

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA EKONOMICKÁ

Bakalářská práce

Ekonomická udržitelnost ve vybrané zemi

Economic Sustainability in the Selected Country

Michaela Hrachovcová

Plzeň 2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma

„Ekonomická udržitelnost ve vybrané zemi“

vypracoval/a samostatně pod odborným dohledem vedoucí/vedoucího bakalářské práce za použití pramenů uvedených v příložené bibliografii.

Plzeň dne 17.4.2024

v. r. *Michaela Hrachovcová*

Zásady pro vypracování práce

1. Představte teoretická východiska k problematice ekonomické udržitelnosti ve vybrané zemi.
2. Analyzujte problematiku ekonomické udržitelnosti ve vybrané zemi v souvislosti s pandemií koronaviru COVID-19.
3. Zhodnoťte ekonomickou udržitelnost ve vybrané zemi s porovnáním s další zemí.
4. Shrňte řešenou problematiku a stanovte možný budoucí vývoj ve vybrané zemi.

Studijní obor

Ekonomika a management: Podniková ekonomika a management.

Poděkování

Touto příležitostí bych ráda poděkovala všem, kteří mě podpořili při cestě mých studiích. Velké poděkování patří vedoucímu této práce panu Ing. Mgr. Janu Pokornému za odborné vedení, přínosné rady a věnovaný čas, který je v dnešní době velmi vzácný.

Obsah

Úvod	6
1 Veřejné finance	8
1.1 Fiskální politika a rozpočtová politika.....	10
1.1.1 Veřejný rozpočet.....	12
1.1.2 Veřejné výdaje	13
1.1.3 Veřejné příjmy	14
1.1.4 Rozpočtový deficit.....	15
1.1.5 Veřejný dluh	16
2 Fiscal Governance	20
2.1 Fiskální pravidla	21
2.1.1 Evropská unie a fiskální pravidla.....	23
2.2 Nezávislé fiskální instituce	26
2.3 Měření fiskální udržitelnosti	28
2.3.1 Ukazatel S2	28
3 Ekonomická udržitelnost v Portugalsku.....	30
3.1 Historický kontext.....	31
3.2 Institucionální prostředí	35
3.3 Fiskální rámec.....	37
3.4 Rozpočtový proces.....	38
3.5 Colselho das Financas Públicas	40
4 Analýza veřejných financí v období krizí.....	43
4.1 Přejídné období mezi krizemi	46
4.2 Pandemická krize COVID-19.....	46
4.2.1 Veřejné výdaje	47

4.2.2	Veřejné příjmy	51
4.2.3	Rozpočtový deficit.....	52
4.2.4	Veřejný dluh	53
4.3	Oživení veřejných financí v postpandemickém období.....	54
4.4	Reakce Evropské unie na pandemickou krizi COVID-19	55
4.5	Komparace ukazatele udržitelnosti S2.....	56
4.6	Zhodnocení a budoucí vývoj ekonomické udržitelnosti	62
	Závěr	65
	Seznam použitých zdrojů	67
	Seznam tabulek	74
	Seznam obrázků.....	75
	Abstrakt	
	Abstract	

Úvod

Udržitelnost představuje fenomén, který za poslední dekády získal na významu a objevuje se napříč různými sektory. Především pojem udržitelnost zahlédneme v souvislosti enviromentálních otázek, ale obecně tento koncept lze definovat jako nalezení rovnováhy v rámci uspokojování potřeb současné a budoucí generace. S čímž lze ztotožnit i ekonomickou oblast, především v otázce udržitelnosti veřejných financí.

Zajištění udržitelnosti veřejných financí představuje nezbytný faktor pro dlouhodobý stabilní ekonomický vývoj. Vláda musí vhodně reagovat na aktuální ekonomickou situaci prostřednictvím nástrojů fiskální politiky tak, aby se zohledňovaly dopady na budoucí vývoj a zajistil se dlouhodobý udržitelný stav veřejných financí a příznivější ekonomické podmínky pro budoucí generace.

Tato bakalářská práce se zabývá analýzou ekonomické udržitelnosti v Portugalsku.

Práce se rozděluje na dvě hlavní části, čímž první představuje teoretickou část, druhá část praktickou. Teoretická část je rozvržena do dvou důležitých částí, kde se čtenář seznámí s teoretickými východisky této práce, které jsou nezbytné pro pochopení dané problematiky. První kapitola pojednává o teoretických aspektech veřejných financí jako jsou fiskální a rozpočtová politika, veřejný rozpočet, veřejné výdaje a příjmy, rozpočtový deficit a veřejný dluh. Druhá kapitola teoretické části rozebírá do hloubky pojem Fiscal Governance, která představuje základní kámen udržitelnosti veřejných financí, jelikož zastřešuje systémy, které nastavují pravidla a následně monitorují a analyzují stav ekonomické udržitelnosti.

Praktická část se zaměřuje na analýzu ekonomické udržitelnosti v Portugalsku. Nejprve praktická část zkoumá historický kontext k nastínění ekonomického vývoje napříč časem. Dále se práce přesouvá do současnosti, kde je objasněna institucionální situace, která napomáhá k ujasnění fiskálních kroků vlády. Z teoretické části jsou analyzovány v praxi fiskální pravidla a fiskální rada, které jsou doplněny o rozpočtový proces, který taktéž lze zařadit mezi faktory ovlivňující udržitelnost veřejných financí. Detailní analýzu řízení veřejných financí a učiněné kroky k jejich udržitelnosti představuje kapitola, která se zabývá problematikou v období krizí, konkrétně se jedná o finanční krizi z roku 2011 a pandemickou krizi COVID-19 z roku 2020, které měly dopady na udržitelnost veřejných financí. Následně se práce věnuje udržitelnosti veřejných financí

z dlouhodobého hlediska a fiskální situace Portugalska je porovnávána se situací Česka. Na konci práce dochází ke zhodnocení ekonomické udržitelnosti Portugalska.

Cíl a metodika

Hlavním cílem této práce je analyzovat ekonomickou udržitelnost v Portugalsku a zhodnotit jednotlivé kroky k dosažení udržitelnosti veřejných financí. Tento hlavní cíl je dekomponován na dílčí cíle, který mi jsou:

1. Představení teoretických východisek k problematice ekonomické udržitelnosti v Portugalsku.
2. Analýza problematiky ekonomické udržitelnosti v Portugalsku v souvislosti s pandemií koronaviru COVID-19.
3. Porovnání ekonomické udržitelnosti v Portugalsku a Česku.
4. Shrnutí problematiky a stanovení možného budoucího vývoje ve vybrané zemi.

První dílčí cíl byl naplněn prostřednictvím metody literární rešerše, která byla orientována na definování základních pojmů jako jsou veřejné finance, fiskální a rozpočtová politika, veřejný rozpočet, veřejné příjmy a výdaje, veřejný dluh.

Cíle praktické části byly naplněny prostřednictvím analýzy dat a zpráv od institucí Evropské unie a národních institucí Portugalské republiky. Kromě toho bylo využito i metody komparace pro porovnání časového hlediska a dále pro srovnání fiskální pozice Portugalska s Českou republikou.

Shrnutí poznatků a výsledků práce za využití metody syntézy je uvedeno v závěru práce.

1 Veřejné finance

Veřejné finance představují obor ekonomie, který se zabývá peněžními vztahy a správou finančních prostředků v rámci veřejného sektoru v interakci se soukromým sektorem. Musgrave & Musgraveová (1994) uvádí, že v tomto oboru se nelze zabývat pouze veřejným sektorem, jelikož funguje ve vzájemné působení se soukromým, tudíž musí být oba sektory součástí analýzy. „Existence veřejných financí je založena na existenci přerozdělování fondů, které se vytvoří v rámci soukromých peněžních fondů, tj. v rámci podniků, bank, pojišťoven a samozřejmě zaměstnanců.“ (Černohorský, 2020, s. 422). V porovnání s ostatními ekonomickými subjekty v této situaci (ve vztahu veřejných financí) stát zaujímá specifickou pozici, při které má kontrolu nad jejich rozhodováním a chováním na trhu. (Hejduková, 2015)

Tržní systém je považován dle ekonomů za nejlepší, co se týká efektivní alokace zdrojů a rozhodování. Tuto myšlenku zavedl již Adam Smith svým konceptem „neviditelné ruky trhu“. Podle tohoto východiska se jednotlivci chovají na základě svých vlastních zájmů a nabízejí to, co je poptáváno na trhu. Je tak zajištěno efektivní rozdělení zdrojů a samoregulace ekonomiky. „Konkurence na trhu podporuje zdokonalování výroby, zajistí efektivnost. Není třeba, aby stát do toho zasahoval.“ (Smith, A. citovaný v Peková, 2002, s. 75) Za specifických podmínek i tržní systém selhává, což vede k neefektivní alokaci zdrojů, a tak ke ztrátě efektivnosti. (Peková, 2002)

Podle Musgravea & Musgraveové (1994) není tržní mechanismus schopen plně zajišťovat všechny tržní funkce, a proto zde existuje veřejná politika, která slouží k jeho doplnění či opravě. Popisují tak veřejný sektor jako technickou nutnost spíše než ideologický koncept.

Při tržním selhání je potřeba státních zásahů, které vyžadují finanční prostředky. Zajišťování nezbytných finančních prostředků a jejich efektivního využití představuje klíčový úkol veřejných financí, resp. veřejného sektoru. Veřejné finance tak představují jeden z nástrojů hospodářské politiky státu. (Peková, 2002)

„Hovoříme tedy o veřejných financích, které obsahují několik podstatných aspektů:

- jedná se o peněžní vztahy, kde jedním ze subjektů je stát,
- o financích rozhoduje na základě veřejné volby,
- důležitou roli hraje veřejný sektor a kolektivní záležitosti,

- veřejný zájem stojí v popředí těchto vztahů,
- slouží k uspokojování potřeb veřejnosti, ...“ (Hejduková, 2015, s. 3)

Veřejné finance jsou oproti soukromým financím velmi specifické svými principy. Soukromé finance se vyznačují živelností, kdy tyto finance nejsou nikterak plánovány či organizovány, a dobrovolností, která reprezentuje domněnku výhodnosti směny pro obě strany. (Dvořák, 2008) Veřejné finance jsou charakteristické svými rozdílnými principy:

- nenávratností,
- neekvivalencí a
- nedobrovolností. (Dvořák, 2008)

Nenávratnost představuje jednosměrnou platbu pro daňového poplatníka, kdy od státu neobdrží žádnou protislužbu. Princip neekvivalence vyjadřuje skutečnost, že kolik daňový poplatník přispěl přímo či nepřímo do veřejného rozpočtu, nezávisí na tom, kolik přímo či nepřímo získal z veřejného rozpočtu. Nemůže také rozhodnout, kam jeho peníze poplynou, jakým způsobem s nimi bude naloženo a kolik a v jaké podobě se mu platba navrátí. Jelikož nikdo by dobrovolně do veřejného rozpočtu nepřispíval, jsou příjmy do veřejných rozpočtů v podobě daní podložené zákonem a fungují na principu nedobrovolnosti. Lze tak konstatovat, že pohyb peněz od domácností a jiných subjektů je vůči státu vynucený. (Dvořák, 2008)

Veřejné finance kromě svých charakteristických principů naplňují také určité funkce, které svědčí o existenci veřejných financí. Díky těmto funkcím může stát zajišťovat efektivní a plynulý chod ekonomiky. Mezi funkce veřejných financí patří funkce:

- alokační,
- distribuční či též redistribuční,
- stabilizační.

Alokační funkce představuje efektivní rozmisťování (alokování) finančních prostředků v rámci dané ekonomiky tam, kde je to zrovna potřeba (Černohorský, 2020). Cílem této funkce je zajistit efektivnost na mikroekonomické úrovni a napravit tržní selhání, kterými jsou veřejné statky, nedokonalá konkurence, existence externalit a asymetrické informace (Národní rozpočtová rada [NRR], 2023a). Alokační funkce je nejčastěji spojována s poskytováním veřejných statků, regulací produkce, dále také zasahuje v problematice asymetrických informací, např. v rámci ochrany spotřebitele. Dvořák (2008) uvádí, že její

existence se opírá o skutečnost, že tržní systém v případech, kdy je nějakým způsobem deformovaná tržní cena, nevede k efektivní alokaci zdrojů.

Podstata redistribuční funkce spočívá v sociální problematice. Představuje přerozdělování důchodů v rámci dané ekonomiky, které má za úkol snížit sociální rozdíly ve společnosti. Stát poskytuje sociálně slabším občanům finanční prostředky, které jim zajistí přístup k základním potřebám, vzdělání, zdravotnictví a dalším. Zajišťuje určitou míru solidarity a spravedlnosti a předchází tím sociálním nepokojům, které většinou vznikají právě kvůli nespravedlivému přerozdělování. „V této funkci hrají podstatnou roli daně jakožto nejdůležitější příjem veřejných financí a transferové výdaje – zejména ve formě sociálních dávek domácnostem – jakožto jedny z nejpodstatnější veřejných výdajů.“ (Hejduková, 2015, s. 7)

Zatímco alokační a redistribuční funkce se zabývají mikroekonomickou stránkou státu, funkce stabilizační se věnuje stránce makroekonomické. Pomocí veřejných financí stát může zmírňovat výkyvy ekonomických aktivit v hospodářském cyklu. V době recese by se vláda měla snažit ekonomiku oživit pomocí fiskální expanze, v opačné části ekonomického cyklu je optimální aplikovat fiskální restrikcí, jak bude i dále popsáno. (Dvořák, 2008)

1.1 Fiskální politika a rozpočtová politika

Fiskální a rozpočtová politika jsou často chápány jako ekvivalenty. I přesto, že mají společné prvky, mají odlišné hlavní cíle a zaměření.

„Fiskální politika je součástí hospodářské politiky a soustředí se na udržení stabilního ekonomického vývoje státu prostřednictvím veřejných financí.“ (Maaytová a kol., 2015, s. 158). Fiskální politika tak zastupuje stabilizační funkci veřejných financí. Hamerníková a kol. (2007) uvádí, že fiskální politika může ovlivnit agregátní nabídku a agregátní poptávku s cílem podpořit či potlačit dopady na celkovou produkci, zaměstnanost a ceny. Hlavním cílem fiskální politiky je tedy udržet stabilní ekonomický růst, nízkou nezaměstnanost a stabilní cenovou hladinu v daném státu.

Mnoho autorů popisují fiskální politiku odlišnými názvy, ač se shodují na stejných výstupech – tato politika ovlivňuje makroekonomický vývoj státu a představuje stabilizační funkci veřejných financí. Mnozí hovoří o fiskální politice státu, Peková (2001) hovoří o stabilizační politice vlády jakožto o vhodnějším pojmenování.

Dle toho, na jaké úrovni hospodářského cyklu se ekonomická aktivita nachází, volí stát zásahy, které jsou vhodné dané situaci k udržení makroekonomické stability. Pokud se stav ekonomické aktivity nachází mimo udržitelnou hladinu, např. před bodem recese či bodem přehřátí, stát zasahuje prostřednictvím následujících fiskálních politik:

- expanzivní a
- restriktivní.

Expanzivní fiskální politika se optimálně aktivuje tehdy, kdy se ekonomická aktivita daného státu nachází v procesu propadu, resp. v bodu recese v rámci hospodářského cyklu. V tento moment potřebuje ekonomika znovu nastartovat a je zapotřebí zvýšit agregátní poptávku, neboť ekonomika se v tom bodu nachází pod svým potencionálním produktem. Státní zásahy jsou proto následující:

1. snižuje se daňová zátěž nebo rostou transferové platby => zvyšuje se soukromá spotřeba,
2. snižuje se daňová zátěž nebo rostou účelové dotace => zvyšují se soukromé investice,
3. navýšení vládních výdajů. (Ochrana a kol., 2010)

Cílem expanzivní fiskální politiky je zvýšení produktu a snížení míry nezaměstnanosti. Domácnosti díky nižším daním mohou investovat do svých potřeb, zvyšuje se tak agregátní poptávka. Růst vládních výdajů (součást agregátní poptávky) ovlivňuje agregátní nabídku, která zapříčiní snížení míry nezaměstnanosti. Ochrana a kol. (2010) uvádí, že cena za tuto politiku představuje zvýšení míry inflace.

Restriktivní fiskální opatření se využívají, když se ekonomická aktivita nachází na samém vrcholu hospodářského cyklu. Ekonomická aktivita je v tomto bodu přehřátá a potřebuje zchladit. Aplikují se proto státní zásahy v podobě zvýšení daní a snížení vládních výdajů. V „přehřáté“ ekonomice je charakteristická vysoká míra inflace, snižování cenové hladiny jde ruku v ruce se snížením celkového produktu a se zvýšením míry nezaměstnanosti. Aby mohla nastat opravdová ekonomická stabilita, tak se v praxi využívá kombinace restriktivních a expanzivních opatření, která se nazývá „fiskální mix“. (Ochrana a kol., 2010)

Rozpočtová politika se na rozdíl od fiskální politiky zabývá mikroekonomickou stránkou ekonomiky. Za využití alokační a redistribuční funkce veřejných financí rozpočtová politika minimalizuje nežádoucí účinky mikroekonomických či mimoekonomických

selhání (Dvořák, 2008). Dle Hamerníkové a kol. (2007) jsou rozpočtovou politikou rozuměny činnosti, které jsou zahrnuty v rámci veřejné rozpočtové soustavy. K vykonávání svých aktivit, činností a funkcí potřebuje stát zajistit dostatečné množství finančních prostředků a zároveň určit priority v oblasti výdajů. (Hamerníková a kol., 2007)

Dle Dvořáka (2008) se normativní pojetí fiskální a rozpočtové politiky veřejných financí liší cílem, jak již bylo popsáno výše, v pozitivním pojetí, které popisuje ekonomické jevy tak, jak se skutečně projevují, prakticky jejich odlišování ztrácí význam. „Účinky rozpočtové a fiskální politiky, jak na reálné proměnné, tak na vyrovnanost státního rozpočtu, nelze oddělit. I opatření s mikroekonomickým záměrem má makroekonomické důsledky.“ (Dvořák, 2008, s. 26). To samé je možné aplikovat opačným směrem.

1.1.1 Veřejný rozpočet

Na veřejný rozpočet lze nahlížet jako na nedílnou součást veřejných financí. Veřejné rozpočty odráží všechny prvky, které jsou již výše definovány. Slouží jako nástroj ke shromáždění a správě finančních prostředků v dané ekonomice, které vstupují jako veřejné příjmy do rozpočtu na základě nedobrovolnosti, neekvivalence a nenávratnosti, a zároveň při jejich výstupu jakožto veřejné výdaje naplňují funkci alokační, redistribuční a stabilizační.

Dle Ochrany a kol. (2010) na veřejný rozpočet lze nahlížet z několika následujících hledisek.

Institucionální pohled rozlišuje veřejné rozpočty na základě úrovně vládnutí. Rozlišuje se centralizovaný systém a decentralizovaný systém. Centralizovaný systém lze spojit např. se státním rozpočtem či federálním rozpočtem. Decentralizovaný se projevuje na nižších úrovních vlády, kdy rozpočty spravují územní samosprávné jednotky (v ČR to jsou např. rozpočty krajů a měst).

Pohled systémový zkoumá, jaké množství veřejných příjmů a veřejných výdajů plyne a odtéká z veřejného rozpočtu. Zároveň zkoumá poměr mezi těmito vstupy a výstupy, jehož výsledek vypovídá o stavu rozpočtu. Výsledný vztah mezi příjmy a výdaji rozpočtu se kvalifikuje pomocí ukazatele rozpočtové bilance. Bilance se může projevit ve třech podobách:

1. Jestliže příjmy jsou vyšší než výdaje, jedná se o přebytkový rozpočet.
2. Jestliže příjmy jsou rovny výdajům, jedná se o vyrovnaný rozpočet.
3. Jestliže příjmy jsou nižší než výdaje, jedná se o schodkový neboli deficitní rozpočet.

Dále je možné na veřejný rozpočet nahlížet jako na finanční plán, který je sestaven na dané rozpočtové (fiskální) období, které zpravidla bývá, ale nutně nemusí být, kalendářní rok. Tento plán obsahuje program a cíle na dané fiskální období včetně výdajových a příjmových aktivit.

Na veřejný rozpočet lze nahlížet i jako na dokument, který obsahuje program a cíle na dané rozpočtové období, které zahrnuje výdajové aktivity, získávání zdrojů a užití (ve formě poskytovaných veřejných statků a veřejných služeb).

Procesní pohled zkoumá veřejný rozpočet v rámci procesu. Zkoumá, jak je rozpočet připravován, schvalován a spravován v určité posloupnosti, která představuje tzv. rozpočtový proces.

1.1.2 Veřejné výdaje

Veřejné výdaje představují tok finančních prostředků do dané ekonomiky prostřednictvím veřejných rozpočtů. Tyto finanční prostředky stát alokuje na realizaci jeho činností, které naplňují funkce veřejných financí. Na zabezpečení těchto činností zřizuje stát a územní samospráva instituce a organizace, jejichž náklady (na činnost) jsou financovány prostřednictvím veřejných výdajů. (Peková, 2002)

K veřejným výdajům připadají pojmy veřejné projekty a veřejné výdajové programy, které jsou realizovány za konkrétním účelem a cílem. Rozdíl mezi těmito pojmy rozhoduje časový faktor a celková náročnost na jejich realizaci. Veřejné výdajové programy se liší od projektů tím, že jsou procesně i časově náročnější. Jsou to například programy v oblasti zdravotnictví, vzdělání, kultury, ekologie apod. (Hamerníková a kol., 2007)

Veřejné výdaje se člení z různých hledisek. Pavlásek & Hejduková (2011) člení veřejné výdaje dle makroekonomického hlediska, plánovatelnosti, zákonné předurčenosti, sektoru a časového hlediska. Peková (2002) člení veřejné výdaje z časového hlediska, dle rozpočtové skladby a z jakého peněžního fondu v rozpočtové soustavě jsou vynakládány.

Veřejné výdaje dle makroekonomického hlediska se člení do dvou skupin, a to na vládní výdaje a transfery. Vládní výdaje slouží k nákupu zboží a služeb v rámci veřejného i soukromého sektoru. Stát se v tomto případě projevuje na trhu jako spotřebitel (Hejduková, 2015). Dle Hamerníkové a kol. (2007) se vládní výdaje rozdělují na výdaje spotřebního charakteru a výdaje investičního charakteru.

Transfery jsou poskytovány ekonomickým subjektům za konkrétním účelem a při splnění určitých podmínek. Transfery jsou velmi specifickým veřejným výdajem, který je charakteristický tím, že příjemce těchto finančních prostředků nemusí splňovat žádné protiplnění (Hamerníková a kol., 2007). Nemusí nic vyprodukovat ani poskytovat, tato skutečnost se odlišuje od vládních výdajů, kdy je očekávaná určitá návratnost v podobě zboží či služeb. Stát poskytuje transfery domácnostem (v podobě sociálních dávek, stipendií), podnikatelským subjektům a nevládním neziskovým organizacím (formou dotací). (Hejduková, 2015)

„Veřejné výdaje ve vyspělých zemích od konce 19. století v podstatě nepřetržitě rostou, až na malé výkyvy.“ (Peková, 2002, s.189). Veřejné výdaje neustále mění svou strukturu a svůj objem. Peková (2001) odůvodňuje růst veřejných výdajů a jejich měnící se strukturu faktory jako jsou růst průměrného důchodu na jednoho obyvatele, růst životní úrovně, demografické faktory (růst počtu obyvatel, urbanizace, nízká porodnost, stárnutí obyvatel a další), technologický vývoj, změny inflace, politické a sociální faktory (snaha zvýšit životní úroveň na úroveň sousedních států).

1.1.3 Veřejné příjmy

Pro uskutečnění veřejných výdajů v podobě projektů, programů a činností státu je nezbytné zabezpečit dostatek finančních prostředků. Finanční prostředky plynoucí do státního rozpočtu představují veřejné příjmy, které slouží jako zdroj krytí veřejných výdajů. Hlavním zdrojem veřejných příjmů jsou daně, které se od daňových poplatníků vybírají na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Další příjmy veřejných rozpočtů tvoří odvody (sociální pojištění), výnosy z poplatků, výnosy z prodeje státního či obecního majetku, úvěrové příjmy a další. (Hamerníková a kol., 2007)

Shánění finančních prostředků do veřejných rozpočtů napomáhá následně naplňovat funkce alokační, redistribuční a stabilizační veřejných financí. Stát má vliv na agregátní poptávku a nabídku prostřednictvím daňové zátěže pro ekonomické subjekty, což má tendence ovlivňovat jejich spotřební a investiční chování a aktivitu. (Peková, 2002)

Z čeho se vybírají daně a jaká je jejich výše určuje daňová soustava, která není univerzální a v každé zemi se liší její struktura a nastavení. Dle Pekové (2002) zpravidla v daňových soustavách lze nalézt důchodové, spotřební a majetkové daně.

1.1.4 Rozpočtový deficit

Kvalifikace rozpočtové bilance, která je popsána výše, zahrnuje schodkový neboli deficitní stav veřejných rozpočtů. Tento stav nastává při vyšším odlivu finančních prostředků z veřejného rozpočtu, než jsou jeho příjmy. Veřejné výdaje tak nejsou kryty dostatečným objemem veřejných příjmů.

Podle Dvořáka (2008) je nezbytné posuzovat deficit z různých období – před zahájením rozpočtového období, v průběhu a jeho ukončení. Každé toto období vypovídá o hospodaření státu s veřejnými financemi, reakce na nečekané situace a jejich efektivním využití. Nejdůležitější roli však hraje výše zůstatku po ukončení rozpočtového období, který ukazuje reálné hospodaření státu.

Rozpočtový deficit se dělí na aktivní a pasivní deficit.

Aktivní deficit je plánovaný, určuje ho vláda na dané rozpočtové období. Aktivně snižuje objem rozpočtových příjmů či navyšuje vládní výdaje. Je to projev expanzivní fiskální politiky. Často se také může jednat o známku vládního populismu (Dvořák, 2008).

Pasivní deficit nebo také neplánovaný deficit vzniká nevyžádanými či nahodilými situacemi, kdy stát je nucen zvýšit objem veřejných výdajů do ekonomiky či snížit daňovou zátěž. Zejména se projevuje na základě působení hospodářského cyklu, proto se tento stav také nazývá cyklický deficit. (Peková, 2002)

V souvislosti s rozpočtovým deficitem se využívá pojem primární deficit, který slouží k hodnocení fiskální politiky vlády. Ve veřejných výdajích jsou zahrnuty úroky v rámci splácení veřejného dluhu, které rozpočtový deficit navyšují a omezují přehled o jeho skutečném vzniku a následných rozhodování v rámci fiskální politiky. Primární deficit se vypočítá jako rozdíl veřejných příjmů a veřejných výdajů bez úroků z veřejného dluhu. (Dvořák, 2008)

„Je-li primární saldo přebytkové a skutečné saldo deficitní, svědčí to o tom, že skutečný deficit je způsoben právě úroky z veřejného dluhu.“ (Dvořák, 2008, s. 54). Pokud je primární deficit nulový či přebytkový dosahuje vláda krátkodobé fiskální rovnováhy. Z dlouhodobého hlediska je však obtížné fiskální rovnováhy dosáhnout, jelikož se

skutečný deficit neustále prohlubuje (Dvořák, 2008). Za projev dlouhodobé fiskální nerovnováhy se považuje veřejných dluh (Peková, 2002).

Strukturální saldo představuje další element rozpočtového salda, které je konkrétně očištěno od jednorázových a cyklických jevů. Nejčastěji se využívá, podobně jako primární saldo, k posouzení fiskální situace, jelikož očištěné od „rušivých“ elementů podává lepší informace o rozpočtové situaci. Běžně se uplatňuje jako prostředek k naplnění fiskálního cíle. (Burnside a kol., 2005) K detailnějšímu posouzení fiskální politiky se používá kombinace primárního a strukturálního salda.

1.1.5 Veřejný dluh

„Rozpočtový deficit je viditelný, kontrolovatelný parlamentem a z hlediska zodpovědnosti přiřaditelným konkrétní instituci (vládě). Veřejný dluh je fenomén záladnější. Především proto, že není zřejmé, kdo je vlastně za jeho vznik zodpovědný – stopy se ztrácejí v minulosti.“ (Dvořák, 2008, s. 49)

Proč se veřejný dluh nazývá veřejným, a nikoliv státním, se odvíjí od skutečnosti, kdo za tento závazek nese dluhové břemeno. Dvořák (2008) uvádí, že podstatnější, než způsob vzniku je způsob jeho úhrady. „Veřejný dluh představuje pohledávku vůči současné a budoucí daňové povinnosti obyvatelstva.“ (Dvořák, 2008, s. 79)

Mnozí se domnívají, že výše veřejného dluhu je totožná s výší rozpočtového deficitu. Deficit státního rozpočtu sice souvisí s výší veřejného dluhu, ale není jeho jednoznačnou příčinou. Dle Dvořáka (2008) souvislost mezi deficitem a dluhem může být nepřesná hned z několika důvodů jako jsou – mimorozpočtové příčiny veřejného dluhu, kdy stát převezme ekonomické závazky jiných ekonomických subjektů, dále výše deficitu může být kryta např. výnosy z privatizace, a tak deficit nenavýšuje veřejný dluh, další vlivem působící na výši veřejného dluhu je inflace, která má vliv na jeho reálnou hodnotu. (Dvořák, 2008, s. 81)

Veřejný dluh se skládá ze závazků (dluhů):

- centrální vlády (státní dluh),
- územní správy a samosprávy (kraje a obce),
- mimorozpočtových fondů (fond zdravotního pojištění).

Peková (2002) doplňuje tuto skladbu o veřejně právní instituce zřizovaných státem a územní samosprávou (např. příspěvkové organizace) a dále o jednotky s celostátní působností (ministerstva, veřejné školy, nemocnice, v ČR pak např. Česká televize).

Veřejný dluh je také jinak součet pohledávek ekonomických subjektů, jak domácích, tak zahraničních, vůči státu a ostatním subjektům zastoupené v rámci veřejného rozpočtu, a to bez ohledu na to, jak vznikly. (Dvořák, 2008, s. 82)

Veřejný dluh se rozlišuje na veřejný hrubý dluh a veřejný čistý dluh. Hrubý dluh představuje souhrn závazků subjektů v rámci veřejných rozpočtů bez ohledu na velikost jejich pohledávek. U čistého dluhu jsou závazky sníženy o velikost jejich pohledávek. V rámci mezinárodního srovnávání se veřejný dluh vykazuje v hrubé variantě, jelikož u čistého dluhu mohou pohledávky (např. nedobytné) či vykazování státních aktiv a jejich oceňování, které se napříč zeměmi liší, s sebou nést problémy v praxi (Peková, 2002). Srovnání mezi jednotlivými státy se provádí pomocí indikátoru dluhové kvóty, který představuje poměr veřejného hrubého dluhu vůči hrubému domácímu produktu (Maaytová a kol., 2015) Jinými slovy nám ukazuje velikost veřejného dluhu v porovnání s velikostí ekonomiky, čímž dochází k lepší porovnatelnosti zadlužení.

Veřejný dluh je nejčastěji financován prostřednictvím emise vládních dluhopisů (obligací), které jsou vydávány domácím a zahraničním ekonomickým subjektům. Tyto subjekty nakupují vládní dluhopisy za účelem výnosu z úroků, a především jsou poptávány díky nízké míře rizika (Černohorský, 2020). Další způsob, jak může být veřejný dluh financován je prostřednictvím úvěru, a to zpravidla od finančních institucí, např. Mezinárodní měnový fond, skupina Světové banky, Evropská investiční banka. (Černohorský, 2020)

Veřejný dluh s sebou nese mnoho důsledků na ekonomiku, některé z nich jsou dále popsány.

Fiskálně-rozpočtový deficit

Při vyplácení jistin včetně úroků držitelům dluhopisů vzniká tzv. dluhová služba, při které veřejný dluh narůstá a nastává tak situace, ve které se veřejné výdaje ještě více zatěžují. „Jinými slovy zadlužení veřejných rozpočtů vede k dalšímu zadlužení veřejných rozpočtů, protože umořování dluhu je vlivem úroků poměrně finančně nákladné a zpravidla je řešeno další emisí státních dluhopisů.“ (Černohorský, 2020, s. 439) V mnoha zemích zaujímá splácení veřejného dluhu až čtvrtinu běžných výdajů (Peková,

2002). V tuzemsku se tyto výdaje řadí mezi mandatorní výdaje, tzn. že se dává přednost splácení dluhopisů před investičními výdaji do ekonomiky své země. Má to svá opodstatnění, kdyby se projevil náznak neschopnosti splácet věřitelům jejich pohledávky, ztratila by se jejich důvěra a dluhopisy by již nenakupovali – stát by si neměl u koho půjčit.

Redistribuční důsledky

Nominální hodnota vydávaných vládních dluhopisů na financování dluhu je tak vysoká, že je mohou nakupovat jen takové ekonomické subjekty (investoři či domácnosti), které disponují dostatečným množstvím finančních prostředků. Vzniká zde výhoda pro bohatší domácnosti, které si mohou dovolit investovat do těchto dluhopisů, ze kterých jim následně plynou úroky. (Peková, 2002)

Makroekonomické důsledky

Investoři (banky) nakupující emitované vládní dluhopisy snižují své finanční zdroje na úkor poskytování úvěrů soukromému sektoru. Banky po nákupu vládních dluhopisů již mají omezené množství finančních zdrojů na poskytování úvěrů soukromému sektoru. Úvěry se tak stávají nedostupným zdrojem a zvyšuje se jejich úroková sazba. Zvýšením úrokových sazeb se sníží spotřební a investiční výdaje, což je důsledkem poklesu agregátní poptávky a produktu ekonomiky. Tento stav je označován jako vytěšňovací efekt soukromých investic (Černohorský, 2020). Tato situace může nastat za předpokladu, že se jedná o domácí investory. Je nutné rozeznávat domácí a zahraniční veřejný dluh. „V případě domácího veřejného dluhu je nárůst objemu vládních finančních pasiv kompenzován nárůstem objemu soukromých finančních aktiv... Čistá investiční pozice se nezmění.“ (Dvořák, 2008, s. 130). Peníze se jen přelévají ze soukromého sektoru do veřejného a zůstávají na území daného státu. Na rozdíl od domácího veřejného dluhu zahraniční veřejný dluh tuto pozici zhoršuje, jelikož způsobuje odtok peněz (bohatství) z daného státu včetně úroků (Dvořák, 2008).

Domácí dluh kromě zvýšení úrokových sazeb také zvyšuje inflaci. Krč (1998) popisuje růst inflace v případě vnitrostátních půjček na příkladu financování veřejného dluhu ve válečném období, kdy v tomto období sice působí protiinflačně, jelikož zdržuje volné finanční prostředky v rámci dané země, ale má silné důsledky v poválečném období. Dále se může zvýšit hladina inflace, když se stát rozhodne krýt veřejný dluh vydáváním nových peněz do oběhu. Podle Dvořáka (2008) dluhové krytí deficitu působí protiinflačně, pouze

při monetizaci dluhu jsou inflační účinky zesíleny. Nepoukazuje však již na žádné další vzniklé důsledky. „Studie jednoznačně neprokazují negativní makroekonomické důsledky veřejného dluhu, pokud jde o růst úrokových měr, případně inflační účinky.“ (Dvořák, 2008, s. 133).

2 Fiscal Governance

Pojem Governance

Termín Governance lze lehce zaměnit s anglickým termínem „government“ (v češtině vláda), kdy odlišnost spočívá v jejich použití a rozsahu. Zatímco pojem government odkazuje na politické instituce, termín governance odkazuje na proces řízení, které přesahuje hranice vládních institucí a může k němu docházet kdekoli. Nemusí se tedy jednat pouze o proces řízení vládní instituce, ale v různých organizacích a napříč společnostmi. (Bevir, 2012)

„Governance se označuje jako soubor sociálních skutečností, konkrétně procesů interakcí a rozhodování mezi účastníky zapojenými do kolektivního problému. Tyto procesy vedou k vytváření, posílení nebo reprodukci sociálních norem a institucí. Každá společnost si vytváří své vlastní metody rozhodování a řešení konfliktů. Právě o tom pojednává koncept governance.“ (Hufty, 2011, s. 405)

Fiscal Governance

„Fiscal Governance lze označit jako určitý mechanismus, který koordinuje fiskální politiku za pomoci nástrojů jako jsou fiskální pravidla, rozpočtové postupy a nezávislé fiskální instituce. Fiscal Governance se především věnuje metodám, jimiž jsou plánovány, schvalovány, prováděny a kontrolovány procesy fiskální politiky.“ (Dziemianowicz a kol., 2016, s. 675) Těmito metodami se nastavují pomyslné stropy, díky kterým veřejné instituce více dbají na fiskální odpovědnost. (Dziemianowicz a kol., 2016)

The Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2023a) zkoumá v rámci Fiscal Governance oblasti jako jsou např. rozsah a načasování rozpočtu, fiskální pravidla, legislativní postupy a nezávislé instituce. Zaměřuje se také na další aspekty jako jsou dodržování finanční obezřetnosti, transparentnosti a odpovědnosti.

Evropská komise (2023a) zahrnuje do Fiscal Governance tři oblasti:

- fiskální pravidla,
- střednědobé rozpočtové rámce a
- nezávislé fiskální orgány.

Evropská komise (2023b) představila v rámci Fiscal Governance tzv. národní fiskální rámec, který zahrnuje tři výše uvedené oblasti, a představuje pravidla, nařízení a postupy, které formují plánování, schvalování, provádění a kontrolu rozpočtové politiky. Cílem tohoto opatření je zajistit udržitelné veřejné finance, zamezit deficitním tendencím v rámci fiskální politiky, předcházet a napravovat problematické ekonomické trendy, které by jinak mohly mít za následek negativní dopady na národní ekonomiky či ostatní členské země EU.

2.1 Fiskální pravidla

Fiskální politika zabezpečuje stabilizační funkci veřejných financí a slouží k ovlivňování ekonomické situace v zemi pomocí veřejných výdajů a příjmů. I přesto, že by měla plnit ekonomické funkce, je často zneužívána vládou k plnění funkcí politických. Politici využívají své pozice k naplnění krátkodobých cílů a jejich programů, přičemž neberou ohled na budoucí generace. Jejich rozhodnutí nemusí být jen úmyslná. Jednotliví politici se projevují v rozdílných ekonomických teoriích a názorech a mají odlišný pohled na strukturu fiskální politiky. Stanovením limitů a stropů v podobě fiskálních pravidel se předchází nadměrným výdajům, navyšování veřejného dluhu a deficitů a nastavuje se jednotná a udržitelná fiskální politika, která je odolná vůči politickému cyklu (NRR, 2023a). Cílem fiskálních pravidel je posílit udržitelnost veřejných financí a veřejného dluhu.

V 90. letech 20. století aplikovalo pouze pět zemí fiskální pravidla v rámci své fiskální politiky. Mezi ně se řadily Japonsko, Lucembursko, Německo, Indonésie a Spojené státy americké. V průběhu dalších dekád jejich počet narůstal po celém světě. (Schaechter a kol., 2012)

Dle Kopitse & Sytmansky (1998, str. 2) jsou pravidla fiskální politiky obecně definována jako „dlouhodobé omezení fiskální politiky, které jsou zpravidla vyjádřené pomocí ukazatele celkového fiskálního výkonu. Tato pravidla se vztahují k fiskálním ukazatelům jako jsou schodek státního rozpočtu, zadlužení nebo dluh, které jsou často vyjádřeny formou číselného limitu nebo jako cíl k poměru hrubého domácího produktu.“

Dle Kumara & kol. (2009) se fiskální pravidla se rozdělují na čtyři základní typy:

1. Dluhové pravidlo

Dluhové pravidlo představuje stanovený limit nebo cíl pro výši veřejného dluhu státu v procentech vůči hrubému domácímu produktu.

2. Bilanční pravidla

V rámci bilančních pravidel je nastaven limit pro celkové, strukturální nebo cyklicky očištěné saldo anebo saldo v průběhu cyklu. Tato pravidla pak poskytují jasné operativní pokyny a mohou pomoci zajistit udržitelnost dluhu.

3. Příjmové pravidlo

Příjmové pravidlo stanovuje dolní i horní hranici příjmů. Hlavním cílem tohoto pravidla je stanovit efektivní výši výběru příjmů a zároveň předcházet vysokému daňovému zatížení.

4. Výdajové pravidlo

Toto pravidlo nastavuje omezení či limit celkových, mandatorních či běžných výdajů. Mohou být vyjádřeny buď v procentech k HDP, absolutně či v míře růstu. Pravidlo například může stanovit akceptování vyšších výdajů než příjmů, ale rozdíl mezi příjmy a výdaji nesmí přesáhnout určité procento k HDP. (NRR, 2023a)

Každé fiskální pravidlo má své vlastní výhody a nevýhody, proto mnoho zemí volí kombinaci dvou nebo více fiskálních pravidel tak, aby našla rovnováhu a dostatečnou podporu v udržitelnosti veřejných financí. Například kombinace dluhového a výdajového pravidla je vhodné použít na udržitelnost dluhu. (Schaechter a kol., 2012)

Každé pravidlo by mělo být dobře vymezeno a navrženo. Wyplozs (2012) uvádí, že by každé fiskální pravidlo mělo být jednoduché tak, aby mu rozuměla vláda i veřejnost, a především, aby bylo flexibilní a mohlo tak reagovat na nepředvídatelné ekonomické situace. Kromě jednoduchosti a flexibility by fiskální pravidla měla vyjadřovat také transparentnost, adekvátnost, konzistentnost, vynutitelnost a účinnost (Prušvic, 2008). Ačkoliv v teorii by takové pravidlo mělo ideálně naplnit všechny vlastnosti, v praxi tomu tak není. „Žádné fiskální pravidlo nemůže naplnit všechny prvky a stát se tak pravidlem ideálním. Řada vlastností se sice doplňuje (např. vynutitelnost a transparentnost), některé

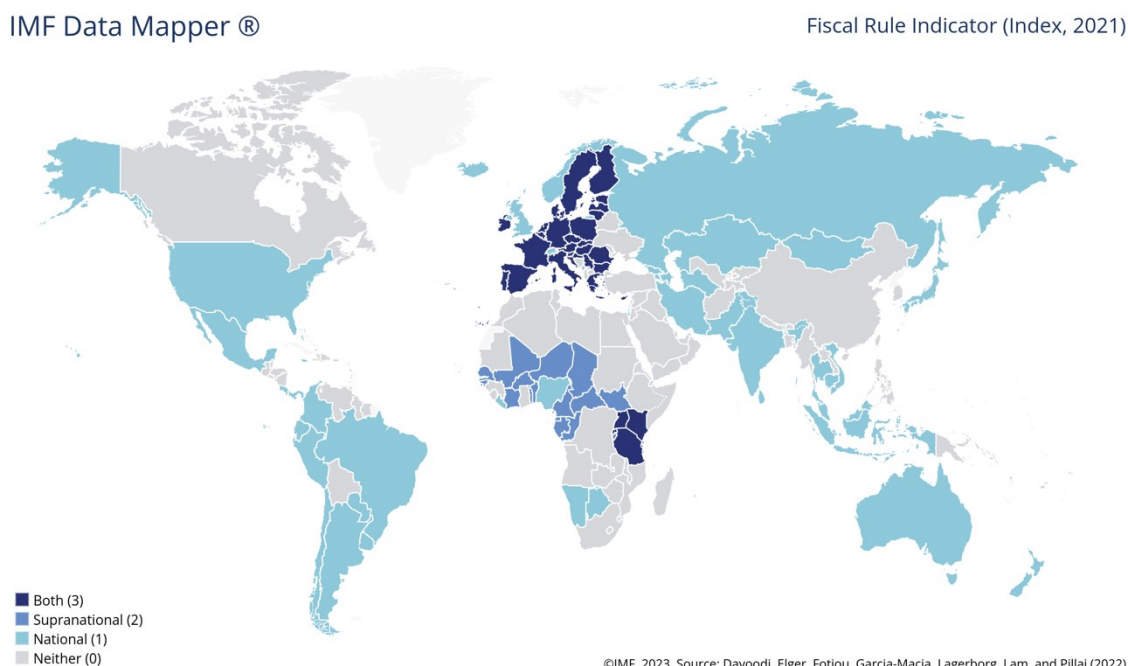
se i překrývají (např. vynutitelnost a účinnost), avšak ve výčtu nalezneme i takové, jenž jsou v protisměrném působení.“ (Prušvic, 2008, s. 19)

Pravidla mohou být navržena pouze na jeden rok, některé na několik nebo mohou platit po celý hospodářský cyklus či dobu trvání vlády. Pravidla mohou být určována na národní úrovni nebo na nadnárodní, např. Pakt stability a růstu Evropské měnové unie. (Wyplosz, 2012)

Obr. 1 vyobrazuje mapu světa, kde jednotlivé barvy států znázorňují, zda stát uplatňuje pravidla pouze na národní úrovni, nadnárodní úrovni nebo uplatňuje oboje či žádná (nebo nejsou k dispozici data). Z obrázku lze vyzorovat, že národní i nadnárodní fiskální pravidla jsou především uplatňována v rámci Evropské unie.

International Monetary Fund [IMF] k roku 2021 eviduje 104 zemí na světě, které uplatňují alespoň jedno fiskální pravidlo.

Obr. 1: Mapa fiskálních pravidel



Zdroj: IMF (2023)

2.1.1 Evropská unie a fiskální pravidla

Evropská unie představuje politicko-ekonomické společenství, které vzniklo především za účelem nastolení míru, vytvoření společného trhu, vzájemné podpory členských států, jak ekonomické, tak sociální. Úkolem Společenství dle Maastrichtské smlouvy

z roku 1993 je: „vytvoření společného trhu a hospodářské a měnové unie a prováděním společných politik nebo činností... podporovat v celém Společenství harmonický a vyvážený rozvoj hospodářských činností, udržitelný a neinflační růst respektující životní prostředí, vysoký stupeň konvergence hospodářské výkonnosti, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, zvyšování životní úrovně a kvality života a hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.“ Maastrichtská smlouva vede členské státy a jejich hospodářské politiky tak, aby přispívaly k dosažení cílů Unie. (Smlouva o Evropské unii, 1992)

Vzhledem k podpoře udržitelnosti hospodářského prostředí stanovuje Maastrichtská smlouva fiskální pravidla, které členské státy musí dodržovat. Jedná se o nastavení určitých referenčních hodnot, které členský stát nesmí překročit. První kritérium stanovuje hranici vládního deficitu 3 % HDP a druhé kritérium limit veřejného dluhu, a to na úrovni 60 % HDP. (Smlouva o Evropské unii, 1992)

Pakt Stability a růstu

Klíčový nástroj k udržení fiskální rovnováhy představuje tzv. Pakt o stabilitě a růstu z roku 1997. Tento soubor pravidel byl vytvořen s cílem zaručit zdraví a stabilitu veřejných financí a současně vytvořit jednotný směr fiskální politiky v rámci eurozóny (Evropská rada, 2023). Pakt se ovšem vztahuje i na členské země mimo eurozónu, jelikož se vstupem do Evropské unie zavázaly k přijetí společné měny za splnění určitých podmínek, tzv. konvergenčních kritérií, které jsou právě obsahem Maastrichtské smlouvy.

Pakt o stabilitě a růstu prošel od svého vzniku již několika reformami – v roce 2005, poté v roce 2011 balíčkem šesti právních předpisů (tzv. „Six-pack“) a znovu v roce 2013 balíčkem dvou právních předpisů. (Angelos, 2021)

Pakt o stabilitě a růstu se rozděluje na dvě části, tzv. ramena. První rameno se zaměřuje na preventivní složku tohoto Paktu, jejímž cílem je zajistit, aby členské státy naplňovaly střednědobý rozpočtový cíl (Angelos, 2021). Druhé rameno se označuje jako nápravné a zabývá se tím, aby členské státy, které neplní stanovené referenční hodnoty, přijaly nápravná opatření. (Evropská rada, 2023)

Střednědobý rozpočtový cíl představuje základ preventivní části Paktu o stabilitě a růstu. Aby veřejné finance zůstaly zdravé a udržitelné, střednědobý rozpočtový cíl nastavuje každé členské zemi EU individuální cíl strukturálního schodku, který zohledňuje výkyvy

hospodářského cyklu a jednorázových vlivů, díky němuž se zajišťuje dodržení referenční hodnoty 3 % HDP (Evropská rada, 2023). Od členských států se očekává naplnění střednědobého cíle anebo alespoň jeho přibližování se k němu ročním tempem 0,5 % HDP. Pokud nedojde k žádné výrazné změně v rámci veřejných financí v dané zemi, tak se střednědobé rozpočtové cíle zpravidla obnovují každé tři roky. Jestliže se země odchyluje od daného cíle zahajuje se určitý postup, tzv. postup při významné odchylce, který poskytuje prostor napravit tyto odchylky a předchází se tím zahájení postupu při nadměrném schodku v rámci nápravné složky Paktu. (Evropská komise, 2023c)

„Six-pack“ - Balíček 6 aktů

Po hospodářské krizi v roce 2008 se fiskální situace v mnoha zemích EU zhoršila a většina z nich skončila v nápravné složce. (Angelos, 2021) V roce 2011 proběhla reforma Paktu o stabilitě a růstu s názvem „Six-pack“, která s sebou přinesla šest právních předpisů, které je tvořeno pět nařízením a jednou směrnicí. Čtyři ze šesti těchto právních nařízení se soustředí na zlepšení dodržování cílů, které jsou obsahem Paktu o stabilitě a růstu (Evropská rada, 2023). Především se tato reforma zaměřuje na včasné odhalení problémů a jejich nápravě. Při neakceptování nápravy a náležitých opatření k odstranění problému jsou uvaleny na daný stát pokuty.

Souhrn jednotlivých kroků zavedených v rámci šesti právních předpisů:

- zavedení výdajové referenční hodnoty v souladu se střednědobým rozpočtovým cílem,
- zavedení pokuty, která je složena z pevné složky 0,2 % HDP a proměnlivé složky, kdy součet těchto složek nesmí přesáhnout 0,5 % HDP (Nařízení rady EU č. 1177/2011, 2011),
- nastavení minimálního ročního zlepšení nadměrného schodku ve výši 0,5 % HDP jeho cyklicky očištěného salda (Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 1175/2011, 2011),
- požadavek nových pravidel pro rozpočtové rámce členských zemí (Evropská rada, 2023).

Balíček 2 aktů

Další reforma Paktu o stabilitě a růstu proběhla v roce 2013, ta doplňuje předchozí reformy balíčkem dvou právních předpisů. Balíček dvou aktů se především vztahuje na

členy eurozóny. „Zahrnuje ustanovení, která umožňují podrobnější monitorování zemí EU, vůči kterým se uplatňuje postup při nadměrném schodku, aby bylo zajištěno, že přijmou včasná opatření. Za tímto účelem stanoví tato pravidla odstupňovaný systém monitorování, který od daných členských států vyžaduje pravidelné podávání zpráv.“ (Evropská rada, 2023). Členské státy eurozóny musí každý podzim předkládat návrhy svých rozpočtů na následující rok Komisi, která jej posoudí a vyhodnotí (Evropská rada, 2023). Tento balíček s sebou přinesl nutnost existence nezávislých fiskálních rad.

Evropská unie kontroluje naplnění cílů uvedených v Paktu o stabilitě a růstu prostřednictvím tzv. stabilizačních programů, ve kterých si členské státy stanovují jednotlivé kroky k dosažení těchto cílů a předkládá je Evropské komisi. Členské státy, které ještě nejsou součástí eurozóny, předkládají konvergenční programy. (Česká národní banka [ČNB], 2023)

Maastrichtská smlouva a Pakt o stabilitě a růstu ukládají členským státům Evropské unie určité povinnosti, které se týkají rozpočtové a fiskální politiky státu. Přesto tyto fiskální povinnosti nemají nahradit vnitrostátní pravidla, ale měly by se navzájem doplňovat. (Evropská komise, 2010)

2.2 Nezávislé fiskální instituce

Beetsma a kol. (2019) uvádí, že v dokonalém světě by plně informovaní politici byli motivováni výhradně maximalizací společenského blahobytu. V reálném světě se však vyskytují asymetrické informace a politické rozhodování je ovlivněno jinými faktory než společenským prospěchem. (Beetsma a kol., 2019)

Za neustálým nárůstem deficitů a veřejného dluhu stojí nerozvážené rozhodování vlád. Vědecké studie naznačují několik příčin vzniku deficitů a dluhu a jejich dlouhodobý sklon k nim (anglicky „deficit bias“). Všechny příčiny se shodují na jednom společném faktoru, a to že vláda, která je v dané zemi u moci, přenáší splácení dluhu na následující vládu a zatěžuje tím i budoucí generace. (Angelos, 2020)

V 90. letech 20. století vznikla první fiskální pravidla, která měla za úkol nastavit limity vlád. Od této doby se zvyšoval počet zemí, které fiskální pravidla používají. V průběhu času se však ukázalo, že pravidla nejsou dostatečně flexibilní vůči krizím a celkově výkyvům v rámci ekonomické aktivity (Angelos, 2020). Lze to například zpozorovat na vývoji a jednotlivých reformách fiskálních pravidel Evropské unie, kdy se s každou krizí

objevily mezery a nedostatky v nastavených pravidlech a byla potřeba je více přizpůsobit hospodářskému cyklu a dalším vlivům a věnovat vyšší pozornost jejich dodržování. První impuls pro zavedení fiskálních rad a posílení tak fiskálního rámce přinesla globální krize v roce 2008 (Beetsma a kol., 2019).

Nezávislé fiskální instituce vznikly především jako kontrolující orgán fiskální politiky a jejích pravidel. Prvotní myšlenka byla inspirována fungováním měnové politiky, kdy je ve většině států zodpovědnost přenášena na nezávislé instituce jako např. centrální banka. Takováto možnost není u fiskální politiky možná, jelikož by se vytratil význam demokratické volby vlády a jejích programů. (Calmfors, 2015)

Evropská komise (2023d) popisuje nezávislé fiskální instituce jako „nestranické veřejné orgány jiné než centrální banka, vláda nebo parlament, jejichž cílem je podporovat udržitelné veřejné finance prostřednictvím různých funkcí, včetně monitorování dodržování fiskálních pravidel, vypracovávání nebo schvalování makroekonomických prognóz pro rozpočet anebo poskytování poradenství vládě v otázkách fiskální politiky. Tyto instituce jsou financovány především z veřejných prostředků a jsou funkčně nezávislé na fiskálních orgánech.“

Nezávislé fiskální instituce, označovány Evropskou komisí také jako „fiskální hlídací psi“, mají za cíl monitorování vlád a jejich fiskálních rozhodnutí, podrobněji se věnují:

- zvyšování odpovědnosti a transparentnosti v oblasti fiskální politiky prostřednictvím analýz, hodnocení a doporučení,
- vytváření a schvalování makroekonomických prognóz, které slouží pro přípravu rozpočtu,
- sledování dodržování fiskálních pravidel a plnění rozpočtových plánů a cílů,
- poskytování informací o krátkodobých a dlouhodobých rozpočtových opatření a jejich důsledků v rámci veřejnosti i politiků,
- posuzování adekvátnosti fiskálních opatření z hlediska dodržování pravidel, udržitelnosti veřejných financí a fiskální politiky. (Evropská komise, 2023d)

Klíčovou roli hrají nezávislé fiskální instituce v propojení veřejnosti s politickým děním. Zakládají si na snižování asymetrie informací a na zvyšování transparentnosti v souvislosti s rozhodováním vlády v oblasti fiskální politiky (Calmfors, 2015).

Dříve byla předmětem diskuse otázka, zda by fiskální rady mohly nahradit fiskální pravidla, protože by přinášela vyšší flexibilitu. Avšak nelze je považovat za dostatečnou náhradu, neboť fiskální pravidla poskytují konkrétní měřitelné hodnoty, podle nichž se lze řídit. Nezávislé fiskální instituce tak plní spíše roli doplňujícího prvku k fiskálním pravidlům. (Calmfors, 2015)

Dziemianowicz a kol. (2016) uvádějí, že součástí myšlenky fiskální správy jsou fiskální rady jako jedno z dostupných institucionálních řešení účinným nástrojem pro omezení svévolnosti veřejných orgánů, což je jedním z hlavních cílů odpovědné fiskální politiky.

2.3 Měření fiskální udržitelnosti

Evropská komise využívá k hodnocení fiskální udržitelnosti, a tak i monitorování zdraví veřejných financí, několik ukazatelů. Především věnuje pozornost takovým indikátorům, které poskytují dlouhodobý přehled a zahrnují i hledisko stárnutí populace (Dvořák, 2008). V rámci Evropské unie a Paktu o stabilitě a růstu se tyto indikátory využívají k posuzování rozpočtových plánů jednotlivých členských zemí (Evropská komise, 2017a):

- ukazatel S1 se označuje jako ukazatel mezery střednědobé udržitelnosti a měří střednědobé fiskální problémy. Zobrazuje „počáteční fiskální úsilí, které je zapotřebí k dosažení poměru dluhu k HDP ve výši 60 % do roku 2032.“ (Evropská komise, 2017a, s. 4),
- ukazatel S2 se označuje jako ukazatel mezery dlouhodobé udržitelnosti a měří dlouhodobé fiskální problémy. „Udává počáteční a trvalou fiskální korekci, která je zapotřebí ke stabilizaci poměru dluhu k HDP po neurčitou dobu, včetně nákladů spojených se stárnutím obyvatelstva.“ (Evropská komise, 2017a, s. 4).

2.3.1 Ukazatel S2

Ukazatel S2 měří fiskální udržitelnost v dlouhodobém horizontu. Zobrazuje strukturální primární saldo udržované na konstantní úrovni, které je zapotřebí ke stabilizaci poměru dluhu vůči HDP. Zatímco ukazatel S1 se zaměřuje na dobu určitou, dlouhodobý ukazatel S2 představuje nekonečný horizont. (Evropská komise, 2017b)

Dle Pokorného (2021) jsou brány v potaz dvě dimenze, jejichž součet určují konečný výsledek. Výsledné hodnoty ukazatele S2 se vykazují v procentech HDP a zobrazují se

na grafu, kde vodorovná osa znázorňuje tzv. intertemporální rozpočtové omezení a svislá představuje náklady spojené se stárnutím obyvatelstva. Tyto náklady se mohou napříč členskými státy lišit a jejich výše je ovlivněna mnoha faktory mezi něž patří demografie státu, způsob financování důchodového systému či zdravotní péči. (Evropská komise, 2017a)

Dle toho, na jaké pozici se země nachází se určuje její rizikovost spojená s fiskální udržitelností. Čím vyšší jsou tyto hodnoty, tím je rizikovější. Hodnoty nižší než 2 představují nízké riziko a hodnoty překračující 6 vysoce rizikové země s ohledem na udržitelnost jejich veřejných financí (Evropská komise, 2017a). Jestliže některé státy dosahují vysokých hodnot, měly by napravit fiskální situaci a zhodnotit snížení nákladů spojené se stárnutím obyvatelstva.

3 Ekonomická udržitelnost v Portugalsku

Portugalsko lze vnímat jako malou nenápadnou zemi, která leží na samotném okraji západního pobřeží Evropy. Tato země je především známá pro svou rozmanitost, ať se jedná o přírodní krásu, bohatou historii nebo kulturu, díky níž je oblíbenou turistickou destinací. V roce 2022 ji navštívilo přes 22 milionů turistů z celého světa, což odpovídá nárůstu o 131,4 procentních bodů (p.b.) v porovnání s rokem 2021. (Instituto Nacional de Estatística [INE], 2023a). Je důležité poznamenat, že území Portugalska se nerozpíná pouze na evropském kontinentu, ale patří k němu také ostrovy, které se nachází vně samotného Atlantského oceánu – Madeira a Azorské ostrovy, které jen umocňují atraktivitu této země, která nabízí rozmanité turistické vyžití.

Portugalsko o rozloze 92 226 čtverečních kilometrů obývá necelých 10,5 milionu obyvatel a jeho hustota zalidnění na km² se řadí mezi jednu z nejnižších v Evropě. (World Data, 2024) Většina populace obývá metropolitní centra jako je hlavní město Lisabon, severní region s dominancí přístavního města Porto a centrum Portugalska, kde se nachází historické město Coimbra. Nejméně obyvatel žije na jižním pobřeží a na ostrovech Madeira a Azory. Portugalsko v posledních dekádách bojuje se stárnutím obyvatelstva, kdy se dlouhodobě navyšuje trend počtu obyvatel starších 65 let, a naopak se snižuje počet narozených dětí, a tím tak obyvatel v produktivním věku. (INE, 2023b)

Portugalsko je země, která disponovala několika koloniemi napříč kontinenty. Tyto kolonie jsou sice nyní nezávislé, ale portugalský jazyk, který s sebou přinesli kolonisté, původním obyvatelům zůstal dodnes. V důsledku nízké životní úrovně v těchto zemích, jako je Brazílie, Angola, Kapverdy, Guineje-Bissau a Mosambik, směřuje mnoho jejich obyvatel do evropského Portugalska s nadějí na nalezení lepších pracovních příležitostí a celkově kvality života. V roce 2022 byl také pozorován nárůst podílu ukrajinské národnosti, který se oproti roku 2021 navýšil o 12,7 % (INE, 2023b).

Obyvatelé, kteří opouštějí Portugalsko z velké části míří do jiných zemí Evropské unie nebo do Spojených států amerických. INE (2023b) pozorovalo migrační saldo v roce 2022 jako pozitivní, kdy bylo evidováno více přistěhovalců než vystěhovalců.

3.1 Historický kontext

Historie Portugalska se vyvíjí již několik desítek tisíc let před naším letopočtem, avšak Portugalsko bylo oficiálně založeno až roku 1143 v důsledku uzavření tzv. Zamorovy smlouvy mezi prvním portugalským králem Alfonsem Henriquesem a Alfonsem VII. Od tohoto roku bylo Portugalsko uznáváno jako nezávislé království. Během 12. a 13. století rozšiřovalo Portugalsko své území až na jižní část Pyrenejského poloostrova, kdy tyto hranice zapečetily dnešní rozložení Portugalska. Formování a vymezení portugalského území bylo podpořeno stavbami hradů, paláců a katedrál v nejdůležitějších centrech, kdy společně s nimi byla založena i nejstarší univerzita v Coimbre. (Embassy of Portugal, 2024)

Díky poloze Portugalska, a jeho přístupu k Atlantskému oceánu, je portugalská historie bohatá především díky námořnickým cestám a nazývala se díky tomu v minulosti námořnickou velmocí. Mezi nejznámější objevitele patří Jindřich Mořeplavec, Vasco da Gama, Pedro Álvares Cabral a Fernão de Magalhães. Díky jejich cestám byly objeveny ostrovy jako Madeira a Azory, uskutečnily se plavby do Afriky, Indie a Jižní Ameriky, kde si Portugalsko vybuodovalo své kolonie a stalo se tehdy jedna z největších říší na světě. Země zažívala svůj vrchol od 14. do 16. století, kdy v souvislosti se zámořskými objevy přivážela zpět do Evropy bohatství a nevídané a exotické příběhy a předměty.

V období 16. a 17. století probíhaly v Portugalsku konflikty s ostatními evropskými mocnostmi, a to především Španělskem, které v roce 1580 sjednotilo Portugalsko a Španělsko v jednu mocnost. Toto sjednocení trvalo pouhých 60 let a roku 1640 se Portugalsko opět stalo nezávislým.

V 19. století čelilo Portugalsko politické nestabilitě a konfliktům. Na počátku století vtrhly na území Portugalska Napoleonova vojska, což vedlo k bojům, které trvaly celé století v podobě občanské války. (Embassy of Portugal, 2024)

První republika

S příchodem 20. století se začaly projevat silné politické změny, což vedlo k úpadku monarchie. V roce 1910 byla monarchie nahrazena tzv. První portugalskou republikou. Portugalsko však v tomto období nezažívalo tak silné a prosperující časy jako tomu bylo v období mořeplavců. (Ferraz & Duarte, 2014)

I přesto, že mělo být období první republiky novým začátkem a nadějí na lepší časy, patřilo Portugalsko k zemím s nejhorsší životní úrovní. V roce 1913 vykazovalo jeho HDP 40 % na obyvatele v porovnání s rokem 1900, kdy HDP činilo 49 %, šlo tak o pokles 9 p. b. (Ferraz & Duarte, 2014). Toto období je považováno za dobu finanční, politické a sociální nestability. Tuto situaci ještě zhoršil příchod 1. světové války, s kterou přišly také vysoké výdaje na její financování. S vysokými výdaji se také spojilo zvýšení veřejného dluhu přibližně o 93 p. b. a růst inflace, jelikož financování probíhalo skrz Portugalskou banku, která emitovala více peněz než za normálních okolností. (Ferraz & Duarte, 2014)

Po konci první světové války se začala finanční situace poněkud zlepšovat, neboť v roce 1922 proběhla daňová reforma, která navýšila veřejné příjmy do státního rozpočtu a podařilo se díky tomuto rozhodnutí snížit deficit veřejných financí a podpořit růst HDP. Země především investovala své výdaje do vzdělání obyvatelstva, které tehdy vykazovalo vysokou ngramotnost. (Ferraz & Duarte, 2014)

Navzdory zlepšování hospodářské a finanční situace se nezlepšovala situace politická. Během 16 let existence první republiky se vystříдалo u moci několik vlád, které měly jen několikaměsíční trvání. To mělo za následek politickou nestabilitu, která taktéž neměla pozitivní vliv na udržitelnost veřejných financí, a ztrátu důvěryhodnosti občanů vůči vládě, která se promítala v demonstracích a stávkách, které nakonec v roce 1926 vyústily v revoluci a k vládě se dostala vojenská diktatura v čele s prezidentem Antoniem Cormonou. (Ferraz & Duarte, 2014)

Estado Novo

Další zajímavá kapitola portugalských dějin započala v roce 1926 při sestavování nové vlády, kde byl profesor ekonomie právnické fakulty v Coimbre António de Oliveira Salazar jmenován ministrem financí. Již předem si vyjednal určité pravomoci v oblasti vlastního rozhodování (jedna z nich byla úplná kontrola nad rozpočtem), tato skutečnost naznačovala další vývoj a předcházela jeho budoucí autoritativní vládě. Tehdejší předseda vlády mu na tyto podmínky musel vyhovět, jelikož se Oliveira Salazar jevil v očích Portugalců jako jejich záchrana díky jeho utvrzeným názorům a článkům v novinách zaměřujících se na finanční situaci Portugalska (Klíma, 2005). V roce 1932 se Salazar stal premiérem a sestavil svou vlastní vládu. Do praxe začal aplikovat svou vlastní ideologii. Založil Národní svaz, který byl zaměřen na „boj proti individualismu,

socialismu a parlamentarismu“ a zřídil všechny sektory pod kontrolu nejvyššímu politickému vedení státu. (Klíma, 2023)

Oliveira Salazar vládl dle svých ekonomických a politických doktrín od roku 1928 až do roku 1968. V roce 1933 byla přijata nová ústava a vznikl tzv. Estado Novo, který se projevoval jako autoritářský stát s vládou jedné strany odrážející prvky korporativismu (Baklanoff, 1979). Korporativismus lze chápat jako střední cestu mezi liberalismem a socialismem. „Korporativismus spočívá v zásadě v tom, že stát vybere, případně vytvoří omezený počet společenských sdružení či organizací podle funkční či odvětvové struktury a svěřuje jim monopolní reprezentaci příslušných odvětví výměnou za to, že ve svěřených sférách aktivně uplatňují státní politiku a udržují kontrolu nad svými členy.“ (Dvořáková & Kunc, 2020)

Jako bývalý ministr financí si Salazar zakládal na politické i finanční stabilitě státu (Lousada & Oliveira, 2021). Od 30. let 20. století až do roku 1960 vykazoval státní rozpočet přebytek a HDP rostlo mírným tempem v průměru o 4 p.b. ročně (Baklanoff, 1979). Fiskální politika zřízení Estado Novo nepodporovala keynesiánský přístup. Řízení agregátní poptávky a nabídky se neřadilo mezi priority a veřejné výdaje do ekonomiky se pohybovaly na velmi nízké úrovni, z nichž největší podíl tvořily výdaje na obranu. Výdaje na sociální zabezpečení, vzdělávání a zdravotní péči tvořily nejmenší podíl (Amaral a kol., 2022). Portugalsko se stalo státem zaostalým, jelikož si Salazar zakládal na jednoduchosti a o žádný pokrok neusiloval, šlo mu pouze o to mít rád ve financích (Klíma, 2023).

Za své politické období provedl Salazar Portugalsko mimořádnými událostmi. První byla Španělská občanská válka (1936-1939), ve které se Portugalsko tvářilo jako neutrální, ale bylo nakloněno straně republikánů pod vedením generála Franca. V další válce, kterou byla 2. světová válka, si Portugalsko opět zachovalo neutralitu, i přes podporu britských jednotek, kterým poskytl Salazar Azorské ostrovy jako leteckou základnu. (Klíma, 2023)

V roce 1949 se Portugalsko řadilo mezi země zakládající Severoatlantickou alianci a v roce 1955 se Portugalsko stalo členem OSN i navzdory autoritářskému režimu.

Na konci 50. let se Portugalsko řadilo mezi méně rozvinuté země, která měla relativně nízký příjem na obyvatele, trpěla nízkou produktivitou práce, pracovníci nebyli dostatečně kvalifikováni, velký podíl pracovní síly byl v primárním sektoru (zemědělství)

a země trpěla na technologickou zaostalost, kdy podniky používaly zastaralé vybavení, a ještě převážně ručně-řemeslné metody. (Baklanoff, 1979)

Na konci 60. let Salazar stárnul a jeho korporativní stát se stával stále více nefunkční, protože se nedokázal přizpůsobit novým výzvám modernizace. Režim byl v úpadku. U Salazara došlo roku 1968 k mozkové příhodě, při které již nebyl schopný pokračovat ve funkci. Salazarův nástupce Marcell Caetan (1968-1974) sice pokračoval v předchůdcových stopách, ale začal podnikat nepatrné reformy, které postupně vedly k demokracii. (Klíma, 2023)

Ve srovnání se 40. a 50. léty se roční tempo růstu portugalské ekonomiky na přelomu 60. a 70. let výrazně zlepšilo. Došlo k postupnému otevírání se okolnímu světu a také k růstu vývozu a dovozu, zahraničních investic atd. Primární sektor se začínal dostávat do pozadí a do popředí vstupoval sekundární – průmyslový, zpracovatelský sektor, který vzrostl trojnásobně oproti roku 1961, dále vzrostl i terciální sektor díky nárůstu cestovního ruchu. (Baklanoff, 1979)

V 1973 se Portugalsko připojilo k Evropskému hospodářskému společenství jako dohoda volného obchodu mezi Portugalskem a Evropou. Karafiátová revoluce v dubnu roku 1974 ukončila Salazarův korporativní režim jednou provždy. Prvním porevolučním prezidentem se stal generál António Spínola.

Dle Amarala a kol. (2022) se na území Portugalska opět vrátila politická a ekonomická nestabilita. Po revoluci se politická situace neustálila, jelikož mezi sebou soupeřila demokratická a socialistická strana. V jednu chvíli se zdálo, že socialisté získávají převahu, a proto podnikatelé utekli i se svým kapitálem do zahraničí. Zároveň se v roce 1974 jednalo o nezávislosti afrických kolonií, načež vznikla panika a přes 500 tisíc kolonistů emigrovalo na území Portugalska. V tuto dobu tedy vzniklo spoustu šoků pro portugalskou ekonomiku. (Amaral a kol., 2022)

V roce 1976 vznikla ústava, která zaručovala fungování státu na základě demokratických prvků zároveň se sociálně-ekonomickými prvky. Vláda měla potřebu napravit vnitřní ekonomickou situaci pomocí veřejných výdajů v podobě výdajů na sociální politiku (Amaral a kol., 2022). Tento krok byl zásadním rozdílem oproti vedení fiskální politiky za Salazarovo režimu, ve kterém veřejné výdaje na sociální programy byly minimální a většina výdajů byla odváděna na obranu. Díky navýšení výdajů ovšem zmizel vyrovnaný veřejný rozpočet, na který si Salazar potrpěl.

Uzdravení vnitřní rovnováhy bylo na úkor té vnější, proto když se ekonomická situace nezlepšovala došlo ke třem intervencím Mezinárodního měnového fondu v podobě ozdravných programů v letech 1977, 1978 a 1983. Tyto programy s sebou přinesly úsporná opatření, jakými byly mzdové stropy nebo zvýšení daní a znehodnocení tehdejší portugalské měny escudo. I přes ropnou krizi v roce 1979, která zasáhla celý svět, byly výsledky programů úspěšné a účinné a v roce 1985 došlo k dosažení základní vnější rovnováhy. Dle Amarala a kol. (2022) tím skončil proces přechodu od revoluce k demokracii.

Portugalsko tak bylo připraveno učinit další důležitý krok v jeho ekonomickém a mezinárodním rozvoji a v roce 1986 vstoupilo do EHS.

3.2 Institucionální prostředí

Portugalsko, oficiálním názvem Portugalská republika, je poloprezidentská republika, kde hlavu státu představuje prezident, který disponuje určitými pravomocemi jako je např. jmenování premiéra a členů vlády (Evropská unie, 2024). Prezidentem je nyní Marcelo Rebelo de Sousa, který naplňuje svou funkci od roku 2015 a svůj druhý mandát započal v roce 2021.

Portugalsko je státem s parlamentní demokracií. Portugalský parlament se skládá z jedné komory, která má 230 poslanců a nazývá se Shromáždění republiky. Parlament naplňuje roli zákonodárního orgánu, to znamená, že má výlučné pravomoci ve věcech stanových Ústavou. Dle Constituição da República Portuguesa (2005, čl. 147) představuje úloha parlamentu být „shromážděním, které zastupuje všechny portugalské občany“ a rovněž je pověřen dohlížet nad činností vlády, správních orgánů a dohlížet na dodržování Ústavy a zákonů. Je jedním ze dvou orgánů volených přímo občany a funkční období poslanců jsou 4 roky. (Assembleia da República, 2024)

Od dubna 2024 předsedá Shromáždění republiky Sociálně-demokratická strana (PSD), která funguje na základě liberálně-konzervativní ideologie. Pro portugalské politické prostředí je to změna, jelikož v čele parlamentu dlouhodobě, konkrétně od roku 2015, předsedala Socialistická strana (PS) se sociálně-demokratickým vedením.

Pozici premiéra portugalské vlády zaujímá Luís Montenegro, předseda PSD. Dle Constituição da República Portuguesa (2005, čl. 201, odst. 1) určuje povinnost předsedy vlády „řídít obecnou politiku vlády, koordinovat a řídit veškerou činnost ministrů a řídit

fungování vlády a její obecné vztahy s ostatními orgány. Rovněž vede evropskou politiku země, řídí činnost Portugalska v institucích EU, koordinuje definování národních postojů k politikám EU a formuluje a provádí politiku modernizace veřejné správy a digitální transformace.“

V čele ministerstva financí předsedá za PSD Joaquim Miranda Sarmiento, který již v minulosti působil na ministerstvu financí. Ministerstvo financí patří mezi hlavní orgán řídící fiskální a rozpočtovou politiku Portugalské republiky. Mezi hlavní zodpovědnost ministerstva financí patří bez pochyby řízení veřejných financí v podobě návrhu a provedení státního rozpočtu, který zodpovídá za kvalitní a efektivní fiskální chod státu na všech správních úrovních.

Každý stát řízený demokratickými principy by měl mít k dispozici instituce, jejichž úlohou je prokazovat věrohodnost veřejných orgánů a chránit zájmy občanů tím, že poskytují transparentní informace o tom, jak jsou skutečně využívány jejich finanční prostředky odvedené státu. Přesně tuto nezávislou kontrolu veřejných financí zajišťuje Účetní dvůr, jakožto nejvyšší kontrolní instituce, která disponuje kontrolní a soudní funkcí. Účetní dvůr se zaměřuje na zlepšení finanční správy veřejných financí podporou transparentnosti, finanční odpovědnosti a finanční disciplíny. (Tribunal de Contas, 2024)

I přes nestrannost a nezávislost Účetního dvora, musí orgány veřejné správy s tímto kontrolním orgánem navazovat úzkou spolupráci při předkládání informací o veřejných financích, které jsou dané zákonem. Mezi klíčové kompetence Účetního dvora patří kontrola dodržování státního rozpočtu a správnosti veřejných příjmů a výdajů, audituje veřejné účty, a taktéž podává veřejnosti zprávy o svých zjištěních, čímž zajišťuje transparentnost veřejných financí pro veřejnost. (Tribunal de Contas, 2024) Transparentnost podporují i samotné instituce veřejné správy, které zveřejňují důležité dokumenty (např. státní rozpočet a jeho související dokumenty, stabilizační program, ...) na své webové stránky, kde taktéž tvoří podpůrné materiály k porozumění problematice týkající se veřejných financí.

Je důležité taktéž zmínit spolupráci s Evropskou unií a dalšími mezinárodními institucemi. Portugalsko se přidalo k Evropskému hospodářskému společenství již v roce 1986 a v roce 1999 přijalo v rámci měnové unie společnou měnu euro. (Evropská unie, 2024) Nelze ani opomenout, že Portugalsko patří mezi zakládající země NATO vzniklé v roce 1949. Dále patří k finančním mezinárodním institucím jako jsou IMF nebo OECD,

keré si zakládají na dodržování určitých standardů, včetně transparentnosti a udržitelnosti veřejných financí.

3.3 Fiskální rámec

Pravidla k zajištění udržitelné rozpočtové politiky plynou především ze závazků Portugalska vůči Evropské unii, které zejména vychází z Paktu o stabilitě a růstu. Evropská komise každoročně vyhotovuje souhrn numerických fiskálních pravidel, který představuje přehled jednotlivých pravidel v členských zemích a taktéž určuje index fiskálních pravidel.

Portugalsko disponuje dvěma fiskálními pravidly na vládní úrovni. Jedno z pravidel představuje fiskální pravidlo bilančního typu. Jedná se o zajištění strukturálního salda v určité procentuální výši v poměru k HDP, které je dáno střednědobým cílem. Konkrétně pro Portugalsko tento cíl představuje výši strukturálního salda $-0,5\%$ HDP. Pokud země nedosahuje střednědobého cíle, mělo by se saldo každoročně snižovat alespoň o $0,5\%$ HDP. Druhé pravidlo je dluhové, které určuje výši veřejného dluhu vůči HDP, která se nesmí překročit. Jestliže výše veřejného dluhu překročí 60% k HDP, měla by se nadbytečná část zmenšovat tempem jedné dvacetiny ročně. (Evropská komise, 2024a)

V rámci plnění fiskálního rámce, který ukládá Evropská unie je také přijetí střednědobého rozpočtového rámce MTEF (Medium-term expenditure framework). Jeho povinnost muselo Portugalsko přijmout v roce 2011, kdy ho vyžadovala reforma Paktu zvaná Six-pack. Střednědobý rozpočtový rámec nastavuje stropy pro následující čtyři roky, přičemž první rok se považuje za závazný a následující jsou pouze orientační (Raudla a kol., 2020). Rámec vypracovává vláda a řadí se mezi první krok v rámci rozpočtového procesu. Raudla a kol. (2020) provedli v Portugalsku průzkum v rámci zjišťování dopadů krize na rozpočtové procesy. Z rozhovorů z řad politiků a aktérů v rámci přijímání rozpočtu, bylo zjištěno, že respondenti na povinnost rozpočtového rámce pohlíželi ledabyly a nepovažují výdajové stropy za závazné. Jeden z respondentů odůvodnil, že provádění změn v takovémto rozsahu v době krize ztrácí na důvěryhodnosti a nezvládnou se dobře prosadit.

Fiskální rámec rovněž zastřešuje nezávislé fiskální rady, které naplňují předpoklad fungování Paktu o stabilitě a růstu a pečlivě monitorují jednotlivé kroky rozpočtového procesu i mimo něj.

3.4 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces v Portugalsku, stejně jako u mnoha jiných zemí, je komplexní mechanismus, který představuje vytváření, schvalování, provádění a kontrolu veřejných financí.

Hlavní iniciátor státního rozpočtu, včetně jeho podoby, je vláda, která ho každoročně předkládá jako návrh ke schválení Shromáždění republiky, které následně návrh projedná a v případě potřeby zahájí pozměňovací kroky. Portugalský státní rozpočet je rozsáhlý soubor dokumentů, které podrobně specifikují očekávané příjmy a výdaje na dané (tedy následující) rozpočtové období. (Mais Transparencia, 2024a)

Co by měl státní rozpočet obsahovat vymezuje a stanovuje Ústava Portugalské republiky:

- 1) rozpis příjmů a výdajů státu, včetně příjmů a výdajů autonomních fondů a resortů,
- 2) rozpočet sociálního zabezpečení. (Constituição da República Portuguesa, 2005)

Státní rozpočet však představuje více než souhrn čísel. Jedná se o strategický plán, který odráží dlouhodobé rozpočtové cíle státu, uspokojuje potřeby subjektů na různých správních úrovních a zároveň se musí řídit stanovenou legislativou a mezinárodními dohodami. Zahrnuje nejen centrální vládu, ale také regionální a místní samosprávy včetně autonomních regionů, mezi které patří Azory a Madeira, a sektor sociálního zabezpečení. Jeho účel je sloužit jako nástroj pro politické rozhodování, ekonomické plánování a právní regulaci, čímž zajišťuje transparentní a efektivní správu veřejných financí. (Mais Transparencia, 2024a; Constituição da República Portuguesa, 2005)

Soubor dokumentů, které tvoří státní rozpočet se skládá ze:

- zákonu o státním rozpočtu,
- „Grandes Opções do Plano“ (Hlavní plánovací možnosti) - tento dokument nabývá podobu zákona a představuje bilanci vládních opatření, které jsou v souladu se státním rozpočtem,
- mapy rozpočtového zákona, které zahrnují odhadující příjmy a výdaje. (Direção-Geral do Orçamento [DGO], 2024)

Než se státní rozpočet dostane do finální podoby, prochází několika etapami, konkrétně třemi, ty jsou níže popsány.

Přípravná fáze (n-1)

Mezi první fázi patří příprava, během které se vytváří prognózy na příští rozpočtové období. Přípravy začínají již v únoru, kdy se vypracovává střednědobý rozpočtový rámec. K projednání a ke schválení je předkládán parlamentu v souladu se zákonem Hlavních plánovacích možností. V březnu je zpracováván stabilizační program, který obsahuje výše uvedený střednědobý rozpočtový rámec a další opatření k naplnění střednědobých cílů a dlouhodobé udržitelnosti národního hospodářství. V dubnu je následně stabilizační program předkládán Evropské komisi, která na základě tohoto dokumentu vyhodnocuje naplnění cílů Evropské unie. Rozpočet se dále sestavuje na základě návrhů jednotlivých subjektů na různých správních úrovních, které obsahují odhady ročních příjmů a výdajů. (DGO, 2024; Mais Transparencia, 2024b)

Do 10. října musí být návrh zákona o státním rozpočtu předložen Shromáždění republiky a do 15. října musí být předložen Evropské komisi. Následně do 50 dnů od data podání musí být návrh projednán a schválen včetně případných úprav. Předložený návrh musí být taktéž zhodnocen Colselho das Financas Públicas, nezávislou fiskální radou. Přijatý návrh následně vyhláší prezident republiky a stává se zákonem o státním rozpočtu. (Mais Transparencia, 2024b; DGO, 2024)

Realizace (n)

Schválený návrh státního rozpočtu se aktivuje každý kalendářní rok následující po přípravné fázi, a to od 1. ledna do 31. prosince roku, na který je rozpočet sestaven. V této fázi se naplňují očekávané příjmy a výdaje. Každý měsíc je publikován přehled, který obsahuje skutečně získané příjmy a vynaložené výdaje, které se následně porovnávají s původně plánovanými. (DGO, 2024)

Výsledné zhodnocení (n+1)

Následující rok po daném rozpočtovém období je schvalován závěrečný účet rozpočtu a sestavuje se souhrnný státní účet, který zahrnuje všechny údaje o skutečném čerpání výdajů a příjmů v uplynulém roce, včetně zpráv, rozpočtových a finančních výkazů a příloh k nim. Souhrnný státní účet předkládá vláda do 15. května následujícího roku Účetnímu dvoru, který jej kontroluje a svá stanoviska předkládá ke schválení nejpozději do 30. září parlamentu. Vznikne tak prostor ke skutečnému zhodnocení naplnění státního rozpočtu. (Mais Transparencia, 2024b; DGO, 2024)

Propojení veřejnosti a rozpočtu

Nevídanou cestu, jak zajistit transparentnost a propojit politiku, konkrétně spolupráci na správě veřejných financí, s veřejností nabízí tzv. Portugalský participativní rozpočet, který se reprezentuje jako „demokratický, přímý a univerzální proces, který umožňuje občanům rozhodovat o veřejných investicích v různých vládních oblastech.“ Jeho cílem je přiblížit lidem politiku a účast na rozhodování o veřejných financích, zároveň se snaží o propojení různých regionů a oblastí. (Observatory of Public Sector Innovation [OPSI], 2024)

3.5 Colselho das Financas Públicas

Udržitelnost portugalských veřejných financí a dodržování rozpočtových pravidel sleduje Portugalská rada pro veřejné finance – Colselho das Financas Públicas (dále jen „Rada“), jakožto nezávislý kontrolní orgán s cílem zlepšit kvalitu veřejných financí a podporovat udržitelný rozvoj země. Rada provádí nestranné hodnocení konzistence, transparentnosti a udržitelnosti fiskální politiky a přináší občanům důvěryhodnost vůči finanční politice státu. (Colselho das Financas Públicas [CFP], 2024)

Nezávislá portugalská rada byla založena v roce 2011 dle zákona č. 22/2011 ze dne 20. května a svoji aktivitu zahájila v únoru 2012. V totožnou dobu vznikaly rady i v ostatních členských zemích Evropské unie, kdy počáteční impuls pro jejich založení byly rozsáhlé vládní deficity a veřejné dluhy spojené s finanční krizí v letech 2008-2009 (von Trapp a kol., 2016). Evropská unie zakotvuje existenci fiskálních rad v Maastrichtské smlouvě, kdy tuto povinnost přinesla její reforma známá jako „Balíček 2 paktů“. Tento legislativní balíček stanovuje, že členské státy eurozóny mají povinnost zřídit nezávislé instituce, jejichž úkolem je sledovat dodržování fiskálních pravidel a podpořit rozpočtovou kázeň.

Rada zpracovává objektivní a nezávislý pohled na vývoj veřejných financí. To znamená, že je nezávislá ve vztahu k výkonné a zákonodárné moci Portugalské republiky. Pro dosažení poskytování důvěryhodných informací a provádění kvalitních (makroekonomických) prognóz je pro Radu nezbytná spolupráce s dalšími nezávislými institucemi jako je Národní statistický úřad, Účetní dvůr a Portugalská banka. Za samozřejmost se považuje i spolupráce s vládou, která Radě podává data ke zpracování. (von Trapp a kol., 2016)

Povinnosti, které Rada musí splňovat ukládá zákon č. 54/2011 ze dne 19. října, jakožto statut Rady pro veřejné finance. Ke splnění svého poslání je Rada pověřena úkoly:

- a) „vyhodnotit makroekonomické scénáře přijaté vládou a soulad rozpočtových projekcí s těmito scénáři;
- b) vyhodnotit dodržování stanovených rozpočtových pravidel;
- c) analyzovat dynamiku veřejného dluhu a vývoj jeho udržitelnosti;
- d) analyzovat dynamiku vývoje stávajících závazků se zvláštním zaměřením na důchodové a zdravotní systémy a partnerství veřejného a soukromého sektoru a koncese, včetně posouzení jejich dopadů na udržitelnost veřejných financí;
- e) posoudit finanční situaci autonomních oblastí a místních orgánů;
- f) vyhodnotit hospodářskou a finanční situaci podniků veřejného sektoru a jejich potenciální dopad na konsolidované veřejné účty a jejich udržitelnost;
- g) analyzovat daňové výdaje;
- h) sledovat plnění rozpočtu.“ (čl. 6, zákon č. 54/2011)

Jeden ze zásadnějších úkolů Rady je vypracovat před projednáním a schválením parlamentem zprávy o Stabilizačním programu, víceletém rámci rozpočtového plánování a návrhu státního rozpočtu, kdy se stanovisko Rady stává součástí těchto dokumentů. Dále vypracovává pravidelné zprávy o udržitelnosti a stavu veřejných financí a rozpočtu. Všechny tyto zprávy jsou zasílány prezidentu republiky, Shromáždění republiky, vládě, Účetnímu dvoru a Portugalské bance, a zároveň jsou dostupné na webových stránkách pro veřejnost v portugalské i angličtině. Tyto zprávy Rada zpracovává na základě všech ekonomických a finančních informací, které jsou jí poskytovány všemi veřejnými orgány (Zákon č. 54/2011). Na podporu komunikace s veřejností Rada vydává i vzdělávací materiály, které řeší složité otázky v oblasti veřejných financí. (von Trapp a kol., 2016)

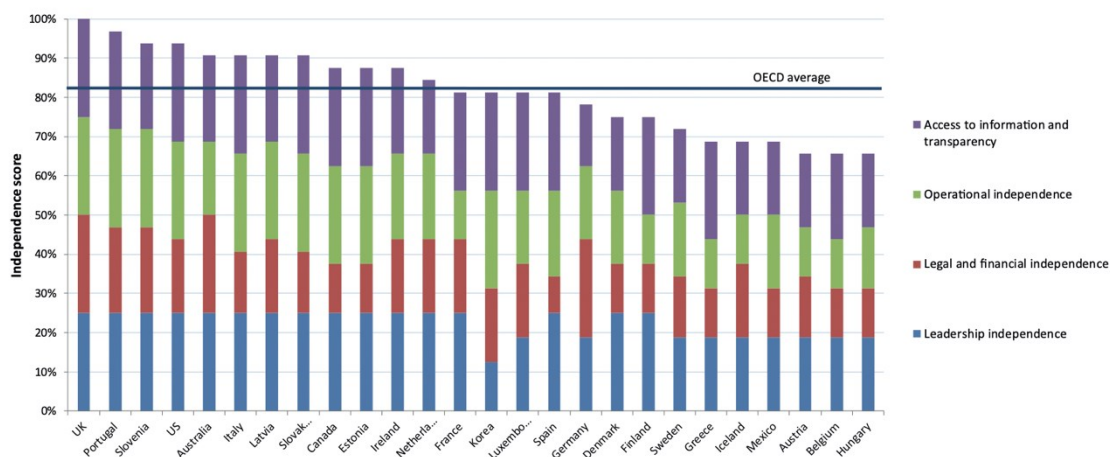
Složení Rady

Struktura Rady zahrnuje radu guvernérů, výkonný výbor, auditora a zaměstnance. Rada guvernérů je složena z pěti členů se sedmiletým funkčním obdobím, kteří musí být uznávanými odborníky se zkušenostmi v oboru hospodářství a veřejných financí, přičemž je nezbytná vysoká míra nezávislosti. Úkolem výkonného výboru je zajistit každodenní chod Rady. Jediný auditor zodpovídá za finanční správu majetku Rady. Zaměstnanci jsou přijímáni s ohledem na jejich ekonomické vzdělání s prioritou výběru těch, kteří již pracovali ve veřejné správě. (Zákon č. 54/2011)

Financování rady probíhá ze státního rozpočtu a jejich výši stanovuje ministr financí na základě společného návrhu předsedy Účetního dvora a guvernéra Portugalské centrální banky. Při odměňování se nahlíží na to, aby nebyla narušena nezávislost, a zároveň se dbá na finanční a rozpočtovou situaci státu. (Zákon č. 54/2011)

Výzkum míry nezávislosti mezinárodních nezávislých fiskálních institucí v rámci OECD provedli von Trapp & Nicos (2019). Toto šetření vycházelo ze souboru ukazatelů, jimiž se měří index nezávislosti. Mezi hlavní pilíře indexu nezávislosti patří přístup k informacím a transparentnosti, provozní nezávislost, právní a finanční nezávislost a nezávislost vedení. Tyto pilíře obsahují dalších 16 proměnných, které disponují identickou váhou. Jak lze z obr. 2 vypořadovat, Portugalsko se umístilo jako druhá země s nejvyšší mírou nezávislosti ze zkoumaných 26 zemí na světě. Kromě právní a finanční nezávislosti plně splňuje všechny ostatní pilíře zkoumání.

Obr. 2: Index nezávislosti Nezávislých fiskálních institucí



Zdroj: von Trapp & Nicos (2019)

4 Analýza veřejných financí v období krizí

Portugalsko již léta bojuje s fiskální udržitelností a s tím spojeným vysokým veřejným zadlužením. Tato země společně s dalšími státy jako Itálie, Irsko, Řecko a Španělsko patří do skupiny zvané PIIGS, které jsou známé pro své slabé ekonomiky v rámci Evropské unie. (Ferraz & Duarte, 2015).

Portugalsko se v posledních dvou dekáдах potýkalo se dvěma krizemi, které narušily jeho ekonomickou stabilitu. První finanční krize se objevila na počátku první dekády tohoto století, která vznikla v důsledku kombinace domácích ekonomických problémů, za kterými podle IMF (2019) stojí nekontrolované utrácení vlády a neefektivní financování veřejného sektoru, globální finanční krize, a to vše podtrhla dluhová krize Řecka, která ovlivnila situaci v celé Evropské unii (Raudla a kol., 2020). Portugalsko se v roce 2011 ocitlo v situaci, kdy již vláda nebyla schopna financovat rostoucí rozpočtový deficit, který dosáhl úrovně 11 % HDP, a narůstající veřejný dluh ve výši 114,4 % HDP, což představovalo nárůst dluhu téměř o polovinu (38,8 p. b.) oproti hodnotě 75,6 % HDP z roku 2008, jakožto posledního roku před finanční krizí. Portugalsko tak začalo ztrácet důvěru věřitelů ve schopnosti splácet svůj dluh.

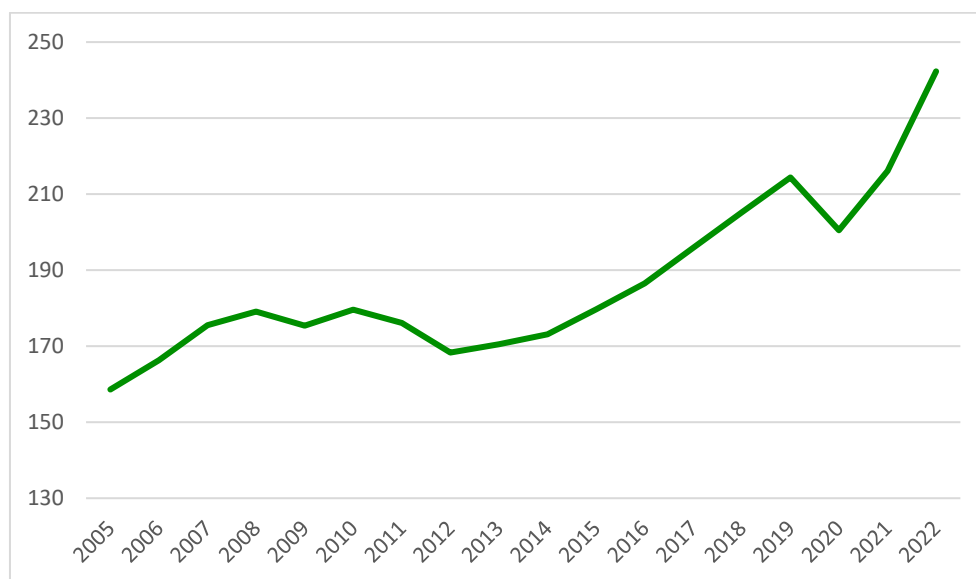
Situace postupně eskalovala a dosáhla svého vrcholu na počátku roku 2011 podáním návrhu vlády o stabilizačním programu parlamentu, který ho následně zamítl (Directorate-General for Economic and Financial Affairs [DG ECFIN], 2016) V souvislosti s neudržitelnou ekonomickou situací se téhož roku Portugalsko obrátilo na Evropskou unii a Mezinárodní měnový fond s prosbou o finanční pomoc v hodnotě 78 mld. EUR. Na základě tohoto ozdravného programu, který trval až do roku 2014, začala země uvádět do chodu určité procesy v podobě fiskálních opatření a reforem na podporu růstu zaměstnanosti (Evropská komise, 2024b). Finanční výše programového krytí byla stanovena tak, aby vláda pokryla odhadovaný nedostatek finančních prostředků a mohla tak amortizovat vládní dluh, snižovat státní deficit a podpořit veřejný a bankovní sektor. Portugalsko mělo velký problém s vysokou zahraniční zadlužeností, jelikož velké procento státních pokladničních poukázek vlastnili zahraniční investoři. Projevovalo tak slabou pozici na finančních trzích při zvyšování úrokových sazeb (DG ECFIN, 2016) V rámci programu se taktéž země musela uskromnit ve mzdových nákladech veřejného sektoru, mezi další konkrétní kroky se řadila privatizace podílů v národních energetických společnostech anebo prodej národních leteckých společností. (IMF, 2019)

Evropská komise vydává každoročně hodnocení ekonomické situace Portugalska v rámci splácení dluhu plynoucího z ozdravného programu. DG ECFIN (2016) uvádí, že program dokázal odhalit hluboko zakořeněné strukturálně-fiskální problémy a cílem bylo je napravit. Program si kladl za cíl:

1. pokrýt nedostatek finančních prostředků v průběhu korekce,
2. zajistit udržitelnosti veřejných financí,
3. navrácení k hospodářskému růstu,
4. odstranění vnitřní a vnější ekonomické nerovnováhy a
5. stabilizaci finančního sektoru.

DG ECFIN (2016) zmiňuje, že neefektivita veřejných výdajů se v průběhu let nahromadila a měla negativní dopad na hospodářský růst jakožto slabinu Portugalska. Hrubý domácí produkt byl naposledy před krizí na svém vrcholu v roce 2010 s hodnotou 179,6 mld. EUR a jeho nejnižší úroveň lze pozorovat v roce 2012, kdy klesl na 168,3 mld. EUR, což znamená pokles o 11,3 mld. EUR, jak ukazuje obr. 3.

Obr. 3: Hrubý domácí produkt Portugalska (v mld. EUR, 2005-2022)



Zdroj: Ameco (2024), vlastní zpracování, 2024

Vztah mezi veřejným dluhem a tempem hospodářského růstu je úzce provázán a tyto dvě veličiny se navzájem ovlivňují. Obecně platí, že vysoká úroveň veřejného dluhu může vést k pomalejšímu tempu hospodářského růstu (Ferraz & Duarte, 2015). Hrubý veřejný dluh dosáhl svého vrcholu v opačném směru než hospodářský růst v roce 2014, a to výše 132,9 % HDP. K jeho růstu přispělo, jak je výše zmíněno, pomalé tempo růstu HDP

a zároveň ho navyšovalo primární saldo, které bylo potřebné ke stabilizaci ekonomiky (Ferazz & Duarte 2015; DG ECFIN, 2016). V následujících letech opět veřejný dluh klesal, a to především díky výnosům z privatizace.

Krise taktéž odhalila výše zmíněnou neefektivitu veřejných výdajů, zejména v důchodovém systému, který se jevil jako neudržitelný. Ten se více orientoval na starobní důchody než na podporu obyvatel v produktivním věku, což vedlo k vytváření mezigeneračních nerovností. Výdaje se během krize podařilo omezit a v roce 2013 proběhla důchodová reforma, která změnila věkovou hranici důchodového věku. Zároveň se také zefektivnily výdaje veřejného sektoru, zdravotnictví a státních podniků. Veřejné příjmy taktéž neprojevovaly efektivitu a nacházely se pod průměrem Eurozóny. V průběhu programu proběhla daňová reforma, při které se zvýšily základní sazby DPH i daň z příjmů fyzických, daň z právnických osob se naopak snížila z důvodu navýšení konkurenceschopnosti. (DG ECFIN, 2016)

Během ozdravného programu se Portugalsko opět vrátilo na dlouhodobé finanční trhy se svými dluhovými cennými papíry. V roce 2014 země ukončila program, aniž by si vybrala poslední částku půjčky ve výši 2,5 mld. EUR. Vláda byla schopna zajistit finanční prostředky na udržení ekonomické situace a zároveň být relevantní na finančních trzích. V 2015 dokonce začala předčasně splácet část půjčky Mezinárodnímu měnovému fondu z titulu ozdravného programu. (DG ECFIN, 2016)

Podle DG ECFIN (2016) Portugalsko nedosáhlo očekávaného pokroku v řešení určitých neefektivností. Nicméně lze konstatovat, že bylo možné včas identifikovat fiskální rizika a program byl zahájen s cílem dosáhnout alespoň minimálního zlepšení určitých problémů. Program však dosáhl strukturálních zlepšení v oblasti státních podniků, partnerství veřejného a soukromého sektoru, zdravotnického systému a fiskální správy.

Jak bylo již zmíněno, v reakci na globální finanční krizi přijala Evropská unie reformy Paktu o stabilitě a růstu, které formovaly povinnost existence nezávislých finančních orgánů s cílem navýšit úroveň kontroly nad veřejnými orgány. Aktivita Portugalské rady pro veřejné finance započala v roce 2013 a lze od ní očekávat pečlivou kontrolu nad fiskální a rozpočtovou politikou, zejména kontrolu vlády při sestavování státního rozpočtu a celkovém nakládání s veřejnými financemi, včetně průběžné kontroly stavu veřejných financí, makroekonomické situace a vydávání varování před nepříznivými ekonomickými okolnostmi.

4.1 Přejichodné období mezi krizemi

Po skončení programu v letech 2015 až 2016 portugalský veřejný dluh stagnoval a pohyboval se na úrovni okolo 131 % HDP. Od roku 2017 začal dluh rychleji klesat až v roce 2019 dosáhl 116,6 % HDP, což byla nejnižší hodnota od roku 2012. Tento pokles byl způsoben primárním přebytkem ve výši 3 % HDP a negativním efektem tzv. sněhové koule (Evropská komise, 2019). Jeho trend byl predikován jako pozitivní a v roce 2023 měl dosáhnout hodnoty přibližně 100 % (Evropská komise, 2020). Rozpočtový deficit se rok, co rok snižoval až se v roce 2019 přehoupl do pozitivních čísel a portugalské veřejné finance zaznamenaly první rozpočtový přebytek od roku 1995 ve výši 0,1 % HDP, což představovalo částku 247 mil. EUR.

V roce 2019 se portugalské ekonomice dařilo a růst HDP se dokonce pohyboval nad průměrem Eurozóny. Všechny hodnoty, které uváděla Portugalská vláda, Portugalská rada pro veřejné finance či Evropská komise, od výši veřejného dluhu až po výši rozpočtového deficitu, předčilo jejich predikce. To ovšem představovalo ticho před bouří.

4.2 Pandemická krize COVID-19

Navzdory předešlému úspěšnému roku s vidinou na lepší časy pandemie COVID-19 pohltila v roce 2020 celý svět a portugalská ekonomika, stejně jako mnoho dalších po celém světě, čelila novým výzvám a situacím, se kterými se musela vypořádat. Celkově to zemi poznamenalo po negativní stránce v několika aspektech, a to především ve veřejných financích, pracovním trhu a v turismu. V roce 2020 klesl počet turistů navštěvující Portugalsko o 73,7 p. b. ve srovnání s rokem 2019 (INE, 2021a).

Portugalská ekonomika se před svým výhledem na lepší časy vrátila do dob krize. Vláda a ministerstvo financí se proto rozhodly aktivovat kroky k podpoře ekonomiky, v rámci expanzivní fiskální politiky, a vláda vydala soubor mimořádných opatření na ochranu hospodářského vývoje. Opatření se vztahovala k navýšení výdajů do ekonomiky, velká část těchto výdajů se především týkala zdravotnictví, zachování pracovních míst a zaměstnanosti, podpora domácností a soukromého sektoru v oblasti podniků včetně podpory start-upů. (Ministério das Financas, 2020)

Vlivem zavedení politických opatření a zhoršení pozice v cestovním ruchu zaznamenalo Portugalsko ve druhém čtvrtletí roku 2020 významný pokles HDP, a to o 16,3 p. b., kdy se oproti ostatním členským zemím EU projevoval jako nadprůměrný. V rámci

ekonomické aktivity se taktéž projevil pokles soukromé spotřeby v souvislosti s nárůstem úspor. (Evropská komise, 2020)

4.2.1 Veřejné výdaje

Dopady mimořádných opatření spojené s pandemií COVID-19 se nejvíce promítly ve veřejných příjmech a výdajích. Vynaložené veřejné výdaje v rámci těchto opatření se primárně zaměřovaly na ochranu zaměstnanosti a rodinných příjmů, zachování podnikatelské činnosti, sociální podporu a posílení zdravotní péče.

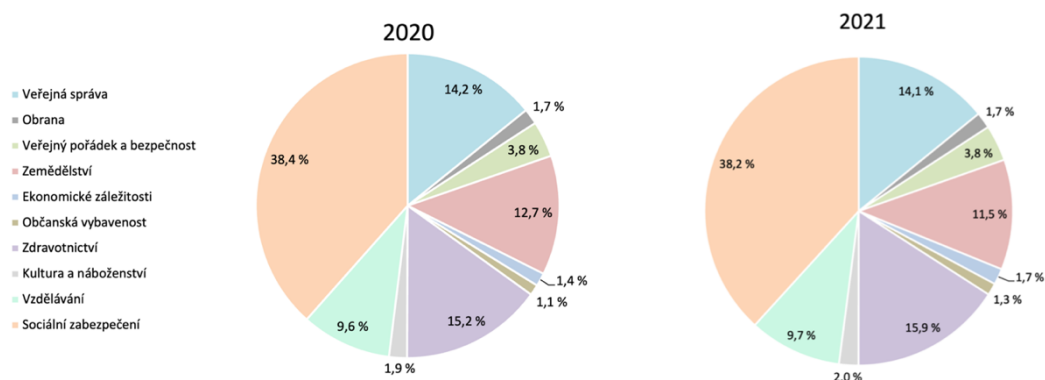
V roce 2020 dosáhly celkové veřejné výdaje 48,4 % HDP, což představovalo částku v hodnotě 98,7 miliard EUR a také nejvyšší částku od roku 2014, avšak nižší než průměr eurozóny. Oproti roku 2019, kdy veřejné výdaje činily 91 miliard EUR a představovaly 42,5 % HDP, došlo k jejich nárůstu v následujícím roce o 7,8 p. b. (INE, 2021b).

Podle sektorového rozdělení výdajů mělo sociální zabezpečení největší podíl veřejných výdajů, a to sice 38,4 %, následované zdravotnictvím s 15,2 % a obecnými veřejnými službami jako třetí sektor s největším podílem na celkových výdajích. V roce 2021 veřejné výdaje poprvé překročily hranici 100 miliard EUR, dosáhly konkrétně 102,5 miliardy EUR, což odpovídalo 47,7 % HDP. Z rozdělení podle sektoru lze pozorovat změny v ekonomických záležitostech¹ a zdravotnictví, které se navýšilo s porovnáním s předchozím rokem o 0,7 p. b. Naopak se snížil podíl sociálního zabezpečení o 0,2 p. b. a zaznamenán byl také pokles výdajů na vzdělávání a kulturu. (INE, 2023c)

V roce 2020 dopady opatření na straně výdajů představovaly částku 3 562,2 mil. EUR (1,7 % HDP). Největší podíl těchto výdajů činila podpora činnosti podniků, které tvořily 61 % celkových výdajů na pandemickou krizi, dále největší podíl tvořily náklady spojené se zdravotnickým sektorem a třetí největší položku představovala sociální podpora v oblasti zajišťování příjmů rodinám a nezaměstnanosti. (CFP, 2021) V roce 2021 se tyto výdaje na opatření zvedly téměř o polovinu EUR na 6 777 mil. EUR (3,2 % HDP).

¹ Sektor ekonomických záležitostí zahrnuje zemědělství, energie a ropu, doly, transport.

Obr. 4: Veřejné výdaje podle sektoru (v % z celku)



Zdroj: INE (2023c), vlastní zpracování, 2024

S cílem zachovat pracovní místa došlo ke zvýšení výdajů na podporu zaměstnanosti, chránili se tím, jak pracovníci, tak i podniky. Tento cíl naplňovala konkrétní opatření v podobě profylaktické izolace, dočasné osvobození zaměstnavatele od placení příspěvku na sociální zabezpečení, mimořádná podpora pracovníků z důvodu péče o rodinu, prodloužení sociální dávek v nezaměstnanosti, podpora sociálních a zdravotnických zařízení (ve formě dotací), zajištění základních služeb jako voda a elektřina, přístup živnostníků k sociální podpoře, podpora start-upů, dále vláda podpořila odvětví jako vzdělávání, zemědělství, námořnictví, věda a technika či oblast kultury. (Ministério das Financas, 2020)

Sociální zabezpečení

V roce 2019 činily celkové výdaje na sociální zabezpečení 36,2 mld. EUR, což odpovídalo 16,9 % HDP. S nástupem pandemické krize a snaha o zmírnění jejího dopadu se hodnota výdajů na sociální zabezpečení v roce 2020 zvýšila téměř na 38 mld. EUR a jejich váha činila 19,8 % HDP, což představuje nárůst o 2,9 p. b.

Sociální podpora v době krize představovala jeden z největších podílů mimořádných opatření, především se změny promítly ve finanční podpoře rodin, kde se tyto výdaje navýšily o 745,2 mil. EUR. Dále se navyšovala nominální hodnota v podpoře nezaměstnanosti, kde v roce 2020 došlo k nárůstu o téměř 460 milionů EUR v porovnání s rokem 2019. Došlo také k navýšení položky příspěvků na bydlení, které bylo též součástí mimořádné podpory v době pandemické krize.

Jak lze pozorovat v tab. 1 výdaje na starobní důchody se každým rokem kontinuálně navyšují o významné hodnoty. V průměru se jedná o každoroční navýšení 671,5 mil. EUR. Tato skutečnost je zapříčiněna neustálým nárůstem penzistů a snižováním obyvatel

v produktivním věku. Statistický ukazatel, který zobrazuje kolik seniorů připadá na 100 obyvatel v produktivním věku a zobrazuje tedy poměr mezi počtem osob ve věku 65 let a starších a počtem osob ve věku 15-64 let, se nazývá index závislosti (Řezníčková, 2021). Tento ukazatel pomáhá předvídat potenciální tlak vyvíjený na důchodový a zdravotnický systém.

Tab. 1: Výdaje sociálního zabezpečení v Portugalsku (v mil. EUR, 2019-2021)

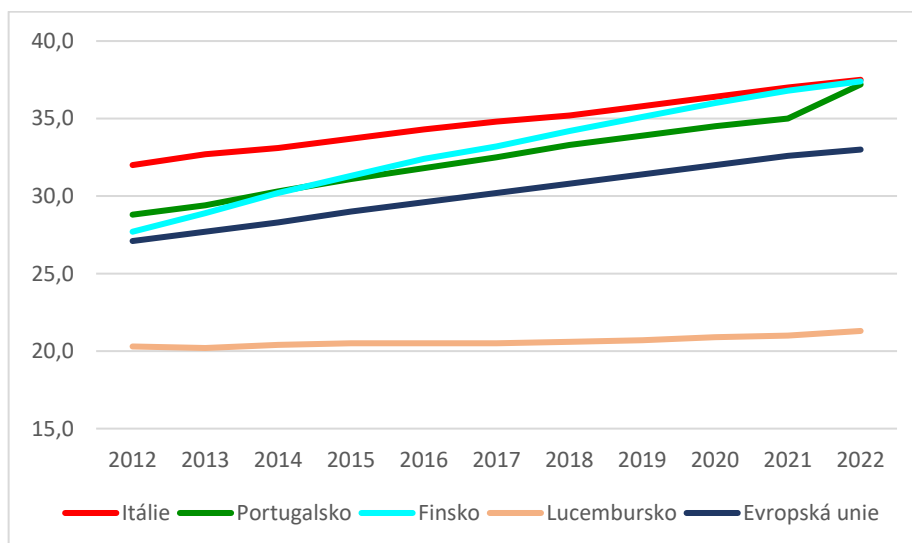
	2019	2020	2021
Invalidní důchod	3 181,655	2 946,000	3 156,16
Starobní důchod	24 135,968	24 722,361	25 478,01
Dávky pro pozůstalé	3 575,231	3 655,729	3 760,40
Rodinné dávky	2 471,652	3 216,835	3 302,24
Podpora v nezaměstnanosti	1 214,241	1 674,754	1 729,88
Příspěvky na bydlení	344,614	359,997	371,77
Sociální vyloučení jinde neklasifikované	534,506	602,949	628,54
Výzkum a vývoj v oblasti sociálního zabezpečení	2,224	3,406	3,50
Sociální zabezpečení jinde neklasifikované	698,319	756,718	776,39
Celkem výdaje na sociální zabezpečení	36 158,410	37 938,749	39 206,89

Zdroj: INE (2023c), vlastní zpracování, 2024

Na obr. 5 jsou prezentována data zobrazující index závislosti ve Finsku, Itálii a Portugalsku, které evidují nejvyšší hodnoty v Evropě. Tyto hodnoty jsou porovnány s průměrem Evropské unie a také s Lucemburskem, jakožto zemí evidující nejnižší hodnotu tohoto ukazatele, který se dlouhodobě pohybuje na úrovni v průměru 20 seniorů na 100 obyvatel v produktivním věku. Portugalsko společně s Itálií a Finskem evidují vysokou a neustále se navyšující hodnotu. V roce 2022 dosáhly společné hodnoty ve výši 37 seniorů na 100 obyvatel v produktivním věku. Za obecné příčiny lze považovat prodlužování střední délky života. Tento následek se promítá ve všech uvedených zemích včetně růstu celkového průměru Evropské unie. V případě Portugalska se za další příčinu může považovat pokles narozených dětí, v souvislosti s tím poklesl počet obyvatel v produktivním věku.

Podle průzkumu internetového časopisu International Living (2024) je Portugalsko druhé místo na světě, které disponuje dobrými podmínkami pro život v důchodu. V průzkumu se především zaměřovali na klima, zdravotní péči, životní náklady, bydlení atd. Dalšími příčinami nárůstu jsou odchody obyvatel v produktivním věku do zahraničí.

Obr. 5: Index závislosti v EU a vybraných členských zemích



Zdroj: Eurostat (2024), vlastní zpracování, 2024

Zdravotnictví

Veřejné výdaje představovaly nezbytnou součást řešení pandemické situace v souvislosti s ochranou zdraví a životů občanů. Vysoká část veřejných výdajů se investovala do zdravotnictví, a to z důvodu zajištění dostatečného množství lidských i materiálních zdrojů jako najímání pracovníků, proplácení přesčasů u zdravotnického personálu, nákup léků, ochranných pomůcek, testů a ventilátorů. Výdaje na zdravotní péči vystoupaly na dvouciferná čísla, a to na 10,5 % HDP oproti roku 2019, kdy se jednalo o 9,5 % HDP. Dle Eurostatu (2023a) Španělsko a Dánsko, podobně jako Portugalsko, rovněž dosáhly dvouciferných hodnot v porovnání s předchozím rokem. V roce 2019 činila částka výdajů na zdravotnictví 20,4 mld. EUR a v roce 2020 stoupla na 21,2 mld. EUR. V roce 2021 došlo ke zvýšení výdajů na 23,9 mld. EUR, a to z důvodu přetrvávající pandemie. V roce 2022 se hladina HDP snížila na 10,6 % a celkové výdaje dosahovaly částky přes 25 mld. EUR, pokles poměru k HDP klesl z důvodu růstu národní ekonomiky. (INE, 2023d)

Obr. 6: Vývoj výdajů na zdravotní péči v Portugalsku (v % HDP, 2005-2022)



Zdroj: INE (2023d), vlastní zpracování, 2024

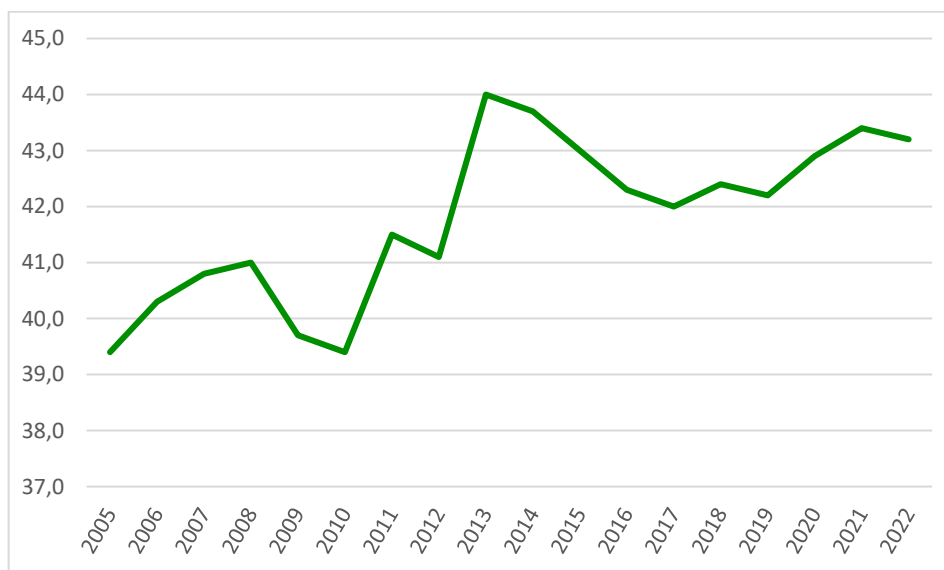
4.2.2 Veřejné příjmy

Omezení pohybu obyvatelstva mělo vliv na snížení soukromé spotřeby nebo uzavírání podniků a odpouštění daní mělo za následek snížení daňových příjmů, což přináší celkové snížení veřejných příjmů. Zároveň navýšení veřejných výdajů ve formě sociální podpory má negativní vliv celkově na veřejné finance. Vliv na pokles příjmů měl z protipandemických opatření odklad plateb daňových povinností, konkrétně se jednalo o daň z přidané hodnoty, odpouštění příspěvků na sociální zabezpečení na straně zaměstnavatele aj. (CFP, 2022)

Veřejné příjmy v celkové hodnotě v roce 2020 představovaly 86,6 mld. EUR, což bylo o 4,5 mld. méně než v předchozím roce (91,1 mld. EUR). Na tomto poklesu se podílely snížené daňové příjmy především ovlivněné příjmy z nepřímých daní, což odrážel negativní vývoj výběru inkasa DPH, dále z přímých daní, kde byl především zaznamenán pokles u daní z příjmů právnických osob. V roce 2021 se veřejné příjmy dostaly do příznivých čísel a jejich výše činila 97,8 mld. EUR (43,4 % HDP). Důvodem byl nižší dopad na daňové příjmy v souvislosti s mimořádnými opatřeními jako odklad daňových odvodů a odpouštění příspěvku na sociální zabezpečení. (CFP, 2022)

Vývoj veřejných příjmů je zachycen na obr. 7.

Obr. 7: Vývoj veřejných příjmů v Portugalsku (v % HDP, 2005-2022)



Zdroj: Ameco (2024), vlastní zpracování, 2024

4.2.3 Rozpočtový deficit

Po úspěšném roce 2019, kdy výsledek rozpočtu dosáhl pozitivních hodnot poprvé od roku 1995, se v následujícím roce 2020 vrátil rozpočet zpět do deficitu a konkrétně činil 5,8 % HDP, tedy v nominální hodnotě 11,5 mld. EUR (CFP, 2021). Prerušení kladného trendu od roku 2015 zaznamenalo primární rozpočtové saldo, které činilo -2,8 % HDP. Taktéž se snížilo strukturální saldo na -2,1 % HDP, což zapříčinilo odchýlení od střednědobého cíle (-0,5 % HDP) dané bilančním pravidlem (CFP, 2021). Výsledek rozpočtového deficitu v sobě promítal aktivitu protipandemických opatření v souvislosti s navýšením veřejných výdajů a snížením veřejných příjmů.

Dle prognózy byl v roce 2021 očekávaný deficit 4,3 % HDP, avšak došlo k nárůstu veřejných příjmů díky daňovým příjmům a příjmům ze sociálního zabezpečení (Evropská komise, 2022). Rozpočtový deficit se tedy začal nepatrně zlepšovat, což naznačovalo postupné oživování ekonomiky, čemuž napomohlo uvolnění ekonomiky. Expanzivní charakter politiky již byl také na ústupu a neprojevoval se tolik jako v předchozím roce. Tato skutečnost se promítla na rozpočtovém saldu, které v roce 2021 představovalo - 2,9 % HDP a strukturální saldo činilo -1,6 % HDP, to znamená zlepšení o 0,5 % HDP a naplnění fiskálního pravidla. (CFP, 2022)

4.2.4 Veřejný dluh

Pandemická krize neměla na veřejný dluh příznivý vliv obdobně jako u ostatních veličin. Veřejný dluh svůj klesající trend od roku 2017 přerušil v roce 2020, kdy vystoupal zpět do vysokých hodnot 134,9 % HDP, v nominální hodnotě 270,5 mld. EUR, což zachycuje tab. 2. Tento nárůst byl primárně způsoben zhoršením schopnosti financování a zvýšením rozpočtového schodku. Veřejný dluh nabyl své nominální hodnoty díky navýšení vydání dluhových cenných papírů a dlouhodobých úvěrů.

Celkový nominální nárůst veřejného dluhu v roce 2020 v porovnání s rokem 2019 dosáhl 20,5 mld. EUR. Z toho 11,5 mld. EUR bylo způsobeno nárůstem rozpočtového deficitu, zatímco zbylých 9 mld. EUR tvořilo získání finančních aktiv, zejména prostřednictvím půjček, aby bylo možné reagovat na výdajové potřeby vyplývající z pandemické krize. (CFP, 2021)

Tab. 2: Položky hrubého veřejného dluhu v Portugalsku v mil. EUR.

Kategorie	2019	2020	2021
1. Hotovost a vklady	31 808	33 062	34 441
2. Dluhopisy	151 636	169 244	164 634
2. 1. Krátkodobé	11 245	10 749	5 966
2. 2. Dlouhodobé	140 391	158 495	158 669
3. Úvěry	66 533	68 188	70 014
3. 1. Krátkodobé	1 498	1 291	1 206
3. 2. Dlouhodobé	65 035	66 897	68 808
Hrubý veřejný dluh	249 977	270 495	269 089
Hrubý domácí produkt	214 375	200 519	216 053
Hrubý veřejný dluh/Hrubý domácí produkt	116,6	134,9	124,5

Zdroj: INE (2023e), vlastní zpracování, 2024

Konec roku 2020 ukázal, že zahraniční sektor vlastnil 71 % veřejného dluhu, přičemž 23 % z toho držela Evropská centrální banka, v porovnání s rokem 2019 tato hodnota činila 18 %. Toto navýšení bylo způsobeno podpůrnými programy v reakci na pandemii. Na druhé straně domácí investoři snížili svůj podíl na veřejném dluhu na 29 %, v roce 2019 se jednalo o 32 %. (CFP, 2021)

V roce 2021 i přes přetrvávající pandemii se podařilo u veřejného dluhu otočit stoupající trend zpět na klesající. Veřejný dluh klesl o 10,4 procentních bodů na 124,5 % HDP, přičemž jeho nominální částka představovala 269 mld. EUR. Tento pokles byl zapříčiněn změnou státních pokladničních poukázek ve výši 5 mld. EUR, naproti tomu se zvýšila

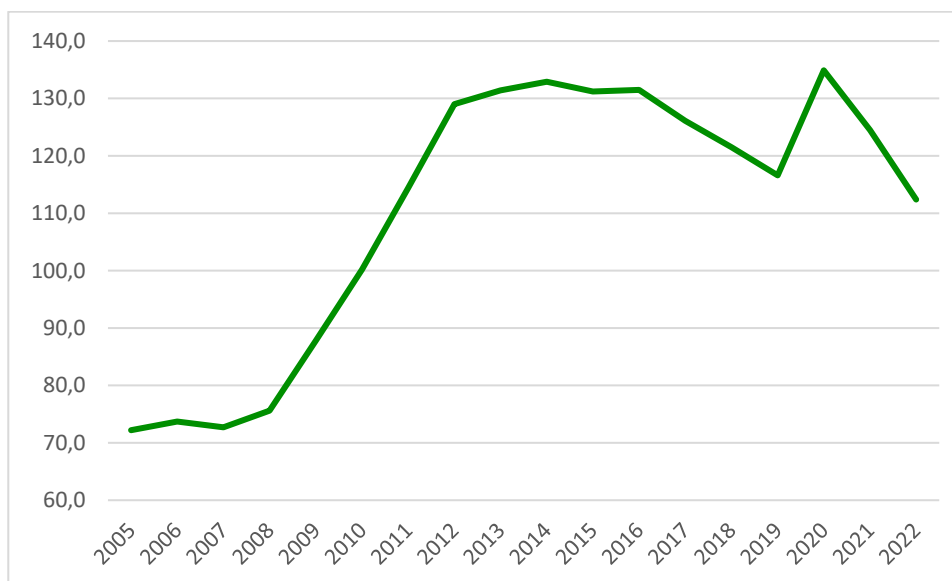
hodnota dlouhodobých úvěrů o 2 mld. EUR a hodnota hotovosti a vkladů (INE, 2023e). Dluh v držení zahraničních věřitelů vystoupal na 77 % z důvodu nárůstu objemu dluhu držený Evropskou centrální bankou v rámci programů boje proti pandemii. (CFP, 2021)

4.3 Oživení veřejných financí v postpandemickém období

V roce 2022 došlo po doznívání pandemického období k oživení ekonomiky, kdy hrubý domácí produkt činil 242 mld. EUR, jak lze pozorovat výše na obr. 3. Došlo tak ke značnému zlepšení fiskální situace, což vedlo ke snížení rozpočtového deficitu a veřejného dluhu. Pokles rozpočtového deficitu opět jako předchozí rok předčilo očekávání vlády, která predikovala jeho výši na 1,9 % HDP, kdy ve skutečnosti vyšplhal na hodnotu 0,3 % HDP a byla tak naplněna jedna z podmínek Paktu o stabilitě a růstu. Primární saldo veřejných rozpočtů se projevilo v pozitivních číslech, a to sice v hodnotě 1,6 % HDP a strukturální saldo se zlepšilo na - 1,1 % HDP z -1,6 % HDP oproti roku 2021 (CFP, 2023). Tento nárůst se projevil díky vyššímu příjmu z daní do státního rozpočtu v souvislosti s růstem cen a oživení hospodářské aktivity, a tak vyšším příjmem z daně z přidané hodnoty. Veřejné příjmy vzrostly v nominální hodnotě o téměř 10 mld. EUR na hodnotu 106 mld. EUR, což představovalo 43,2 % HDP. Ve srovnání s předchozím rokem šlo o mírný pokles, jelikož vzrostl hrubý domácí produkt. Analogicky tomu tak bylo i u veřejných výdajů, které nominálně vzrostly o 4,4 mld. EUR na 107 mld. EUR a poměrově k HDP klesly na 44,1 %. Zvýšení veřejných výdajů bylo zčásti zapříčiněno nárůstem výdajů sociálních příspěvků. (CFP, 2023)

Veřejný dluh se taktéž nominálně zvýšil, a to na 272 mld. EUR, procentuálně vůči HDP klesl o 12,1 p. b. na 112,4 % HDP. Jeho nominální hodnota vzrostla v důsledku navýšení vkladů a hotovosti, procentuálně klesla díky příznivému vývoji hospodářského růstu. (CFP, 2023)

Obr. 8: Vývoj veřejného dluhu v Portugalsku (v % HDP, 2005-2022)



Zdroj: Ameco (2024), vlastní zpracování, 2024

4.4 Reakce Evropské unie na pandemickou krizi COVID-19

Na základě hospodářské situace se Evropská rada rozhodla v březnu 2020 aktivovat tzv. obecnou únikovou doložku Paktu o stabilitě a růstu, která členským zemím umožňuje přizpůsobit rozpočet kritické situaci. Peixoto (2023) uvádí, že tato doložka nabízí prostor k odchýlení od stanovených rozpočtových pravidel, ale nijak nepozastavuje platnost Paktu o stabilitě a růstu. To v roce 2020 pomohlo Portugalsku přijmout všechna nezbytná protipandemická opatření ke zmírnění hospodářských, sociálních a zdravotních důsledků s ohledem na budoucí vývoj a zajištění udržitelnosti veřejných financí.

Pandemická krize nepodpořila vývoj rozpočtového salda a veřejného dluhu, když se v roce 2019 projevila vidina na lepší časy. Naopak došlo k významnému zvýšení rozpočtového deficitu a veřejného dluhu. Rozpočtový deficit se výrazně odchýlil od hranice 3 % HDP dle Maastrichtské smlouvy a výše veřejného dluhu vůči HDP taktéž překročilo stanovenou hranici 60 %, a to na úroveň 134,9 % HDP. Tuto hranici má tedy dlouhodobě Portugalsko odchýlenou.

Finanční podpora ze strany Evropské unie proběhla především přes projekty a kampaně. Projekt NextGenerationEU je jeden z těch, která se konkrétně zaměřuje na členské státy Evropské unie, které byly nejvíce zasaženy pandemií COVID-19. Platnost tohoto projektu vzešla v roce 2021, potrvá do roku 2026 a jeho rozpočet je 806,7 mld. EUR. Jeho cílem je zajistit finanční podporu pro budoucí výzvy a příležitosti v digitální,

ekologické a sociální oblasti (NextGenerationEU, 2024). Očekává se, že tento projekt bude mít taktéž příznivý vliv na posílení hospodářského růstu a zdraví a udržitelnost veřejných financí, s čímž souvisí snížení veřejného dluhu. (DG ECFIN, 2022)

4.5 Komparace ukazatele udržitelnosti S2

Podle poslední Zprávy o fiskální udržitelnosti 2021 publikovanou Directorate-General for Economic and Financial Affairs [DG EFCIN] jsou v očekávání změny ve výdajích související se změnou demografické struktury. V souvislosti s narůstajícím trendem stárnutí obyvatelstva a klesajícím počtem obyvatel v produktivním věku lze očekávat nárůst výdajů na starobní důchody, dlouhodobou zdravotní péči, a naopak nižší výdaje na vzdělávání. Určené prognózy v této zprávě nezohledňují případné politické změny, proto mohou nastat nepředvídatelné zvraty v podobě důchodových reforem či jiných opatření, a narušit tak prognózovaný vývoj. (DG ECFIN, 2022)

Demografické změny budou mít nepříznivý dopad na veřejný rozpočet. Vlivem nárůstu starších obyvatel se zvýší objem důchodových příspěvků a výdaje na zdravotní péči, přičemž se sníží počet přispěvatelů do systému sociálního zabezpečení a daní do státního rozpočtu. V tab. 3 lze pozorovat celkový vývoj položek zahrnutých do výdajů na stárnutí, konkrétně se jedná o výdaje na penze, vzdělání a zdravotní a dlouhodobou péči členských zemí Evropské unie v období 2019-2070 ve vyjádření změny PPS² v % HDP. Oblast penzijního zabezpečení lze rozdělit do dvou kategorií, a to s rostoucí a klesající tendencí. Do kategorie s narůstajícími výdaji na penzi se řadí 18 členských zemí EU, jmenovitě se v problematické situaci nachází Lucembursko, Slovinsko, Slovensko, Maďarsko a Malta. S lepším výhledem do budoucnosti a udržitelnějším důchodovým systémem vyznačující se klesajícími výdaji na penze patří 9 členských států EU, a to mimo jiné Řecko, Portugalsko, Francie a Španělsko. V rámci všech členských států EU je zaznamenán nárůst v oblasti zdravotní a dlouhodobé péče, kterou ovlivňují jak demografické, tak nedemografické prvky v rámci technologického pokroku. V sektoru vzdělávání je evidován spíše pokles výdajů vůči HDP než nárůstu jako v již zmíněných oblastech. (DG ECFIN, 2022)

² PPS (standart kupní síly) je uměle vytvořená měna. Tato jednotka se používá nejčastěji při mezinárodním srovnávání, jelikož eliminuje cenové rozdíly mezi jednotlivými zeměmi. (Český statistický úřad, 2023)

Tab. 3: Úroveň změny jednotlivých nákladů na stárnutí v zemích EU (PPS v % HDP, 2019-2070)

Země	Penze	Zdravotní péče	Dlouhodobá péče	Vzdělávání	Celkem
SK	5,9	2,5	2,1	0,4	10,9
LU	8,7	1,1	1,4	-0,8	10,4
SI	6	1,5	1,3	0,1	8,9
MT	3,8	2,6	1,9	-0,3	8
IE	3	1,4	1,9	-0,1	6,2
CZ	2,9	0,9	1,7	0,6	6,1
HU	4,1	0,9	0,7	-0,1	5,6
BE	3	0,6	2,1	-0,4	5,3
NL	2,3	0,8	2,7	-0,5	5,3
RO	3,8	0,9	0,4	-0,1	5
PL	-0,2	2,6	1,6	-0,1	3,9
AT	1	1,2	1,8	-0,1	3,9
FI	1,3	0,8	2,1	-0,9	3,3
DE	2,1	0,4	0,2	0,5	3,2
SE	-0,1	0,8	2,2	-0,5	2,4
BG	1,4	0,2	0,1	0,4	2,1
CY	2,1	0,3	0,3	-0,7	2
LT	0,4	0,6	0,8	-0,1	1,7
DK	-2	0,9	3,4	-0,8	1,5
IT	-1,8	1,2	1	-0,4	0
HR	-0,7	0,7	0,2	-0,5	-0,3
ES	-2,1	1,3	0,8	-0,4	-0,4
LV	-1,2	0,4	0,2	0	-0,6
FR	-2,2	1,1	0,8	-0,6	-0,9
PT	-3,2	1,6	0,4	-0,1	-1,3
EE	-2,3	0,8	0,3	-0,4	-1,6
EL	-3,8	0,8	0	-0,6	-3,6
EU	0,1	0,9	1,1	-0,2	1,9

Zdroj: DG ECFIN (2021), vlastní zpracování, 2024

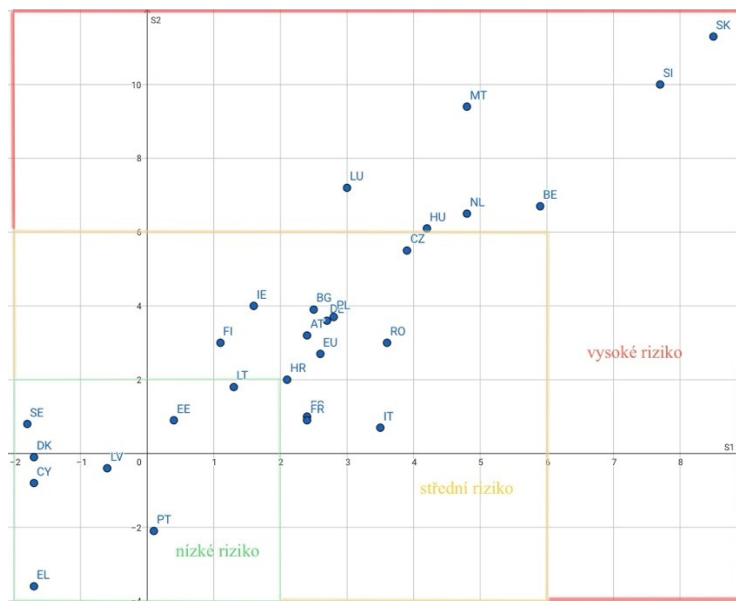
Právě tyto náklady na stárnutí jsou příčinou dlouhodobých fiskálních rizik, a proto jsou součástí ukazatele dlouhodobé udržitelnosti S2, aby se fiskální nerovnováze dalo předcházet a predikovat ji. Další položku ukazatele S2 představuje strukturální primární saldo jakožto ukazatel rozpočtové pozice. Ukazatel S2 tak měří potřebné fiskální úsilí ke stabilizaci veřejného dluhu z dlouhodobého hlediska. (DG ECFIN, 2022)

DG ECFIN (2023a) publikovalo dokument o udržitelnosti dluhu, ve kterém uvádí aktualizovanou metodologii pro hodnocení dlouhodobých fiskálních rizik. Změna zahrnuje aplikaci ukazatelů S1 a S2 jakožto nástroje pro měření dlouhodobé fiskální udržitelnosti. Ve srovnání se Zprávou o fiskální udržitelnosti 2021 bylo hodnocení založeno jen na ukazateli S2 (DG ECFIN, 2022). Ukazatel S1 představuje potřebné fiskální úsilí ke snížení poměru veřejného dluhu na 60 % HDP do roku 2070. Byl mu tak prodloužen časový horizont. Tento ukazatel představoval lepší variantu v kombinaci s ukazatelem S2, jelikož reflektuje citlivost ekonomiky v souvislosti s vysokým zadlužením. (DG ECFIN, 2023a)

Obr. 9 zachycuje rizika jednotlivých členských států EU s ohledem na oba ukazatele. V Evropské unii podle ukazatele dlouhodobé udržitelnosti S2 a S1 je v ohrožení sedm

členských států, jmenovitě jsou to Slovensko, Slovinsko, Belgie, Lucembursko, Maďarsko, Malta a Nizozemsko. Se středním rizikem udržitelnosti jsou to Česko, Bulharsko, Německo, Irsko, Francie, Chorvatsko, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Rumunsko, Finsko a Španělsko. Mezi země s nízkým dlouhodobým rizikem se řadí Litva, Lotyšsko, Estonsko, Dánsko, Kypr, Řecko, Portugalsko a Švédsko. (DG ECFIN, 2023a)

Obr. 9: Kombinace ukazatelů fiskálních rizik S1 a S2 v zemích EU (PPS v % HDP, 2019-2070)



Zdroj: DG ECFIN (2023a), vlastní zpracování, 2024

Vzhledem k tomu jsou srovnávány dvě země, Portugalsko, na které je práce zaměřena a na Česko, které má relativně dobrou fiskální pozici z hlediska zadlužení, avšak současný vývoj během pandemie COVID-19 nebyl pro Česko příznivý.

Jak již bylo avizováno, Portugalsko se řadí do skupiny zformované z dalších členských států Evropské unie – Irsko, Itálie, Řecko a Španělsko. Společně si procházely dlouhodobou ekonomickou nestabilitou, která se především projevovala vysokou mírou veřejného dluhu, která ale stále přetrvává. Česko tvoří společně se Slovenskem, Maďarskem a Polskem tzv. skupinu V4 – Visegrádská čtyřka. Všechny tyto země spojuje minulost komunistické vlády a jejich transformace z plánované na tržní ekonomiku. I přestože se obě skupiny liší svými výzvami, cíl mají společný, zajistit stabilní ekonomický růst a udržitelnost veřejných financí (Pokorný, 2023). Pokorný (2023) zkoumal skupiny V4 a PIIGS během krize v roce 2008 a pandemické krize v roce 2020,

kdy vyšlo najevo, že skupina PIIGS si prošla náročnějším fiskálním obdobím v první krizi, zatímco po pandemické krizi prokázaly lepší výsledky.

Portugalsko

S porovnáním se Zprávou o fiskální udržitelnosti 2021 se Portugalsko řadilo mezi členské země Evropské unie s dlouhodobou střední rizikovostí, ale s revizí klasifikace měření se snížilo na úroveň s nízkým fiskálním rizikem. Nízké riziko je především ovlivněno přebytky strukturálního primárního salda. (DG ECFIN, 2023a)

Přestože Portugalsko čelí výzvám v souvislosti se stárnutím obyvatelstva a jeho rozpočtová situace nebyla v minulosti ideální, z pohledu dlouhodobého horizontu lze konstatovat, že země dosahuje fiskální udržitelnosti. Náklady na stárnutí populace se z dlouhodobého hlediska snižují, což se projevuje jako důsledek reformy důchodového systému z minulých let, která revidovala nástupní věkovou hranici do důchodu. Tato nástupní hranice se mění v závislosti na střední délce života. Například v roce 2022 odcházeli obyvatelé do penze ve věku 66 let a 7 měsíců, zatímco v následujícím roce 2023 byla tato hranice upravena na 66 let a 4 měsíce³, což odráží udržitelnost penzijního systému v závislosti na demografickém vývoji (OECD, 2023b). Dle DG ECFIN (2021) bude nástupní věk populace do důchodu v roce 2070 ve výši 69 let a 3 měsíců a průměrná délka času jednoho penzisty strávená v důchodu je odhadována na 21,5 let.

Tyto snižující se náklady na stárnutí napomáhají ke zvyšování strukturálního primárního salda a vedou tak ke stabilizaci veřejného dluhu. Ukazuje se, že Portugalsko bude čelit v budoucnu výzvě, a to sice s výdaji na zdravotnictví. Jedná se především o výdaje spojené se zdravotnictvím z nedemografického hlediska, do kterého se řadí výdaje na technologický pokrok (viz tab. 3). (DG ECFIN, 2023a)

Česko

Na první pohled se může zdát, že Česko představuje nízké fiskální riziko. Ve srovnání s Portugalskem Česko dosahuje nízké hodnoty veřejného dluhu, jak lze pozorovat na obr. 10 v porovnání s Portugalskem, a naplňuje tak předpokládanou hranici 60 % HDP stanovenou Maastrichtskou smlouvou. Avšak při posouzení z dlouhodobého hlediska se příznivá fiskální udržitelnost neprojevuje. Ve Zprávě o fiskální udržitelnosti 2021 bylo Česko klasifikováno do kategorie zemí s vysokým dlouhodobým fiskálním rizikem.

³ Mezi roky 2020-2022 se střední doba dožití snížila.

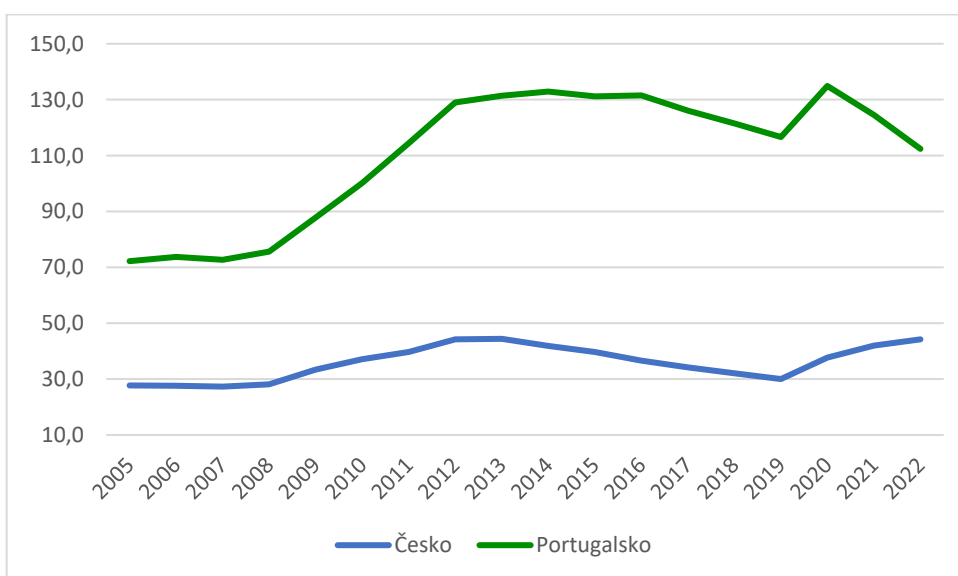
V roce 2022 se však zařadilo na úroveň středních fiskálních rizik, nicméně s blízkostí k vyššímu riziku. Tato změna byla především způsobena rozpočtovou pozicí a taktéž změnou měření dlouhodobé udržitelnosti. (DG ECFIN, 2022; DG ECFIN, 2023a)

V porovnání s Portugalskem se Česko nachází v nepříznivé pozici v souvislosti výdajů na stárnutí, konkrétně jde o výdaje na starobní důchody a dlouhodobou péči. Dle DG ECFIN (2021) je věk pro odchod do důchodu v roce 2070 stanovený ve věku 65 let. Průměrná délka v důchodu v roce 2070 je odhadovaná na 23,3 let. (DG ECFIN, 2021)

Fiskální pozice Česka byla velmi zasažena během pandemie COVID-19, kdy během ní došlo k nárůstu rozpočtového deficitu, kdy byla sice nutná potřeba zásahů do ekonomiky a podpora ve formě expanzivní fiskální politiky, ale jisté kroky byly pro situaci nadbytečné, šlo například o snížení daně z fyzických osob v roce 2020, které následně vedlo k nepříznivému ekonomickému vývoji a podpoře navýšení inflace. (NRR, 2022)

V roce 2023 byl přijat konsolidační balíček, který by měl napravit rozpočtovou situaci na straně příjmů i výdajů. Jeho součástí jsou i změny v oblasti důchodového systému a mohla by se tak napravit hladina výdajů na stárnutí (NRR, 2023b). Národní rozpočtová rada (2023b) zmiňuje v této souvislosti, že je nezbytné pokračovat v procesu konsolidace i po příštím volebním období, aby došlo k udržitelnosti veřejných financí.

Obr. 10: Vývoj veřejného dluhu v Česku a Portugalsku (v % HDP, 2005-2022)



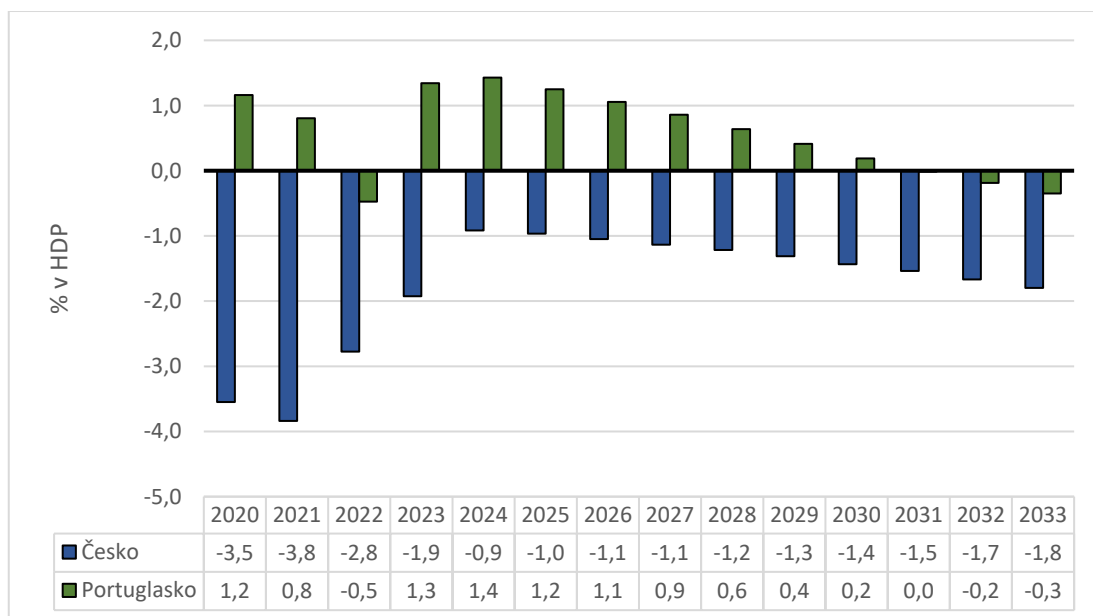
Zdroj: Ameco (2024), vlastní zpracování, 2024

Komparace

Kromě výdajů na stárnutí hraje klíčovou roli v ukazatelích S1 a S2 výše strukturálního primárního salda, které slouží jako vhodný ukazatel udržitelnosti veřejných financí, jelikož je očištěn od dluhové služby a jednorázových a cyklických jevů, které mohou z dlouhodobého hlediska zkreslovat představu o udržitelnosti veřejných financí.

V případě ukazatele S1 se Česko nachází z dlouhodobého hlediska v pozici se středními fiskálními riziky, to znamená, aby v budoucnu dosáhlo hranice 60 % HDP bude zapotřebí úprava 3,9 % PPS HDP (viz obr. 9). (DG ECFIN, 2023a) Z obr. 10 lze pozorovat, že veřejný dluh Česká má oproti Portugalsku rostoucí tendenci. Portugalsko i přestože nyní bojuje s vysokou mírou veřejného dluhu, z dlouhodobého hlediska se veřejný dluh bude přibližovat k referenční hranici 60 % HDP, což je podpořeno příznivým vývojem výdajů na stárnutí obyvatelstva a pozitivním vývojem strukturálního primárního salda (viz obr. 11). V rámci Česka se v následujících letech strukturální primární saldo nevyvíjí v příznivém trendu v porovnání s Portugalskem, které se většinu let pohybuje v kladných číslech. Lze konstatovat, že se udržitelnost veřejných financí v Portugalsku bude v následujících letech vyvíjet příznivě.

Obr. 11: Vývoj strukturálního primárního salda v Česku a Portugalsku (v % HDP, 2020-2033)



Zdroj: DG ECFIN (2023b), vlastní zpracování, 2024

4.6 Zhodnocení a budoucí vývoj ekonomické udržitelnosti

Portugalsko si v průběhu své bohaté historie prošlo v ekonomickém vývoji řadou změn, které se projevovaly jak vážnými krizemi, tak obdobími hospodářských vrcholů.

Původně bylo Portugalsko námořnickou velmocí, která budovala svou působnost v odlehlých koutech světa. S příchodem 20. století začala monarchie upadat, což umožnilo příchod demokracie a vznikla První portugalská republika. Toto období bylo charakterizováno politickou a hospodářskou nestabilitou, kdy země bojovala s nízkým hospodářským růstem a vysokým zadlužením. Změna přišla se vznikem Estado Novo a příchodem Oliveira Salazara, který sice nastavil řád ve veřejných financích, avšak jeho fiskální politiku lze považovat za příliš striktní. Minimalizoval veřejné výdaje do důležitých sektorů, čímž podpořil ekonomickou, sociální a technologickou zaostalost. Po revoluci opět v zemi panovala politická a ekonomická nestabilita. Cílem bylo dosáhnout vnitřní rovnováhy, čehož bylo dosaženo pomocí ozdravných programů v roce 1986 a Portugalsko vstoupilo do Evropského hospodářského společenství.

Během 21. století se Portugalsko ocitlo rovnou ve dvou krizích, které představovaly důležité mezníky a zkoušku odolnosti tamních veřejných financích.

První krize započala v roce 2011 a byla částečně zaviněna domácími ekonomickými problémy, ale taktéž globální finanční krizí. Portugalsko se opět stalo součástí ozdravného programu, které mělo za cíl zavést fiskální opatření a tím udržitelnost veřejných financích. Během této krize se zefektivnily veřejné výdaje i příjmy, přičemž se stala jedním z klíčových opatření důchodová reforma, která přispěla k vyšší udržitelnosti výdajů na stárnutí z dlouhodobého hlediska, a taktéž daňová reforma, která navýšila veřejné příjmy.

Mezi roky 2016-2019 byl pozorován stabilizovaný stav veřejných financích v porovnání s přechodným obdobím hospodářské recese. Aplikovaná fiskální opatření se začala reflektovat do hospodářského růstu, který byl nad průměrem Eurozóny. Rozpočtový deficit se obrátil na rozpočtový přebytek a docházelo ke snížení veřejného dluhu.

V roce 2020 měla pandemická krize COVID-19 dopad na celý svět, kdy včetně zdravotnictví trpělo i národní hospodářství. Tato krize se projevila navýšením veřejných výdajů, čímž se navýšil rozpočtový deficit. Hospodářský vývoj se nacházel před bodem recese a Portugalsko muselo zasáhnout v podobě expanzivní fiskální politiky a podpořit

domácí trh. Veřejný dluh narůstal na objemu, a to především kvůli zhoršené schopnosti financování pandemie a vyšší rozpočtového schodku.

V roce 2022 byla již pandemická krize na ústupu, což se odrazilo ve zlepšení hospodářské situace, která se projevila především konsolidací veřejných financí, a s tím spojeným snížením veřejného dluhu a rozpočtového deficitu. Lze konstatovat, že řízení fiskální politiky během pandemie COVID-19 v Portugalsku bylo přiměřené k situaci a byla provedena taková opatření, která byla žádoucí k podpoře domácí ekonomiky. To se v roce 2022 projevilo na snižování veřejného dluhu k HDP a návratu do předpandemického rostoucího trendu hospodářské růstu.

Skutečnost, že portugalská ekonomika projevuje známky zlepšení a dobrý hospodářský vývoj potvrzuje analýza ukazatelů dlouhodobých fiskálních rizik S2 a S1, které vykazují fiskální situaci Portugalska jako velmi pozitivní a v rámci Evropské unie se Portugalsko pohybuje na úrovni s nízkým dlouhodobým fiskálním rizikem. Pozitivní fiskální výsledky Portugalska jsou důsledkem reformy důchodového systému v minulých letech a taktéž přebytky strukturálního primárního salda, které odráží pozitivní rozpočtovou pozici. Navzdory současným i budoucím výzvám spojené se stárnutím obyvatelstva a poklesem počtu obyvatel v produktivním věku si Portugalsko udržuje z dlouhodobého hlediska stabilní pozici.

Fiskální pozice Portugalska je porovnána s fiskální pozicí v Česku, které se nachází na úrovni středního fiskálního rizika, nicméně v blízkosti vysoké úrovně. Tato pozice je ovlivněna neudržitelným systémem důchodového systému, který nicméně projevuje změny a úroveň fiskálního rizika má šanci na zlepšení. Česko se v porovnání s Portugalskem stále vzpamatovává z období pandemické krize, a než aby veřejný dluh klesal, nabírá na růstu.

Udržitelnost veřejných financí v Portugalsku je zajišťována jak na národní úrovni, tak na úrovni Evropské unie. Na národní úrovni je udržitelnost veřejných financí zajišťována prostřednictvím strukturovaného rozpočtového procesu, který představuje komplexní mechanismus a obsahuje detailní kroky k zajištění efektivní alokaci veřejných financí, udržitelnosti a transparentnosti státního rozpočtu. Tento proces podléhá průběžné kontrole ze strany nezávislých fiskálních institucí, které poskytují nezávislý pohled na plnění státního rozpočtu.

Evropská unie monitoruje stav a řízení veřejných financí prostřednictvím fiskálních pravidel a fiskálních rad. Portugalská rada pro veřejné finance, jakožto kontrolní nezávislý orgán, má za úkol monitorovat a hodnotit rozhodování o veřejných financích, která provádí vláda. Posláním Rady je zajistit udržitelnost veřejných financí a mimo jiné vyhodnocuje makroekonomické prognózy, kontroluje rozpočtová pravidla, monitoruje plnění rozpočtu a zajišťuje symetričnost informací veřejnosti. Tento krok pomohl Portugalsku získat lepší kontrolu nad veřejnými financemi a zamezit vládě v neefektivní alokaci. Transparentnost představuje klíčové hledisko, které zásadně přispívá k prevenci neefektivní a neodpovědné alokaci veřejných financí prováděné vládou. Zabraňuje se tak neopodstatněným výdajům, posiluje důvěru veřejnosti ve veřejné instituce a je jisté, že jsou veřejné finance alokovány v souladu s veřejným zájmem. Portugalská rada pro veřejné finance taktéž disponuje vysokou mírou nezávislosti, což podporuje důvěru veřejnosti v systém veřejných institucí s jejich nezávislými kontrolními orgány.

V souhrnu si Portugalsko prošlo dynamickým ekonomickým vývojem. V současné době se projevuje zlepšení v oblasti fiskální disciplíny, což se odráží na postupném snižování veřejného dluhu. Z dlouhodobého hlediska disponuje stabilním a pozitivním vývojem v udržitelnosti veřejných financí.

Pro udržení příznivého trendu bude záležet na mnoha aspektech, a to především na politickém vývoji, jelikož v dubnu 2024, po devíti letech vlády sociálně-demokraticky zaměřené strany, nastoupila do čela vedení strana s liberálně-konzervativní ideologií. Tato změna se může výrazně promítnout do způsobu řízení fiskální politiky. Vláda by měla pro příznivý budoucí vývoj proaktivně reagovat na fiskální výzvy a potenciální rizika, například včasné reagovat na potenciální rizika demografického vývoje v podobě stárnutí obyvatel a předcházet jim prostřednictvím strukturovaných reforem. Proaktivně by měla snižovat úroveň veřejného dluhu, aby zajistila stabilizaci ekonomiky a byla důvěryhodným věřitelem na finančních trzích. V případě hrozby další hospodářské krize volit taková opatření, která budou žádoucí pro danou situaci s ohledem na budoucí generaci. Vláda by měla navazovat spolupráci s nezávislými fiskálními institucemi, které budou podávat nestranné informace k dané situaci.

Závěr

Cílem této bakalářské práce bylo analyzovat ekonomickou udržitelnost v Portugalsku. Práce měla za cíl zhodnotit jednotlivé kroky, které byly učiněny k dosažení udržitelnosti veřejných financí v období krizí a porovnat ekonomickou udržitelnost z dlouhodobého hlediska s další zemí, konkrétně Českem, a závěrem zhodnotit výslednou analýzu s ohledem na budoucí vývoj.

V teoretické části byla představena teoretická východiska, která měla za cíl představit problematiku veřejných financí a seznámit se s důležitými pojmy jako jsou veřejné finance a jejich funkce v ekonomice, fiskální a rozpočtová politika, účel veřejných výdajů a příjmů, rozdělení rozpočtového deficitu a příčiny vzniku veřejného dluhu. V další části byl čtenář seznámen s konceptem Fiscal Governance a jakého významu nabývá ve veřejných financích. Tento koncept zastřešuje fiskální pravidla a fiskální nezávislé instituce, které určují daný směr a limit vládám při řízení fiskální politiky, aniž by veřejné finance byly ovlivněny politickým vývojem. Teoretická východiska byla následně promítnuta v praktické části v souvislosti s analýzou ekonomické udržitelnosti.

Portugalsko si od počátku 20. století prošlo několika hospodářskými krizemi, které tvoří nedílnou součást hospodářského vývoje, avšak je důležité použít adekvátní nástroje v rámci fiskální politiky k jejich zmírnění či zabránění. Během posledních dvou dekad Portugalsko prošlo dvěma důležitými mezníky, při kterých byla vyzkoušena odolnost veřejných financí. Při první krizi v roce 2011 proběhla spolu s daňovou i důchodová reforma a zároveň vznikla Portugalská rada pro veřejné finance, která má za povinnost dohlížet na správu veřejných financí. Tyto kroky přispěly ke zlepšení fiskální situace v následujících letech a v roce 2019 země dosahovala své nejlepší fiskální pozice za posledních dvacet let. Pandemická krize COVID-19 tento příznivý trend narušila a vláda musela aktivovat expanzivní fiskální politiku s cílem podpořit domácí trh. Krize se promítla do zvýšení veřejných výdajů a snížení příjmů, což mělo za následek růst rozpočtového deficitu a veřejného dluhu. V roce 2022 došlo k následnému oživení ekonomiky a veřejný dluh snižoval svou hodnotu k HDP společně s rozpočtovým deficitem, který naplňoval fiskální pravidlo EU.

Pro doplnění kontextu ekonomické udržitelnosti s výhledem do budoucna je v poslední části analyzována dlouhodobá fiskální udržitelnost pomocí ukazatele S2 v Portugalsku, společně s Českem a zeměmi EU. Z dlouhodobého hlediska se Portugalsko v porovnání

s Českem nachází ve velmi dobré fiskální pozici s nízkou úrovní rizika. A to v důsledku zmíněných reforem, které odráží stabilní výdaje na stárnutí a ty následně ovlivňují rozpočtovou pozici, která je taktéž do budoucna příznivá. Česko se oproti Portugalsku nachází blízko úrovně vysokého fiskálního rizika, kdy tato pozice je ovlivněna nepříznivými výdaji na stárnutí a hodnotami strukturálního primárního salda. Avšak v roce 2023 Česko podniklo první kroky ke zlepšení této situace a mohla by do budoucna zlepšit svou pozici s ohledem na riziko.

Budoucí vývoj Portugalska bude záviset na politickém vývoji a schopnosti vlády proaktivně reagovat na hospodářský vývoj a demografický vývoj, který s sebou nese problematika stárnutí obyvatelstva. Vláda musí přizpůsobit svou fiskální politiku s ohledem na dopady v budoucím vývoji veřejných financí. Další důležitý bod představuje aktivní snižování veřejného dluhu tak, aby se přibližoval ke stanovené referenční hodnotě 60 % HDP, která je určena v Maastrichtské smlouvě, čímž si zajistí dobrou pozici na finančních trzích a udržitelný a stabilizovaný vývoj veřejných financí. Nedílnou součástí k ekonomické udržitelnosti bude spolupráce vlády s Portugalskou radou pro veřejné finance.

Seznam použitých zdrojů

- Amaral, L., Marques, B. L., dos Santos, P. J. (2022). Measuring the Carnation Revolution: A Synthetic Control Analysis of Economic Crisis in Portugal (1974-1992). *Nova school of Business & Economics. Working paper* #641. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4163026
- Ameco (2024). Ameco Database. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database_en
- Angelos, D. (2020). *Independent fiscal institutions in the EU*. European parliamentary research service. DOI: [10.2861/523543](https://doi.org/10.2861/523543)
- Angelos, D. (2021). *Introduction to the fiscal framework of the EU*. European parliamentary research service. DOI: [10.2861/072030](https://doi.org/10.2861/072030)
- Assembleia da República (2024). *The Assembleia da República as a body that exercises sovereign power*. Dostupné 24.1.2024 z <https://www.parlamento.pt/sites/en/>
- Baklanoff, E. N. (1979). The Political Economy of Portugal's Old Regime: Growth and Change Preceding the 1974 Revolution. *World Development*, 7(8-9), 799-811. <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v7y1979i8-9p799-811.html>
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., & Zhang, X. (2019). Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. *European Journal of Political Economy*, 57, 53-69. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.07.004>
- Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford University Press. Dostupné z <https://books.google.cz/books?id=ozjcWlfoO8C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Burnside, C., Chuhan, P., Eichenbaum, M., Fiess, N., Meshcheryakova, Y., & Rebelo, S. (2005). *Fiscal sustainability in theory and practice : a handbook*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-5874-0>
- Calmfors, L. (2015). *The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration*. Research institute of Industrial Economics. IFN Working Paper No. 1076 <https://www.ifn.se/wfiles/wp/wp1076.pdf>
- Colselho das Finanças Públicas (2021). *Evolução orçamental das Administrações Públicas em 2020*. Dostupné <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/evolucao-orcamental/evolucao-orcamental-das-administracoes-publicas-em-2020>
- Colselho das Finanças Públicas (2022). *Evolução orçamental das Administrações Públicas em 2021*. [https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-rel-05-2022_contaap2021\[1\].pdf](https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-rel-05-2022_contaap2021[1].pdf)
- Colselho das Finanças Públicas (2023). *Evolução orçamental das Administrações Públicas em 2022*. Dostupné https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-rel-05-2023_ap2022.pdf
- Colselho das Finanças Públicas (2024). *CFP*. Dostupné 10.2.2024 z <https://www.cfp.pt/en/cfp>
- Constituição da República Portuguesa (2005). *Constituição da República Portuguesa*. Dostupné 4.2.2024 z

<https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf#page=44>

Černohorský J. (2020). *Finance: od teorie k realitě*. Grada Publishing.

Česká národní banka (2023). *Pakt stability a růstu*. Dostupné 20.11.2023 z https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni-vztahy/hospodarska-a-menova-politika-v-eu/-pakt-stability-a-rustu/

Český statistický úřad (2023). *Evropský srovnávací program*. Dostupné 25.3.2024 z https://www.czso.cz/csu/czso/evropsky_srovnavaci_program

Direção-Geral do Orçamento (2024). *Conhecer o processo de elaboração do orçamento do estado*. Dostupné 3.2.2024 z <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/ConhecerProcessoElaboracaoOE/index.aspx>

Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2016). *Ex Pose Evaluation of the Economic Adjustment Programme: Portugal, 2011-2014*. European Economy. Institutional Paper 040. doi:10.2765/094591

Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2021). *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*. European Economy. Institutional Paper 148. doi: 10.2765/84455

Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2022). *Fiscal Sustainability Report 2021*. European Economy. Institutional paper 171. doi: 10.2765/682828

Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2023a). *Debt Sustainability Monitor 2022*. European Economy. Institutional Paper 199. doi: 10.2765/917337

Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2023b). *Debt Sustainability Monitor 2022: statistical county fiches*. European Economy. Dostupné 21.3.2024 z https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-sustainability-report-2021_en

Dvořák, P. (2008). *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. C. H. Beck.

Dvořáková, V. & Kunc, J. (2020). *Korporativismus*. Sociologická encyklopedie. Dostupné 14.1.2024 z <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Korporativismus>

Dziemianowicz, R., Kargol-Wasiluk, A., & Budlewska, R. (2016). Fiscal Councils as an Element of the Concept of Fiscal Governance in the European Union Member States. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 11(4), 675-687. <http://dx.doi.org/10.12775/EQUIL.2016.030>

Embassy of Portugal in Czech Republic (2024). *History of Portugal*. Dostupné 10.1.2024 z <https://praga.embaixadaportugal.mne.gov.pt/en/about-portugal/history>

Eurostat (2024). *Old-age-dependency ratio*. Dostupné 10.3.2024 z <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00198/default/table?lang=en>

Eurostat (2023a). *Statistika výdajů na zdravotní péči*. Dostupné 10.3.2024 z https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Healthcare_expenditure_statistics&action=statexp-seat&lang=cs

Evropská komise (2010). *National fiscal governance reforms across EU Member States*. European Economy. Occasional Papers 67. doi: 10.2765/69034

- Evropská komise (2017a). *European semester thematic factsheet: Sustainability of public finance*. Dostupné 25.11.2023 z https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_en_0.pdf
- Evropská komise (2017b). *Debt Sustainability Monitor 2016*. European Economy. Institutional Paper 047. https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ip047_en.pdf
- Evropská komise (2019). *Post-Programme Surveillance Report: Portugal, Summer 2019*. European Economy. Institutional paper 113. Dostupné https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/e7363859-e38b-4fe3-b6a7-65154152bccf_en?filename=ip113_en.pdf
- Evropská komise (2020). *Post-Programme Surveillance Report: Portugal, Autumn 2019*. European Economy. Institutional Paper 138. doi: 10.2765/21351
- Evropská komise (2022). *Post-Programme Surveillance Report: Portugal, Spring 2022*. European Economy. Institutional Paper 176. doi: 10.2765/484132
- Evropská komise (2023a). *Economic and fiscal governance*. Dostupné 25.10.2023 z https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance_en
- Evropská komise (2023b). *What is a national fiscal framework?* Dostupné 25.10.2023 z https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/what-national-fiscal-framework_en
- Evropská komise (2023c). *Medium-term budgetary objectives*. Dostupné 20.11.2023 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mtos_en?prefLang=cs
- Evropská komise (2023d). *Independent fiscal institutions*. Dostupné 28.11.2023 z https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en
- Evropská komise (2024a). *Fiscal governance database*. Economy-finance.ec.europa.eu. Dostupné 13.1.2024 z https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en
- Evropská komise (2024b). *Financial assistance to Portugal*. Dostupné 15.2.2024 z https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-portugal_en
- Evropská rada (2020). *Doporučení Rady k národnímu programu reform Portugalu na rok 2020 a stanovisko Rady k programu stability Portugalu na rok 2020*. Dostupné 16.3.2024 z <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8441-2020-INIT/cs/pdf>
- Evropská rada (2023). *Evropský semestr: přehled pravidel a dokumentů*. Dostupné z 20.11.2023 <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>
- Evropská unie (2024). *Portugal*. Dostupné 24.1.2024 z https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/portugal_cs
- Ferraz, M. N. & Duarte, A. P. (2014). The first Portuguese Republic. *EA*, 47(1-2), 59-75. https://www.researchgate.net/publication/317097693_The_Public_Finance_and_the_Economic_Growth_in_the_First_Portuguese_Republic

- Ferraz, R. & Duarte, A. P. (2015). Economic Growth and Public Indebtedness in the Last Four Decades: Is Portugal different from the other PIIGS' economies? *Naše gospodarstvo/Our Economy*, 61(6), 3-11. doi: 10.1515/ngoe-2015-0021
- Hamerníková, B., Maaytová, A., Izák, V., Klazar, S., Krebs, V., Kubátová, K., Nahodil, F., Ochrana, F., Pavel, J., Průša, L., Sedmíhradská, L., Šimíková, I., Vančurová, A., & Wawrozs, P. (2007). *Veřejné finance*. ASPI Publishing.
- Hejduková, P. (2015). *Veřejné finance – teorie a praxe*. C. H. Beck.
- Hufty, M. (2011). Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In U. Wiesmann, & H. Hurni (Eds.), *Research for sustainable development: foundations, experiences, and perspectives* (s. 403-424). <https://ssrn.com/abstract=2019005>
- Instituto Nacional de Estatística (2021a). *Tourism Statistics – 2020*. Dostupné 17.2.2024 z https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOE_Spub_boui=280866098&PUBLICACOESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística (2021b). *Main aggregates of General Government Statistics of Public expenditure*. Dostupné 5.3.2024 z https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=507682947&DESTAQUESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística (2023a). *Tourism statistics*. Dostupné 5.1.2024 z https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=593942156&DESTAQUESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística (2023b). *Demographic statistics*. Dostupné 5.1.2024 z https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOE_Spub_boui=637357865&PUBLICACOESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística (2023c). *Main aggregates of General Government Statistics of Public expenditure*. Dostupné 5.3.2024 z https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=593665062&DESTAQUESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística (2023d). *Health satellite account*. Dostupné 11.3.2024 z https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=594894535&DESTAQUESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística (2023e). *Excessive deficit procedure 2nd notification*. Dostupné 14.3.2024 z https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=593659149&DESTAQUESmodo=2
- International Living (2024). *Best Places to Retire in 2024: The Annual Global Retirement Index*. Dostupné 5.3.2024 z <https://internationalliving.com/the-best-places-to-retire/>
- International Monetary Fund (2019). *Political Consensus at the Heart of Portuguese Recovery*. Dostupné 15.2.2024 z <https://www.imf.org/en/Countries/PRT/portugal-lending-case-study>
- International Monetary Fund (2023). *Fiscal Rule Indicator*. Dostupné 1.11.2023 z https://www.imf.org/external/datamapper/FR_ind@FR_FC/FR_FCWORLD
- Klíma, J. (2005). *Salazar: Tichý diktátor*. Aleš Skřivan ml.

- Klíma, J. (2023). *Dějiny Portugalska* (3. vyd.). Nakladatelství lidové noviny.
- Kopits, G., & Symansky, S. A. (1998). Fiscal Policy Rules. *International Monetary Fund Occasional Papers 162*. <https://doi.org/10.5089/9781557757043.084>
- Krč, M., Odehnal, L., Greenwood, D., Horák, R., Kamiński, T., Kurowski, J., Nedbal, J., Oleksyn, L., Olszewski, J., Placzek, J., Stachowiak, Z., Stankiewicz, W., Sulek, M., Šefík, V., Šelešovský, J., Urbański, L., & Wrobel, J. (1998). *Ekonomika obrany státu*. Vojenská akademie v Brně.
- Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Caceres, C., Kim, K., Debrun, X., Escolano, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I., & Zymek, R. (2009). *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. IMF staff paper. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>
- Lousada, A. P., Oliveira, H. N. (2021). António de Oliveira Salazar. *Revista Portuguesa de História Militar*, 1(1), 1-3. <https://doi.org/10.56092/LUOY4568>
- Maaytová, A., Ochrana, F., Pavel, J., Sedmihradská, L., & Tepperová, J. (2015). *Veřejné finance: v teorii a praxi*. Grada Publishing.
- Mais Transparencia (2024a). *On the state budget*. Dostupné 30.1.2024 z <https://transparencia.gov.pt/en/orcamento-do-estado/definicao/sobre-o-orcamento-do-estado/>
- Mais Transparencia (2024b). *Forecast, execution and result*. Dostupné 30.1.2024 z https://transparencia.gov.pt/en/orcamento-do-estado/definicao/previsao-execucao-resultado/#bh_definition_budget_cycle_id
- Ministério das Financas (2020). *Medidas de política económica em resposta a COVID-19*. Dostupné 3.3.2024 z <https://www.gpeari.gov.pt/web/pt/medidas-politica-pt>
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press.
- Národní rozpočtová rada (2022). *Zpráva NRR o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí 2022*. Dostupné 31.3.2024. z <https://www.rozpocetvarada.cz/publikace/zprava-o-dlouhodobem-udrzitelnosti-verejnych-financi-2022/>
- Národní rozpočtová rada (2023a). *Vše o veřejných financích*. Dostupné 20.8.2023 z <https://www.rozpocetvarada.cz/o-verejnych-financich/vse-o-verejnych-financich/>
- Národní rozpočtová rada (2023b). *TZ: NRR: Veřejné rozpočty stojí na křižovatce. Konsolidační balíček a změny v penzích mohou nastartovat návrat k udržitelnosti*. Rozpocetvarada.cz. Dostupné 23.3.2024 z <https://www.rozpocetvarada.cz/tiskove-sdeleni/tz-nrr-verejne-rozpocety-stoji-na-krizovatce-konsolidacni-balicek-a-zmeny-v-penzich-mohou-nastartovat-navrat-k-udrzitelnosti/>
- Nářízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 1175/2011 (2011). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1175>
- Nářízení rady EU č. 1177/2011 (2011). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1177>
- NextGenerationEU (2024). *Recovery and Resilience Facility*. Dostupné 20.3.2024 https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_en
- Observatory of Public Sector Innovation (2024). *Portugal Participatory Budget*. Dostupné 3.2.2024 z <https://oecd-opsi.org/innovations/portugal-participatory->

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/measuring-ifi-independence-a-first-pass-using-the-oecd-ifi-database-2018.pdf>

von Trapp, L., Lienert, I. & Wehner, J. (2016). Principles for independent fiscal institutions and case studies. *OECD Journal on Budgeting*, 15(2), 9-272. <https://personal.lse.ac.uk/wehner/ifis.pdf>

World Data (2024). *Portugal*. Dostupné 5.1.2024 z <https://www.worlddata.info/europe/portugal/index.php>

Wyplosz, Ch. (2012). Fiscal Rules: Theoretical issues and historical experiences. *Nber Working Paper Series: Working paper*, 17884. DOI: 10.3386/w17884

Zákon č. 54/2011. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/54-2011-146915>

Seznam tabulek

Tab. 1: Výdaje sociálního zabezpečení v Portugalsku (v mil. EUR, 2019-2021)	49
Tab. 2: Položky hrubého veřejného dluhu v Portugalsku v mil. EUR.....	53
Tab. 3: Úroveň změny jednotlivých nákladů na stárnutí v zemích EU (PPS v % HDP, 2019-2070).....	57

Seznam obrázků

Obr. 1: Mapa fiskálních pravidel	23
Obr. 2: Index nezávislosti Nezávislých fiskálních institucí	42
Obr. 3: Hrubý domácí produkt Portugalska (v mld. EUR, 2005-2022).....	44
Obr. 4: Veřejné výdaje podle sektoru (v % z celku).....	48
Obr. 5: Index závislosti v EU a vybraných členských zemích	50
Obr. 6: Vývoj výdajů na zdravotní péči v Portugalsku (v % HDP, 2005-2022)	51
Obr. 7: Vývoj veřejných příjmů v Portugalsku (v % HDP, 2005-2022)	52
Obr. 8: Vývoj veřejného dluhu v Portugalsku (v % HDP, 2005-2022).....	55
Obr. 9: Kombinace ukazatelů fiskálních rizik S1 a S2 v zemích EU (PPS v % HDP, 2019-2070)	58
Obr. 10: Vývoj veřejného dluhu v Česku a Portugalsku (v % HDP, 2005-2022).....	60
Obr. 11: Vývoj strukturálního primárního salda v Česku a Portugalsku (v % HDP, 2020-2033)	61

Abstrakt

Hrachovcová, M. (2024). *Ekonomická udržitelnost ve vybrané zemi*. [Bakalářská práce, Západočeská univerzita v Plzni].

Klíčová slova: ekonomická udržitelnost, veřejné finance, veřejný dluh, Portugalsko

Udržitelnost je v posledních letech velmi využívaným pojmem ve veřejné diskusi. Tato bakalářská práce si klade za cíl analyzovat ekonomickou udržitelnost v Portugalsku a zhodnotit jednotlivé kroky k dosažení udržitelnosti portugalských veřejných financí. Teoretická část se zaměřuje na představení teoretických hledisek ekonomické udržitelnosti včetně veřejných financí, veřejného dluhu, Fiscal Governance a měření udržitelnosti. Tyto aspekty jsou zkoumány prostřednictvím literární rešerše. Praktická část využívá ke zkoumání data mezinárodních a národních institucí. V praktické části se práce zaměřuje na analýzu ekonomické udržitelnosti v souvislosti s historickým kontextem a fiskálními nástroji, které podporují a přispívají k udržitelnosti veřejných financí. Další část praktické části analyzuje období krizí, především pandemické krize COVID-19, a jejich vliv na vývoj veřejných financí v Portugalsku. Ekonomická udržitelnost v Portugalsku je z dlouhodobého hlediska následně porovnána s ekonomickou udržitelností v Česku. Výsledky analýzy ukázaly, že Portugalsko je z hlediska dlouhodobé fiskální udržitelnosti v dobré fiskální pozici s nízkou mírou fiskálních rizik. Naopak Česko se z dlouhodobého hlediska nachází v pozici blízkosti vysokých fiskálních rizik. Budoucí výhled udržitelnosti veřejných financí naznačuje příznivý vývoj, ten však bude záležet na hospodářském a demografickém vývoji. Pro udržení stabilního ekonomického vývoje je nezbytné, aby vláda prováděla aktivní fiskální politiku a adekvátně a včas reagovala na ekonomický vývoj s ohledem na budoucí generace a efektivně navazovala spolupráci s Portugalskou radou pro veřejné finance.

Abstract

Hrachovcová, M. (2024). *Economic Sustainability in the Selected Country*. [Bachelor Thesis, University of West Bohemia].

Key words: economic sustainability, public finance, public debt, Portugal

In recent years, sustainability has been a much used term in public debate. This bachelor thesis aims to analyse economic sustainability in Portugal and to evaluate the individual steps to achieve sustainability of Portuguese public finances. The theoretical part focuses on introducing the theoretical aspects of economic sustainability including public finance, public debt, Fiscal Governance and sustainability measurement. These aspects are explored through a literature search. The practical part uses data from international and national institutions. In the practical part, the thesis focuses on the analysis of economic sustainability in relation to the historical context and the fiscal instruments that support and contribute to the sustainability of public finances. The next part of the practical part analyses the period of crises, especially the pandemic crisis COVID-19, and their impact on the evolution of public finances in Portugal. Economic sustainability in Portugal is then compared with economic sustainability in the Czech Republic from a long-term perspective. The results of the analysis show that Portugal is in a good fiscal position in terms of long-term fiscal sustainability, with a low level of fiscal risks. In contrast, Czechia is in a position close to high fiscal risks in the long run. The future outlook for the sustainability of public finances suggests a positive development, but this will depend on economic and demographic developments. In order to maintain stable economic developments, it is essential that the government pursues an active fiscal policy and responds adequately and in a timely manner to economic developments with a view to future generations and engages effectively with the Portuguese Public Finance Council.