

Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Obor: Hospodářské a politické dějiny 20. století



Komparace vývoje veřejných rozpočtů v jednotlivých
politických cyklech od vzniku České republiky do roku 2015

diplomová práce

Autor: Bc. Štěpán Křeček

Vedoucí práce: doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.

Rok: 2016

Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a s použitím uvedené literatury.

Bc. Štěpán Křeček

V Praze dne 2. 5. 2016

Děkuji děkanovi Miroslavu Ševčíkovi za cenné rady při vedení mé diplomové práce. Děkuji rovněž doktoru Pavlovi Szobimu za pomoc při získávání zdrojových dat. V neposlední řadě pak děkuji rodině, přítelkyni, kamarádům a kolegům za trpělivost.



ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Zpracovatel : **Bc. Štěpán Křeček**
Studijní program: **Ekonomie a hospodářská správa**
Obor: **Hospodářské a politické dějiny 20. století**
Název tématu: **Komparace vývoje veřejných rozpočtů v jednotlivých politických cyklech od vzniku České republiky do roku 2015**

Zásady pro vypracování:

1. Cíl práce:
Cílem práce je komparovat vývoj fiskální politiky v jednotlivých politických cyklech v novodobé historii České republiky. Díky tomu lze analyzovat jaký vliv má fiskální politika na vývoj vybraných makroekonomických indikátorů a lze tak vyhodnotit úspěšnost různých přístupů k tvorbě rozpočtů. Na základě toho jsou formulovány obecné zásady a doporučení pro sestavování veřejných rozpočtů.
2. Význam, aktuálnost nebo očekávaný přínos zvoleného tématu:
Sestavování veřejných rozpočtů je periodicky se opakující činnost, která probíhá na všech úrovních státní správy i samospráv. Je proto velmi důležité, aby byly důkladně analyzovány předchozí rozpočty a byly v nich odhaleny chyby, kterých jsme se dopouštěli. Na základě těchto analýz a následných komparací je možné formulovat obecné zásady, které mohou vést ke zlepšení fiskální politiky v České republice. Přínosem zvoleného tématu by tak v konečném důsledku mělo být efektivnější hospodaření s veřejnými penězi.
3. Charakteristika teoretické části práce:
V teoretické části se práce orientuje na členění veřejných rozpočtů. Následně se zaměřením na státní rozpočty je sledován chronologický vývoj jednotlivých ekonomických ukazatelů a tento vývoj je členěn dle historických metod do různých politických cyklů. K charakteristice jednotlivých rozpočtů je využito současné ekonomické teorie, která hodnotí fiskální neutralitu.
4. Charakteristika praktické části práce:
V praktické části se práce věnuje podrobné analýze a následné komparaci dvou konkrétních státních rozpočtů, které jsou charakteristické pro vlády z různých stran politického spektra. Na těchto příkladech následně vyhodnocuji rozdílnost jednotlivých fiskálních politik a snažím se formulovat obecná doporučení pro zvýšení efektivity při sestavování rozpočtů.
5. Klíčová slova:
Veřejné rozpočty, státní rozpočty, fiskální politika, sociální politika, daňové příjmy, sociální pojištění, mandatorní výdaje, běžné výdaje, kapitálové výdaje, politický cyklus

Rozsah práce: 65

Seznam odborné literatury:

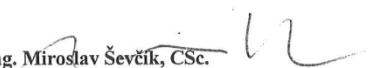
1. AVI-YONAH REUVEN, S.: Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State (Spring 2000). A revised version of this working paper is in 113 Harvard Law Review, May, 2000. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=208748>
2. BISWAS, R.: International Tax Competition: Globalization and Fiscal Sovereignty. Commonwealth Secretariat, 2002. ISBN-10: 0850926882, ISBN-13: 978-0850926880
3. Česko. Zákon č. 10/1993 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1993. Sbírka zákonů
4. Česko. Zákon č. 22/1999 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1999. Sbírka zákonů
5. Česko. Zákon č. 268/1994 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1995. Sbírka zákonů
6. Česko. Zákon č. 305/1995 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1996. Sbírka zákonů
7. Česko. Zákon č. 315/1996 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1997. Sbírka zákonů
8. Česko. Zákon č. 331/1993 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1994. Sbírka zákonů
9. Česko. Zákon č. 348/1997 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1998. Sbírka zákonů
10. Česko. Zákon č. 360/2007 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2008. Sbírka zákonů
11. Česko. Zákon č. 433/2010 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2011. Sbírka zákonů
12. Česko. Zákon č. 455/2011 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2012. Sbírka zákonů
13. Česko. Zákon č. 457/2003 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2004. Sbírka zákonů
14. Česko. Zákon č. 475/2008 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2009. Sbírka zákonů
15. Česko. Zákon č. 475/2013 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2014. Sbírka zákonů
16. Česko. Zákon č. 487/2009 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2010. Sbírka zákonů
17. Česko. Zákon č. 490/2001 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2002. Sbírka zákonů
18. Česko. Zákon č. 491/2000 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2001. Sbírka zákonů
19. Česko. Zákon č. 504/2012 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2013. Sbírka zákonů
20. Česko. Zákon č. 543/2005 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2006. Sbírka zákonů
21. Česko. Zákon č. 579/2002 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2003. Sbírka zákonů
22. Česko. Zákon č. 58/2000 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2000. Sbírka zákonů
23. Česko. Zákon č. 622/2006 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2007. Sbírka zákonů
24. Česko. Zákon č. 675/2004 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2005. Sbírka zákonů
25. Český statistický úřad. Odbor čtvrtletních národních účtů: Historická ročenka národních účtů 1990 – 2010, 1. vydání, Praha, ČSÚ 2012, 389 str., ISBN 978-80-250-2177-4
26. DURDISOVÁ, J.: Sociální politika, 1. vydání, Praha, Oeconomica 2002, 376 str., ISBN 80-86395-33-2
27. EASTERLY, W., REBELO S.: Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation, 32 Journal of Monetary Economics, 1993
28. HOLMAN, R.: Ekonomie, 5. vydání, Praha, C. H. Beck 2011, 696 str., ISBN 978-80-7179-333-5
29. HOLMAN, R.: Makroekonomie. Středně pokročilý kurz, 2. vydání, Praha, C. H. Beck 2010, 424 str., ISBN 978-80-7179-861-3
30. KREBS, V.: Sociální politika, 5. přepracované a aktualizované vydání, Praha, Wolters Kluwer ČR 2010, 544 str., ISBN 978-80-7357-585-4
31. KUBÍČEK, J.: Hospodářská politika, 1. vydání, Plzeň, Aleš Čeněk 2006, 302 str., ISBN 80-86898-99-7
32. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR: Systém sociálního zabezpečení v České republice, 1. vydání, Praha, Repropress 2009, 64 str.
33. PEKOVÁ, J.: Veřejné finance: teorie a praxe v ČR, 1. vydání, Praha, Wolters Kluwer ČR 2011, 642 str., ISBN 978-80-7357-698-1
34. VORLÍČEK, J., VOSTROVSKÁ, Z.: Úvod do hospodářské a sociální politiky, 1. vydání, Praha, Oeconomica 2005, 96 str., ISBN 80-245-0954-7
35. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990–2012, 28. aktualizované vydání, Praha, VÚPSV 2013, 71 str., ISBN 978-80-7416-115-5

Datum zadání diplomové práce: listopad 2015

Termín odevzdání diplomové práce: květen 2016


Bc. Štěpán Křeček
Řešitel


doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Vedoucí práce


doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Vedoucí ústavu


doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Děkan NF VŠE

Abstrakt

Práce poskytuje ucelený přehled o veřejných rozpočtech v České republice se zaměřením na státní rozpočty. Práce komparuje vývoj fiskálních politik v jednotlivých politických cyklech v rámci novodobé historie České republiky. Díky tomu lze analyzovat, jaký vliv má fiskální politika na vývoj vybraných makroekonomických indikátorů, a lze tak vyhodnotit úspěšnost různých přístupů k tvorbě rozpočtů. Sestavování veřejných rozpočtů je periodicky se opakující činnost, která probíhá na všech úrovních státní správy i samospráv, proto jsou v práci důkladně analyzovány předchozí rozpočty a v nich jsou odhalovány chyby, jichž se naše vlády dopouštěly. Na základě těchto analýz a následných komparací jsou v práci deduktivní metodou formulovány obecné zásady, které mohou vést ke zlepšení plánování rozpočtů v České republice, což je hlavní přínos celé práce.

Abstract

The paper provides a comprehensive overview of public budgets in the Czech Republic, focusing on government budgets. The thesis compares the development of fiscal policies in distinct political cycles in the modern era of the Czech Republic. This allows for the analysis of the influence of the fiscal policies on the development of distinct macroeconomic indicators which then makes possible the evaluation of the success of different approaches to budget making. The preparation of public budgets is a periodical activity which happens at all levels of public governance. Therefore, the paper thoroughly analyzes preceding budgets and attempts to reveal the errors made by our governments. A deductive method is used with these analyses and their comparisons to make the foundation for general principles which can be used for the improvement of the budget planning in the Czech Republic.

Klíčová slova

Fiskální politika, rozpočtová skladba, veřejné rozpočty, státní rozpočty, bilance rozpočtů, hrubý domácí produkt, nezaměstnanost, daňová kvóta, sociální kvóta, mandatorní výdaje, schodek rozpočtu, státní dluh

Keywords

Fiscal policy, budget structure, public budgets, government budgets, budget balancing, gross domestic product, unemployment, tax rate, social spending, mandatory spending, budget deficit, government debt

JEL klasifikace (JEL classification)

E620, E650, H530, H550, H600, I380

Obsah

Úvod	11
Metodologie	13

Teoretická část

1. Veřejné rozpočty	15
1.1. Rozpočtová soustava v České republice	20
1.2. Členění státních rozpočtů	21
1.2.1. Příjmy státního rozpočtu	22
1.2.2. Výdaje státního rozpočtu	25
1.2.3. Saldo státního rozpočtu	32
1.3. Členění veřejných rozpočtů	37
1.3.1. Příjmy veřejných rozpočtů	38
1.3.2. Výdaje veřejných rozpočtů	40
1.3.3. Saldo veřejných rozpočtů	43

Praktická část

2. Vývoj státních rozpočtů	49
2.1. Vývoj v letech 1993 až 1996	49
2.2. Vývoj v letech 1997 až 1998	54
2.3. Vývoj v letech 1999 až 2002	59
2.4. Vývoj v letech 2003 až 2006	65
2.5. Vývoj v letech 2007 až 2010	71
2.6. Vývoj v letech 2011 až 2013	77
2.7. Vývoj v letech 2014 až 2015	83
2.8. Shrnutí vývoje v letech 1993 až 2015	88
3. Analýza vybraných státních rozpočtů	91
3.1. Státní rozpočet 2008	91
3.2. Státní rozpočet 2014	101

3.3. Srovnání státních rozpočtů 2008 a 2014	112
3.4. Doporučení pro přesnější sestavování rozpočtů	115
Závěr	117
Zdroje	121
Monografie a odborné knihy	121
Odborné studie a texty	122
Publikovaná data	122
Zákony a legislativa	123
Seznam tabulek a grafů	128
Přílohy.....	131

Úvod

Diplomová práce se zabývá vývojem veřejných rozpočtů v České republice, a to od roku 1993 až do roku 2015. Toto téma je velmi důležité, protože veřejné rozpočty se týkají všech obyvatel České republiky. Je proto třeba, aby si každý mohl na tuto problematiku udělat vlastní názor. Většina publikovaných materiálů však bývá neúplná či z různých důvodů zkreslená, což komplikuje orientaci v tématu. Předkládaná práce se nicméně veřejným rozpočtům věnuje velmi komplexním a vědeckým způsobem, tak aby poskytnuté informace byly maximálně objektivní.

Veřejnými rozpočty v současné době protéká 1 773 mld. Kč ročně. To je velké množství peněz, které nikomu nemůže být lhostejné. Tyto peníze například určují, jak kvalitní budou naše vysoké školy, jak děravá bude dálniční síť, jak dostupná bude zdravotní péče či jak vysoké budou starobní důchody našich penzistů. Z toho je zřejmé, že se alokace těchto prostředků týká nás všech. Máme však jistotu, že jsou tyto prostředky využívány efektivně? Víme, kam přesně tyto peníze jdou a jakým způsobem se získávají? Je dodržován plán, podle kterého se tyto peníze mají utrácet? To jsou jen základní otázky, na něž se má diplomová práce snažit najít patřičné odpovědi, a to nejen za jeden sledovaný rok, ale za celou historii České republiky.

Aby všechny klíčové otázky mohly být zodpovězeny, je třeba rozčlenit celou práci do logických celků, jež čtenářům poskytnou dostatečné množství informací k pochopení celého tématu. Proto se na začátku věnuji teorii veřejných rozpočtů, která vysvětluje, k čemu rozpočty slouží, jaké jsou přístupy k tvorbě rozpočtů či jaké fiskální politiky mohou vlády využít k prosazování svých politických cílů a jak tyto politiky spoluurčují charakter jednotlivých států.

Teoretická část dále pokračuje rozdělením rozpočtové soustavy v České republice, tak aby čtenáři získali přehled, co vše do rozpočtové soustavy patří. V rámci rozpočtové soustavy se dále věnuji státním rozpočtům, které tvoří nejdůležitější část veřejných rozpočtů. U státních rozpočtů vysvětluji strukturu příjmové a výdajové strany. Vždy přitom dbám na to, aby čtenáři pochopili logickou strukturu těchto hlavních součástí rozpočtů a následně již sami dokázali s touto problematikou pracovat. Po vysvětlení příjmů a výdajů státních rozpočtů se věnuji saldům a vysvětluji, jaké mají důsledky pro národní hospodářství. Teoretická část je

ukončena popisem příjmových a výdajových stran celých veřejných financí, který tak utváří komplexní představu o struktuře české rozpočtové skladby. Samozřejmě nechybí ani analýza sald veřejných rozpočtů a popis dopadů jejich vývoje do celé ekonomiky.

V praktické části práce se věnuji roztřídění 23 sledovaných let do různých etap, které byly určeny politickým vývojem České republiky. Všechny etapy přitom definuji a zaměřuji se u nich na fiskální politiku a její charakter. Pro práci jsou důležitá data o plánovaných a skutečných příjmech, výdajích a saldech ve všech sledovaných letech. S těmito daty je dále pracováno tak, aby bylo možno odpovědět na klíčové otázky ke státním rozpočtům. Mezi tyto otázky například patří to, jakým způsobem se vyvíjejí salda státních rozpočtů. Zda státní rozpočty jsou schopny vytvářet přebytky, či jsou pouze deficitní. Anebo zda jsou dodržovány návrhy státních rozpočtů na příslušné roky.

Po důkladné analýze období zahrnujícím historii České republiky se práce zaměřuje na detailní analýzu dvou konkrétních rozpočtů. Tyto rozpočty byly vybrány tak, aby při důkladné analýze mohly být odhaleny rozdíly mezi vládami z různých stran politického spektra. Na vybraných rozpočtech je sledováno plnění vládních slibů. Krom toho je sledována přesná struktura příjmových stran, které definují toky peněz do státních rozpočtů. Ve velkém detailu jsou rozebrány i výdajové strany sledovaných státních rozpočtů, tak aby bylo jasné patrné, kam plynou peníze daňových poplatníků. Speciální pozornost je přitom věnována mandatorním výdajům, které omezují manévrovací prostor příslušných vlád. Výsledná salda státních rozpočtů jsou také bedlivě analyzována, přičemž je vysvětleno financování rozpočtových schodků a přesun deficitů do státního dluhu.

Hlavním cílem práce je definovat možná opatření, která by mohla zlepšit sestavování státních rozpočtů, tak aby docházelo k nižším odchylkám mezi plány a skutečností. Tento úkol je velmi obtížný a neúspěšně se ho pokoušela vyřešit řada mých předchůdců. Kdyby se mi podařilo navrhnout alespoň některá opatření, která by mohla vylepšit sestavování státních a potažmo veřejných rozpočtů, mohlo by to mít pozitivní vliv na celé veřejné finance České republiky. Tato práce by tak mohla pozitivně ovlivnit fiskální politiku České republiky, což byla hlavní vize, s níž jsem se do zpracovávání tohoto tématu pustil.

Abych mohl tento cíl naplnit, musel jsem zodpovědět řadu hypotéz, které mi k dosažení cíle napomáhaly. Tyto hypotézy hledaly vzájemné vztahy mezi makroekonomickými ukazateli

a fiskální politikou České republiky. Zajímalo mě, zda fiskální politika může vyhlazovat ekonomické cykly. Dále mě zajímalo, zda pozitivní ekonomický vývoj může přispět k obhajobě vládních pozic. Důležité pro mě bylo i zjištění, jak moc se liší fiskální politika takzvaně pravicových a levicových vlád. V práci dále ověřuji platnost některých poznatků z ekonomické teorie, jako například vliv růstu hrubého domácího produktu na nezaměstnanost.

Věřím, že tato práce přispěje k prohloubení poznatků o fiskální politice i vývoji státních a veřejných rozpočtů v České republice a stane se tak nejen cenným zdrojem ověřených dat, ale i vědecky hodnotnou prací se závěry, které budou v budoucnu dále rozpracovávány například v podobě obsáhlejší dizertační práce.

Metodologie

Fiskální politika je v akademickém prostředí častým námětem prací, a proto bylo na podobná témata napsáno již relativně velké množství textů. Nikdy však nebylo pracováno s fiskální politikou České republiky v tak komplexním pojetí za období 23 let, pro které jsem se rozhodl.

Na základě těchto specifik jsou v práci voleny takové vědecké metody, které vedou k dosažení hlavního cíle práce a zodpovězení základních hypotéz. V teoretické části práce je popsán současný stav bádání a klasifikace základních parametrů pro fiskální politiku. To mi umožňuje nastínit vhléd do rozebírané problematiky.

V teoretické části jsou dále popisovány hlavní parametry státních a veřejných rozpočtů. Díky popisu dat je možné dále provést komparaci příjmové a výdajové strany státních a veřejných rozpočtů. Tato komparace následnou deduktivní metodou vysvětluje salda státních a veřejných rozpočtů. Ty jsou zároveň detailně popsány, tak aby byl zachován charakter teoretické části práce, která shrnuje současný stav vědění.

Pro práci je důležitější praktická část, která přináší nové poznatky a není tak pouze shrnutím současného stavu bádání. V rámci praktické části práce jsou využity přístupy hospodářských a politických dějin, jež jsou provázány se společenskovědními přístupy ekonomie a částečně i politologie. Především v úvodu praktické části práce je věnována velká pozornost ekonomické teorii, která mi pomáhá k rozčlenění velkého množství dat do srozumitelných celků, s nimiž se dále pracuje.

V praktické části práce se nevyhnu ani relativně zevrubnému popisu konkrétních vstupních faktů, které potřebuji pro další průběh práce. Komentovaná vstupní data rozčleňuji do časových řad díky historickým metodám za využití chronologie a vzájemné souvztáhnosti. Historické metody jsou doplněny poznatky z politologie, tak aby jednotlivé cykly dávaly dohromady logické celky. Je přitom dbáno na to, aby žádná data nebyla vynechána, a to ani při složitých vládních situacích, kdy nemusí být na první pohled patrné, která vláda má odpovědnost za konkrétní analyzovaný rozpočet. Celkově tak celé období 23 let působí vyhlazeným a komplexním dojmem. Práce dále využívá poznatků z ekonomické teorie, která nám umožňuje nahlížet celou problematiku fiskální politiky i z vyšší perspektivy celkové hospodářské politiky země. Ekonomické metody tak tvoří hlavní základ praktické části práce.

V práci jsou taktéž hojně využívány analytické metody pro studium konkrétně vybraných státních rozpočtů. Díky analytickým metodám a následně použité dedukci mohu formulovat hypotézy a cíle práce a hledat na ně patřičná řešení. Aby práce měla pozitivní vědecký přístup a nesklouzávala do normativní roviny, vždy jsou dopředu formulována kritéria, na základě kterých jsou příslušné otázky zodpovězeny. Tento postup dodává práci vědecký charakter a umožňuje formulovat doporučení v oblasti rozpočtové politiky. Pro znázornění rozdílů mezi analyzovanými rozpočty ještě využívám metodu komparace, jež při zvoleném časovém odstupu umožňuje sledování trendů v rámci fiskální politiky v průběhu vybraného sledovaného období.

Práce jako taková tedy využívá celou škálu vědeckých metod a metodologických přístupů, které jsou navzájem vhodně kombinovány, tak aby bylo dosaženo striktně vědeckých výsledků při formulaci pozitivních závěrů dle předem stanovených kritérií. Výsledky práce proto mají patřičnou vypovídající hodnotu.

Teoretická část

1. Veřejné rozpočty

Žijeme ve smíšené ekonomice, kde se vyskytují prvky tržní i plánované ekonomiky. Tržní ekonomika je taková, kde rozhodující roli hraje nabídka a poptávka. Skrze nabídku a poptávku jsou určovány ceny, které slouží jako nejdůležitější informace v celé ekonomice (Liška, 2004, str. 18–32). Oproti tomu plánovaná ekonomika je systém, kde klíčovou roli zastává stát, který se snaží nahradit trh. Stát v plánované ekonomice určuje, co a jak se bude vyrábět. K výrobkům a službám přiřazuje ceny a rozhoduje o distribuci.

Smíšená ekonomika je jakýmsi kompromisem mezi tržní a plánovanou ekonomikou. Tržní část ekonomiky je řízena trhem a velkou spoustou subjektů, které se v dané ekonomice pohybují. Plánovaná část ekonomiky je potom koordinována státem, jenž má řadu privilegií pro výkon svých funkcí. Klíčové jsou přitom veřejné rozpočty, prostřednictvím kterých stát zasahuje do ekonomiky (Dvořák, 2008, str. 85–101). Prostřednictvím veřejných rozpočtů vznikají finanční vztahy mezi veřejnou správou a ostatními, především soukromými subjekty. Díky těmto vztahům pak stát může vykonávat různé funkce.

Mezi hlavní funkce státu ve smíšené ekonomice můžeme zařadit alokační funkci, která se podílí na rozmisťování vzácných zdrojů v ekonomice. Zdroje mohou být rozmisťovány přímou formou, což znamená, že je poskytuje přímo stát. V kontextu České republiky bychom mezi takové statky mohli zařadit například obranu, vzdělání či zdravotní péči. Stát však může alokační funkci vykonávat i nepřímou, a to prostřednictvím různých daní a subvencí. Ty pak mohou tlumit či podporovat různé procesy v ekonomice (Lajtkepová, 2007, str. 112–135).

Mezi další funkce státu patří redistribuční funkce. Tato funkce by měla zajišťovat sociální smír tím, že bude přerozdělováno bohatství a důchody ve společnosti. Přerozdělování lze přitom provádět různými způsoby. Na příjmové straně státního rozpočtu lze přerozdělovat prostřednictvím daňového systému (Dvořák, 2008, str. 80–105). Daně lze přitom pojmout různými způsoby. Danit lze rovnou částkou všechny občany, což nejvíce zvýhodňuje nejbohatší členy společnosti. Využít však lze i zdanění prostřednictvím procentní sazby. Tu lze nastavit buď rovně (pro všechny stejně), anebo progresivním, či regresivním způsobem. Konkrétní způsob nastavení procentní sazby pak rozhoduje o tom, které skupiny obyvatel

budou nejvíce zvýhodněny (Vorlíček, 2008, str. 40–42). Přerozdělování však můžeme provádět i na výdajové straně rozpočtů, a to prostřednictvím nejrůznějších transferových plateb. Transfery od státu směrem k obyvatelstvu pak mohou být nastaveny různě. Využít lze rovný neomezený přístup či různé formy testování a pojistných principů.

Dále je nutné se zmínit o stabilizační funkci, která je další ze základních funkcí státu. Zde jsou veřejné rozpočty využívány k zajištění stabilizace základních národohospodářských ukazatelů. Mezi tyto ukazatele patří nezaměstnanost, ekonomický růst, cenová stabilita a výsledek platební bilance (Peková, 2011, str. 50–65). Jelikož existuje vzájemný vztah mezi jednotlivými ukazateli, je poměrně obtížné udržovat všechny na rozumných úrovních. Například je v určitých obdobích prokázána platnost Phillipsovy křivky, která nám říká, že snižování nezaměstnanosti vede k tlaku na růst mezd a tím i na inflaci. Udržení nízké nezaměstnanosti a zároveň nízké míry inflace tak může být neřešitelný problém. Dalších podobných příkladů bychom v ekonomii našli velké množství. Určité zásahy státu do hospodářství tedy mohou být v některých případech ospravedlnitelné a výkon stabilizační funkce k tomu otvírá cestu (Gruber, 2007, 144–159).

Kromě základních funkcí státu ve smíšené ekonomice bychom mohli nalézt celou řadu dalších funkcí. Často je zmiňována kontrolní funkce, která by měla zajišťovat požadavek na kontrolu hospodárnosti u příjmů a výdajů veřejných rozpočtů. Další z vedlejších funkcí jsou stimulační a regulační funkce. Ty jsou uplatňovány především v období hospodářských nerovnovah a jejich prostřednictvím by se mělo působit na ekonomiku tak, aby byly co nejrychleji překonávány krizové stavy (Dvořák, 2008, str. 47–49).

Podle míry zásahů státu do ekonomiky a pojetí jednotlivých funkcí můžeme rozdělit státy do různých kategorií. Pro účely této práce je vhodné členění na státy liberální¹, konzervativní² a sociálnědemokratické³. Ostatní typy států pak již většinou nespádají do smíšené ekonomiky, která je vybudována na demokratických principech (Jackson, Brown, 2003, str. 66–95).

Liberální státy lze definovat tak, že jsou orientovány na individuální způsob solidarity. To vede k nižší roli státu v dané ekonomice a ten je více nahrazován trhem. Výkon jednotlivých

¹ Někdy je užíván termín reziduální státy nebo též státy anglosaského typu.

² Někdy je užíván termín korporativistické státy nebo též výkonově uspořádané státy.

³ Někdy je užíván termín institucionalizované státy nebo též skandinávský model států.

funkcí státu má spíše pomocný charakter a nedochází k hlubokým zásahům do tržních mechanismů. Role rodiny je v liberálních státech také spíše nízká, a to i přes nutnost různých testování pro přístup k sociálnímu systému. Klasickým příkladem mohou být Spojené státy americké (Gruber, 2007, str. 51–55).

Konzervativní státy jsou postaveny na etatistickém způsobu solidarity, takže role státu je zde relativně vysoká. Stát zasahuje do ekonomiky a snaží se odstraňovat nerovnosti. Zásahy přitom probíhají dle principu subsidiarity, tak aby se daný problém řešil vždy na nejnižším možném stupni státní správy. Přestože roli státu můžeme označit za velkou, trh má v konzervativních státech také určitý prostor a měl by zefektivňovat celkové fungování koordinačních mechanismů. V konzervativních státech hraje velkou roli rodina a o přístupu k sociálnímu systému rozhoduje přidělený status dle definovaných kritérií. Klasickým příkladem je Spolková republika Německo (Gruber, 2007, str. 56–60).

Sociálnědemokratické státy jsou postaveny na univerzálním způsobu solidarity, což se v praxi projevuje tím, že kritéria pro přístup k sociálnímu systému nejsou stanovena, anebo jsou velmi mírná, tak aby na ně dosáhl prakticky každý občan daného státu. Takovýto systém je velmi nákladný, a proto předpokládá velmi silnou roli státu v ekonomice, aby mohlo být přerozdělováno potřebné množství vzácných statků. Role trhu v takovémto systému je spíše doplňková, stejně tak jako role rodiny. Stát by měl zajišťovat všechny základní funkce, a proto ostatní mechanismy již nemusejí mít tak silnou váhu. Klasickým příkladem sociálnědemokratického státu je Švédsko (Gruber, 2007, str. 61–68).

Jednotlivé typy států vykonávají fiskální politiku, jejímž prostřednictvím jsou sestavovány veřejné rozpočty. Při sestavování rozpočtů pak lze vypořádat dva fundamentálně odlišné přístupy, které vycházejí z různých filozofií. První přístup můžeme označit za klasický⁴. Ten říká, že růst veřejných rozpočtů v poměru k HDP snižuje ekonomický růst, a proto se snaží o co možná nejmenší veřejné rozpočty, které zabezpečují jen základní funkce státu. Klasický přístup se opírá o tvrzení, že vysoké daně snižují motivaci lidí k práci, a dokonce i k tvorbě úspor (Červenka, 2009, str. 123–156). Dále klasický přístup argumentuje, že velké veřejné rozpočty znamenají i mnoho veřejných statků, které vznikají na úkor statků soukromých.

⁴ Různé modifikované verze klasického přístupu k sestavování rozpočtů nesou různá pojmenování. V poslední době se často mluví o neoklasickém přístupu, ale lze zaznamenat i další odlišné názvy. Základní principy těchto přístupů jsou však stále stejné a pro účely této práce není nutná přesnější klasifikace.

Takovýto vývoj však není správný, protože veřejné statky mají spíše spotřební charakter, což pomáhá budoucímu růstu ekonomiky méně než statky investiční. V klasickém pojetí veřejných rozpočtů je upřednostňováno snižování příjmů veřejných institucí, tak aby byla posílena motivace lidí při odměňování za práci. Protože však klasický přístup odmítá i tvorbu deficitů, je nutné v tomto pojetí snižovat i výdaje, což ve výsledku znamená nízkou roli státu v ekonomice. Stát by tedy neměl přílišně zasahovat do hospodářství a měl by se chovat tržně konformním způsobem. Takovýto způsob chování by pak měl vést k vysokým tempům hospodářského růstu.

Sestavování veřejných rozpočtů může probíhat i podle keynesiánského⁵ přístupu. Tento směr v podstatě předpokládá, že ekonomické zdroje země nejsou dostatečně efektivním způsobem využívány, a proto je vhodné, když svou rozpočtovou politikou zasáhne stát. Státní výdaje mají multiplikační efekt, což navyšuje hranici produkčních možností a tím je podporován růst hrubého domácího produktu. Keynesiánská rozpočtová politika vychází z představy, že je vhodnější vládní spotřebu financovat z úvěrů než z daní, protože pak dochází k vyšší stimulaci hospodářství. Půjčovat si však nejde donekonečna, a proto tento směr předpokládá dlouhodobě vyrovnané rozpočty, které mohou být deficitní v dobách ekonomické recese a naopak by měly být přebytkové v dobách růstu, tak aby se předchozí dluhy zaplatily. Keynesiánská rozpočtová politika má proticyklický charakter a vyzdvihuje stát jako důležitý subjekt, který může navyšovat příjmovou i výdajovou stranu rozpočtů (Hamerníková, Maaytová, 2007, str. 94–112). V praxi je keynesiánství často uplatňováno jen polovičatým způsobem, což vede k vysokým výdajům v dobách ekonomických recesí, které znamenají růst zadlužení států. V dobách ekonomické prosperity však vzniklé dluhy již nejsou spláceny a státy se tak mohou dostávat do dluhových problémů.

Bez ohledu na zvolený přístup k fiskální politice by měly být dodržovány základní zásady pro veřejné rozpočty, které zajistí, že sestavené rozpočty budou dostatečně přehledné a použitelné pro praktické využití. Mezi základní zásady patří (Peková, 2011, str. 94–212):

⁵ Různé modifikované verze keynesiánského přístupu k sestavování rozpočtů nesou různá pojmenování. V poslední době se často mluví o nových formách keynesiánství, ale zaznamenat lze i další odlišné názvy. Základní principy těchto přístupů jsou však stále stejné a pro účely této práce není nutná přesnější klasifikace.

- Zásada jednotnosti, která nám říká, že všechny rozpočtované příjmy i výdaje by měly být dostupné na jednom místě a účtovány by měly být dle jasně definovaných pravidel.
- Zásada úplnosti zabezpečuje přesnost sestavovaných rozpočtů tím, že vyžaduje všechna uvedení všech příjmů a výdajů bez jakýchkoli kompenzací.
- Zásada publicity nám říká, že veřejné rozpočty by měly být pod kontrolou občanů a ti by tak měli mít možnost nahlédnout do finančních toků, aby se mohli informovat o hospodaření.
- Zásada reálnosti je velmi významná, protože zabraňuje různým formám zkreslování údajů v rozpočtech. Tím by mělo být zajištěno, že budou publikována věrná data, která vystihují skutečnou realitu.
- Zásada vyrovnanosti příjmů a výdajů nám říká, že příjmy a výdaje se v celkové bilanční sumě vždy musejí rovnat. V případě, že výdaje převyšují příjmy, musejí být příjmy podvojně navýšeny nějakou formou financování, která pokryje rozpočtový schodek. V případě nadbytku příjmů je rozpočtováno s přebytkem, který je nutné zaúčtovat tak, aby bilanční sumy byly vyrovnané.
- Zásada pravidelnosti nám říká, že sestavování rozpočtů je cyklicky se opakující jev, který se musí opakovat po vypršení nastavené periody.⁶
- Zásada efektivnosti a hospodárnosti dbá na to, aby sestavované rozpočty řádně využívaly veřejné finance bez zbytečného plýtvání, tak aby se nemrhalo vzácnými zdroji.
- Zásada přehlednosti nám pak definuje strukturu pro sestavované rozpočty, tak aby byla dohledatelná každá položka. Všichni, kteří potřebují s příslušným rozpočtem pracovat, by tak měli mít tuto možnost.

Po dodržení výše zmíněných zásad by rozpočty měly věrně informovat o ekonomickém vývoji ve veřejném sektoru. Díky tomu budeme moci vybrané rozpočty analyzovat a na základě vědeckých metod s nimi dále pracovat.

Nyní již víme, k čemu rozpočty slouží. Známe základní přístupy různých typů států k sestavování fiskálních politik a víme, jaká jsou obecná pravidla pro rozpočtovou skladbu.

⁶ Toto pravidlo je někdy porušováno, což vede k hospodaření dle rozpočtových provizorií. Takováto forma hospodaření však není ideální pro správu věcí veřejných, proto není správné, když je tento princip porušován.

V teoretické části práce se dále podíváme na konkrétní strukturu rozpočtové skladby v České republice, což je stát se smíšenou ekonomikou, kde je uplatňována alokační, redistribuční i stabilizační funkce rozpočtových politik. Českou republiku bychom v současné době mohli zařadit nejspíše mezi konzervativní státy se středoevropskou tradicí, kde významnou roli hraje rodina. Role státu je poměrně vysoká, přesto i trh má nezastupitelnou roli. Pro obdržení dávek je povětšinou třeba dosáhnout určitého statusu nebo alespoň splnit definované podmínky. Solidarita je pak pojímána etatistickým způsobem, který skrze sociální systém zdůrazňuje nezastupitelnou roli státu. Na počátku devadesátých let bychom u nás mohli najít prvky klasické fiskální politiky, která se však již koncem zmíněné dekády změnila na keynesiánskou.⁷

1.1. Rozpočtová soustava v České republice

Rozpočtová soustava v České republice má řadu charakteristik, na základě kterých lze provést různá členění. Tím základním (Peková, 2011, str. 109–121) je členění na veřejné rozpočty, mimorozpočtové fondy a specifické fondy. Veřejné rozpočty lze dále členit na státní rozpočet, rozpočty krajů, rozpočty obcí, rozpočty příspěvkových organizací a rozpočty dobrovolných svazků obcí. Mimorozpočtové fondy lze též dále členit na státní fondy, fondy krajů a obcí a fondy veřejného zdravotního pojištění. K mimorozpočtovým fondům nepatří prostředky vyčleněné na penze, které spadají pod státní rozpočet. Konečně i specifické fondy lze dále členit například na transformační fondy a Národní fond. Toto členění však s časem pozbývá smyslu, protože specifické fondy postupně zaujímají menší a menší důležitost (Peková, 2011, str. 123–135).

Rozpočtovou soustavu České republiky by šlo rozčlenit i do jiných logických celků (Easterly, 1993, str. 17–23). Nejdůležitějšími součástmi však vždy budou státní rozpočet, rozpočty municipalit, rozpočty veřejného zdravotního pojištění, rozpočty příspěvkových organizací, rozpočty organizačních složek státu a státní fondy. Nyní se na tyto části veřejných rozpočtů podívejme z větší blízkosti a ukažme si, co vše v sobě obsahují.

⁷ Keynesiánské pojetí fiskální politiky v České republice nedodržuje pravidlo o splácení dluhů v dobách ekonomického růstu. Dochází tak k soustavnému zadlužování naší země, které se v recesích zrychluje a v prosperitě zpomaluje.

1.2. Členění státních rozpočtů

Státní rozpočty v České republice jsou přijímány formou zákona. Často se dokonce říká, že se jedná vždy o nejdůležitější zákon v daném roce, a proto je celá agenda kolem sestavování státních rozpočtů velmi sledovanou záležitostí (MF ČR, 2015, str. 8–9). Na začátku sestavování státního rozpočtu je třeba vycházet z určitých předpokladů a východisek. Je proto sestavován makroekonomický rámec České republiky na daný rok a z něj je odvozena řada důležitých údajů.

Tabulka č. 1: Hlavní makroekonomické indikátory

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
							Aktuální predikce	
Hrubý domácí produkt	<i>mld. Kč, b.c.</i>	3 954	4 023	4 042	4 077	4 261	4 469	4 647
Hrubý domácí produkt	<i>růst v %, s.c.</i>	2,3	2,0	-0,9	-0,5	2,0	3,9	2,5
Spotřeba domácností	<i>růst v %, s.c.</i>	1,0	0,3	-1,5	0,7	1,5	2,9	2,4
Spotřeba vlády	<i>růst v %, s.c.</i>	0,4	-3,0	-1,8	2,3	1,8	2,0	1,6
Tvorba hrubého fixního kapitálu	<i>růst v %, s.c.</i>	1,3	1,1	-3,2	-2,7	2,0	6,4	3,1
Příspěvek ZO k růstu HDP	<i>p.b., s.c.</i>	0,5	1,9	1,3	0,0	-0,2	-0,4	0,3
Příspěvek změny zásob k růstu HDP	<i>p.b., s.c.</i>	0,8	0,2	-0,2	-0,6	0,6	0,9	-0,1
Deflátor HDP	<i>růst v %</i>	-1,5	-0,2	1,4	1,4	2,5	1,0	1,5
Průměrná míra inflace	<i>%</i>	1,4	1,9	3,3	1,4	0,4	0,5	1,5
Zaměstnanost (VŠPS)	<i>růst v %</i>	-1,0	0,4	0,4	1,0	0,8	1,0	0,2
Míra nezaměstnanosti (VŠPS)	<i>průměr v %</i>	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1	5,7	5,5
Objem mezd a platů (dom. koncept)	<i>růst v %, b.c.</i>	0,6	2,2	2,5	0,4	1,9	4,2	4,1
Poměr salda BÚ k HDP	<i>%</i>	-3,6	-2,1	-1,6	-0,5	0,6	0,5	0,2
Předpoklady								
Směnný kurz CZK/EUR		25,3	24,6	25,1	26,0	27,5	27,5	27,5
Dlouhodobé úrokové sazby	<i>% p.a.</i>	3,7	3,7	2,8	2,1	1,6	0,8	1,3
Ropa Brent	<i>USD/barel</i>	79,6	111,3	111,6	108,6	99,0	60,7	68,3
HDP eurozóny (EA12)	<i>růst v %, s.c.</i>	2,0	1,6	-0,8	-0,4	0,8	1,4	1,8

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: Makroekonomická predikce České republiky, Úřad vlády ČR, 2015, str. 8

Výše je ukázka tabulky makroekonomických indikátorů, na základě které byl sestavován státní rozpočet pro rok 2016. Podíváme-li se například na odhad růstu HDP za rok 2015, uvidíme hodnotu 3,9 %. Nejnovější údaje Českého statistického úřadu však hovoří o hodnotě, která přesahuje 4 %. Z toho je zřejmé, že predikované údaje se vždy nemusejí shodovat s těmi skutečnými. Sestavování rozpočtu je totiž dlouhotrvající proces, v jehož průběhu se celá řada parametrů může měnit. To v důsledku znamená, že zákon o státním rozpočtu bývá jen málokdy přesně splněn a v samotném zákoně je prováděna řada úprav za pochodu (MF ČR, 2015, str. 15–16).

Krom předpokladů mají státní rozpočty i určitá východiska. Těmi jsou například programová prohlášení vlád a střednědobé výdajové rámce. Tato východiska pak tvoří rozpočtové priority, které jsou měněny dle politických cyklů. Rozpočty v různých letech se tak od sebe mohou lišit buď jen nepatrně, anebo i poměrně zásadně. Analýza vývoje jednotlivých rozpočtových politik je tak důležitá pro určení charakteristik jednotlivých státních rozpočtů.

Samotné sestavování státního rozpočtu je odvozeno od fiskálních cílů vlády. Tyto fiskální cíle pak určují charakter hospodářské politiky země a jsou tak klíčové pro sestavování celého státního rozpočtu i veřejných rozpočtů jako takových (Kubíček, 2006, str. 142–143). Pro představu: Současná strategie fiskální politiky ČR je založena na postupném snižování deficitu vládního sektoru ze 1,9 % HDP v roce 2015 na 0,6 % HDP v roce 2018. V roce 2018 by tak mělo být dosaženo střednědobého rozpočtového cíle ČR, tedy strukturálního deficitu vládního sektoru pod -1,0 % HDP (MF ČR, 2015, str. 7). Z toho je patrné, že vláda nehodlá provádět ani expanzivní, ani restriktivní hospodářskou politiku a bude se snažit využít hospodářský růst ekonomiky k postupnému snižování vládního deficitu.

Při sestavování státního rozpočtu pak musí být bráno v úvahu ještě očekávané plnění státního rozpočtu. Plnění státního rozpočtu přitom vychází z poznatků o dosavadním průběhu hospodaření státu. Zásadní přitom je plnění daňových příjmů státního rozpočtu, plnění příjmů z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, naplnění rozpočtovaných příjmů z rozpočtu Evropské unie, použití nároků z nespotřebovaných výdajů. A až na základě kompletace všech těchto informací lze stanovit základní strukturu rozpočtu, tedy celkové příjmy, celkové výdaje a saldo.

1.2.1. Příjmy státního rozpočtu

Příjmy státního rozpočtu jsou klíčovou složkou, která nám říká, kolik chceme vybrat peněz do státního rozpočtu a jak tento výběr bude proveden. Hlavní položkou příjmů jsou daňové příjmy. Vývoj této položky pak můžeme sledovat buď v absolutním vyjádření ve formě peněz, anebo relativně, prostřednictvím tzv. daňových kvót, které tvoří poměr příjmů vůči HDP. V návrzích státních rozpočtů pro Českou republiku se zpravidla využívají dvě daňové kvóty, a sice jednoduchá a složená. Ty se od sebe liší parametry, které jsou započítávány do příjmů. Zatímco jednoduchá daňová kvóta započítává do příjmů jen daně, složená daňová kvóta kalkuluje i s příjmy na sociální pojištění.

Tabulka č. 2: Vývoj daňové kvóty dle rozpočtové skladby v ČR v %

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
jednoduchá daňová kvóta v %	17,5	18,2	18,3	18,5	19,0	18,9	18,5	18,9
složená daňová kvóta v %	31,7	32,6	32,8	33,3	33,7	33,5	33,0	33,5

ČESKÁ REPUBLIKA: Doprovodná dokumentace k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, příloha C, MF ČR, 2016, str. 26

Daňové příjmy jsou dále členěny dle jednotlivých druhů daní. Mezi ty klíčové patří: DPH, spotřební daně, daně z příjmů a majetkové daně. V roce 2016 se celkové daňové příjmy plánují ve výši 620 mld. Kč a tvoří tak více než polovinu celkových příjmů státního rozpočtu (MF ČR, 2016, str. 26–27).

Další klíčovou složkou příjmové strany státního rozpočtu jsou příjmy z pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti. Ty v roce 2016 budou tvořit 422 mld. Kč, tedy bezmála 40 % všech příjmů. Ostatní příjmy státního rozpočtu jsou pak již podstatně menší (vlastní propočty). Tvoří je například nedaňové příjmy (příjmy kapitol za služby, pokuty, poplatky, vratky dotací atd.), kapitálové příjmy či přijaté transfery. Pro rok 2016 je odhadováno, že tyto položky přinesou do státního rozpočtu zhruba 139 mld. Kč. Speciální kategorií příjmů státního rozpočtu jsou pak ještě příjmy z rozpočtu Evropské unie či dalších rozpočtů, které se však někdy kalkulují odděleně.

Na začátku každého měsíce vydává Ministerstvo financí České republiky zprávu o pokladním plnění za uplynulý měsíc. V těchto zprávách můžeme pravidelně kontrolovat, jak se daří naplňovat plánované příjmy státního rozpočtu. V pokladním plnění jsou zahrnuty i příjmy veřejných rozpočtů jako celku, k tomu se však dostaneme až dále v rámci mé diplomové práce.

Pokladní plnění rozděluje příjmy státního rozpočtu na mnoho podpoložek, v kterých jsou příjmy státního rozpočtu detailně sledovány. Následující tabulka zachycuje, jak pokladní plnění státního rozpočtu na příjmové straně vypadá pro leden až prosinec 2015.

Tabulka č. 3: Plnění příjmů státního rozpočtu v mld. Kč pro rok 2015

PLNĚNÍ PŘÍJMŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU (V MLD. KČ)								
	2014		2015					
	Skutečnost leden-prosinec	% plnění	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost leden-prosinec	% plnění	Index 2015/2014	Rozdíl 2015-2014
	1	2	3	4	5	6 = 5 / 4	7 = 5 / 1	8 = 5 - 1
Příjmy celkem	1 133,83	100,5	1 118,46	1 212,90	1 234,52	101,8	108,9	100,69
v tom:								
Daňové příjmy celkem	952,52	100,8	975,76	975,76	1 001,23	102,6	105,1	48,71
Daňové příjmy (bez pojistného SZ)	569,59	101,3	575,08	575,08	596,65	103,7	104,8	27,06
v tom:								
DPH	230,25	105,3	229,30	229,30	236,63	103,2	102,8	6,39
Spotřební daně (vč. tzv. energetických daní) - z toho:	134,02	96,1	135,40	135,40	142,97	105,6	106,7	8,95
- Spotřební daň z minerálních olejů	72,84	97,9	72,00	72,00	75,22	104,5	103,3	2,38
- Spotřební daň z tabákových výrobků	44,70	92,9	47,00	47,00	50,86	108,2	113,8	6,17
- Odvod z elektřiny ze slunečního záření	2,04	97,2	2,00	2,00	1,93	96,6	94,6	-0,11
Daně z příjmů PO	89,37	108,5	89,00	89,00	99,57	111,9	111,4	10,20
Daně z příjmů FO - v tom:	98,22	93,9	104,80	104,80	103,05	98,3	104,9	4,84
- z kapitálových výnosů	9,99	111,0	9,10	9,10	10,62	116,7	106,2	0,62
- ze závislé činnosti	87,65	94,9	92,40	92,40	91,18	98,7	104,0	3,52
- z příznání	0,57	17,8	3,30	3,30	1,26	38,2	221,5	0,69
Správní poplatky	1,60	133,4	1,31	1,31	1,25	95,9	78,3	-0,35
Majetkové daně - v tom:	9,42	95,1	9,50	9,50	6,79	71,5	72,1	-2,63
- Daň dědičná	0,06	117,4	0,00	0,00	0,03	x	52,8	-0,03
- Daň darovací	0,07	74,5	0,00	0,00	-4,43	x	-5 952,5	-4,51
- Daň z nabytí nemovitých věcí (vč. daně z převodu nem.)	9,29	95,2	9,50	9,50	11,19	117,8	120,5	1,91
Poplatky za uložení odpadů	1,56	106,6	1,50	1,50	1,39	92,9	89,4	-0,17
Odvod za odnětí půdy ze zeměděln. půdního fondu	0,13	64,4	0,20	0,20	0,16	80,6	125,2	0,03
Odvody z loterií *)	2,45	106,4	1,70	1,70	2,59	152,2	105,7	0,14
Ostatní daňové příjmy ***)	2,59	108,8	2,38	2,38	2,24	94,1	86,6	-0,35
Pojistné na SZ - z toho:	382,93	100,0	400,67	400,67	404,58	101,0	105,7	21,66
- na důchody	341,92	100,5	356,37	356,37	359,74	100,9	105,2	17,82
Nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté transfery	181,31	99,1	142,70	237,15	233,29	98,4	128,7	51,98
v tom:								
Kapitoly (mimo kapitol OSFA, SD a VPS) - z toho:	157,24	97,7	114,52	208,97	208,16	99,6	132,4	50,92
- Transfery přijaté od EU a převody z Národního fondu **)	122,14	94,5	87,76	182,20	170,64	93,7	139,7	48,50
- Přijaté sankční platby	1,60	158,5	1,04	1,11	1,13	102,3	70,6	-0,47
- Soudní poplatky	1,33	99,9	1,24	1,19	1,28	107,2	96,3	-0,05
- Dobrovolné pojistné	0,35	121,6	0,26	0,26	0,20	77,1	57,3	-0,15
- Příjmy sdílené s EU (clo)	1,84	122,8	1,55	1,55	2,07	133,3	112,2	0,22
Kapitola Operace SFA	1,79	101,8	1,73	1,73	1,86	107,4	103,7	0,07
Kapitola Státní dluh	7,40	100,0	7,20	7,20	7,91	109,9	106,9	0,51
Kapitola VPS	14,87	114,9	19,25	19,25	15,35	79,7	103,2	0,48

*) odvody z loterií podle zákona č. 202/1990 Sb., § 41b, odst. 1 (70 % výnosu pro SR) a § 41b, odst. 2, 3, 4 (20 % výnosu pro SR)

**) z transferů přijatých od EU jsou ve skutečnosti roku 2015 obsaženy pouze prostředky na krytí výdajů Společné zemědělské politiky v gesci kapitoly Ministerstvo zemědělství

***) dopočet do celku

Jak je z tabulky pokladního plnění státního rozpočtu patrné, příjmy z pojistného na sociální zabezpečení jsou součástí položky daňové příjmy. To však není úplně přesné, protože příjmy z pojistného na sociální zabezpečení mají formu pojistných odvodů a nejsou standardním daňovým příjmem. Ostatní zahrnuté daňové příjmy jsou standardními daněmi. Mezi nejdůležitější patří daň z přidané hodnoty, spotřební daně, daně z příjmů fyzických a právnických osob a majetkové daně. Do příjmů státního rozpočtu jsou však zahrnuty i různé poplatky, nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté transfery. Zvláštní pozornost je pak věnována příjmům z Evropské unie, které je možno dále členit.

Pokladní plnění je vždy sestaveno tak, aby bylo porovnatelné s předešlými roky. Jedině tak je možné kontrolovat odchylky v příjmech a zjišťovat příčiny změn. Krom skutečných hodnot pokladního plnění jsou uvedeny i hodnoty plánované dle schváleného státního rozpočtu. Díky tomu můžeme pozorovat, zda je dodržován plán na daný rok, nebo jak moc se odchylujeme.

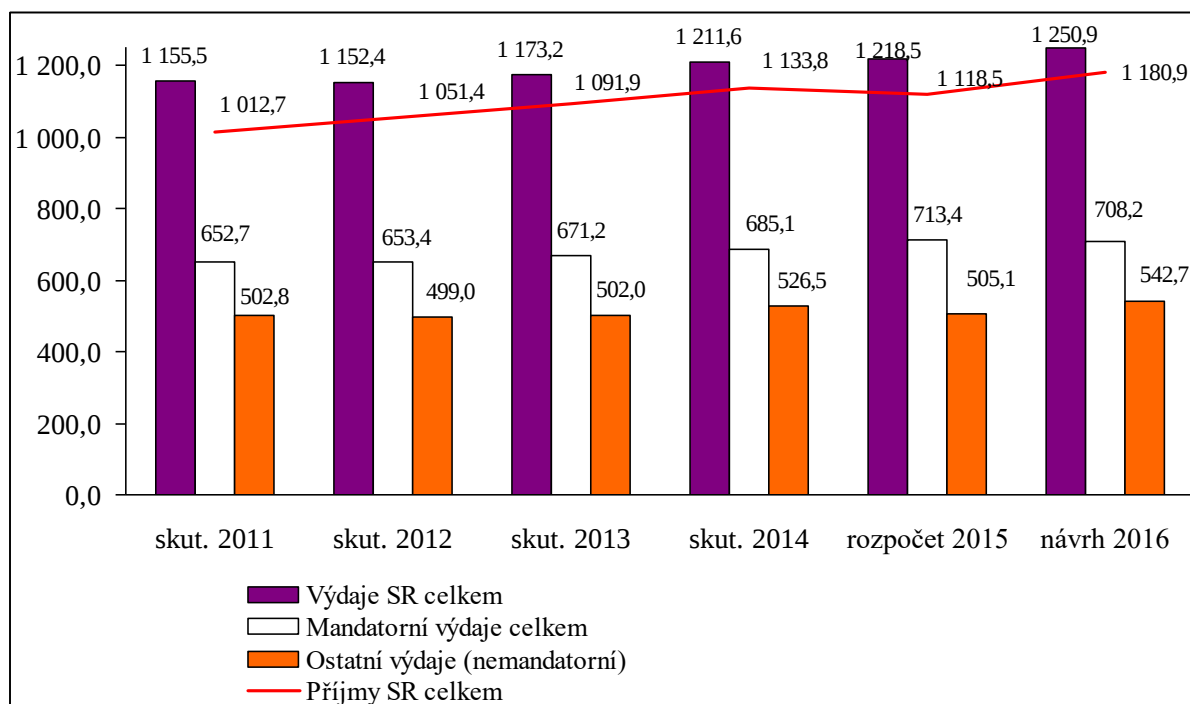
1.2.2. Výdaje státního rozpočtu

Tak jako příjmy státního rozpočtu jsou i výdaje klíčovou položkou pro tvorbu celého státního rozpočtu. Celkové výdaje státního rozpočtu můžeme členit podle různých logických celků. Základní členění celkových výdajů, které v roce 2016 budou činit 1 251 mld. Kč, je na mandatorní výdaje a ostatní výdaje (někdy též nemandatorní výdaje). Mandatorní výdaje představují výdaje zákonné předurčenosti. Jsou to výdaje, které je vláda povinna hradit, a v roce 2016 budou činit 708 mld. Kč. Z toho je patrné, že o většině výdajů vlastně vláda nemůže rozhodovat, protože o nich je již dávno rozhodnuto. Na ostatní výdaje v roce 2016 bude připadat 543 mld. Kč a jsou to jediné výdaje státního rozpočtu, o kterých může vláda efektivně rozhodovat (Durdisová, 2002, str. 202–235).

Z tohoto základního členění je jasné, že je někdy vládám přisuzována větší role v ekonomice, než jakou ve finančním vyjádření skutečně mají. Řada velkých bank a nadnárodních korporací si totiž může dovolit alokovat větší prostředky, než které má vláda České republiky k dispozici v rámci ostatních výdajů státního rozpočtu. Tento trend se s časem prohlubuje, protože relativní podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích v čase roste. V případě, že nebudou provedeny strukturální změny v ekonomice, lze očekávat, že podobný vývoj bude pokračovat i do budoucna. Následující graf nám ukazuje, jak se v čase vyvíjejí celkové výdaje

státního rozpočtu v letech 2011 až 2016. Celkové výdaje jsou přitom rozděleny na mandatorní a ostatní výdaje.

Graf č. 1: Struktura celkových výdajů státního rozpočtu v mld. Kč



ČESKÁ REPUBLIKA: Doprovodná dokumentace k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, příloha C, MF ČR, 2016, str. 46

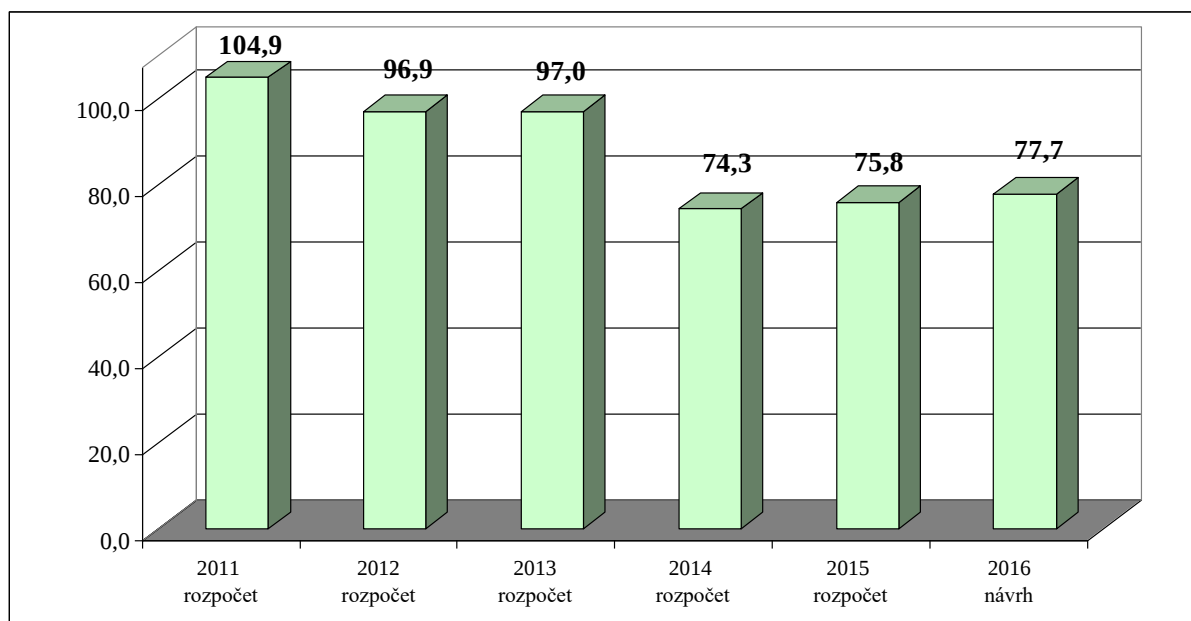
Jak je z grafu patrné, mandatorní výdaje pravidelně narůstají. Rok 2016 by měl být po dlouhé době výjimkou a mandatorní výdaje by dle návrhu státního rozpočtu měly klesnout. Skutečnost však může být odlišná a podle plánovaných priorit současné vlády to vypadá, že mandatorní výdaje nakonec vzrostou i v roce 2016. Hlavní příčinou tohoto vývoje zřejmě bude zvýšení valorizace penzí a zvýšení některých dalších položek v rámci sociálního systému. Oproti mandatorním výdajům se ostatní výdaje v tomto krátkém sledovaném období chovají stabilněji a v některých letech dochází k jejich poklesu. Platí přitom, že čím vyšší je růst mandatorních výdajů, tím nižší bývá růst ostatních výdajů. To je dobře patrné například mezi roky 2014 a 2015.

Dalším typem výdajů v rámci státního rozpočtu jsou kapitálové výdaje. Kapitálové výdaje tvoří investice. Jelikož se zároveň jedná o výdaje státu, lze kapitálové výdaje nazývat i jako státní investice. Ekonomové se často přou o to, jaká by měla být role státu v ekonomice.

Někteří tvrdí, že by tato role měla být co nejmenší, protože stát tu není od toho, aby podnikal. Tito ekonomové často zpochybňují vliv multiplikačního efektu státních investic a tvrdí, že by bylo lepší peníze nechat u občanů, kteří lépe vědí, jak by se mělo v ekonomice investovat (Holman, 2011, str. 25–27). Oproti tomu existuje řada ekonomů, kteří jsou přesvědčeni, že investiční výdaje jsou produktivní a stát by se proto měl snažit navyšovat kapitálové výdaje co nejvíce. Tito ekonomové pak přicházejí s tvrzením, že velké investiční projekty je soukromý sektor schopen hradit jen velmi obtížně, a proto by se stát měl do investic zapojovat velkou měrou (Holman, 2011, str. 25–27).

Kapitálové výdaje včetně zdrojů Evropské unie v roce 2016 budou činit 78 mld. Kč. Na podobné úrovni se pak kapitálové výdaje pohybovaly i v letech 2014 a 2015. V letech 2011 až 2013 však byly kapitálové výdaje podstatně vyšší a pohybovaly se kolem úrovně 100 mld. Kč. Je zajímavé, že z těchto dat vyplývá, že vlády, které se hlásily k tržně konformnímu pojetí ekonomiky, měly reálně vyšší státní investice než vlády se spíše sociálním charakterem. Tato data dokládá následující graf.

Graf č. 2: Vývoj rozpočtovaných kapitálových výdajů v mld. Kč



ČESKÁ REPUBLIKA: Doprovodná dokumentace k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, příloha C, MF ČR, 2016, str. 49

Další možností, jak lze členit výdaje, je rozřazení výdajů podle účelu využití. V tomto pojetí musíme vymezit sledované oblasti pro využití výdajů a tyto oblasti následně rozdělujeme do logických celků. Jednou z největších položek výdajů státního rozpočtu v tomto pojetí jsou výdaje na sociální transfery a státní politiku zaměstnanosti. Tento druh výdajů pak obsahuje celou řadu položek, které již mají specifický účel svého využití. Jednotlivé položky tzv. sociálních výdajů shrnuje následující tabulka.

Tabulka č. 4: Struktura sociálních výdajů podle jednotlivých výdajových titulů v mil. Kč

	Ukazatel	Skutečnost 2012	Skutečnost 2013	Skutečnost 2014	Státní rozpočet 2015	Očekávaná skutečnost 2015	Návrh rozpočtu 2016	Index v %
		1	2	3	4	5	6	7=6/5
I.	Výdaje na sociální dávky	481 250	490 293	496 966	513 849	509 332	517 036	101,5
I.1	Důchodové pojištění	382 031	382 773	386 150	394 752	394 452	400 668	101,6
I.2	Nemocenské pojištění	19 602	20 350	22 283	24 057	24 545	24 729	100,7
I.3	Úrazové pojištění	0	0	0	0	0	0	0,0
I.4	Státní sociální podpora	35 554	37 891	38 070	40 250	39 250	40 140	102,3
I.5	Podpora v nezaměstnanosti	8 760	9 675	9 280	11 000	8 800	7 500	85,2
I.6	Dávky pomoci ve hmotné nouzi	7 800	10 570	11 352	11 915	11 915	12 785	107,3
I.7	Dávky pro zdravotně postižené	1 533	1 940	1 944	2 738	2 100	2 200	104,8
I.8	Príspevek na péči v sociálních službách	18 428	19 589	20 442	21 000	21 000	21 300	101,4
I.9	Zvláštní dávky ozbrojených sborů	7 540	7 503	7 443	8 133	7 268	7 710	106,1
I.10	Ostatní dávky povahy sociálního zabezpečení	2	2	2	4	2	4	200,0
II.	Ostatní sociální peněžní transfery osobám	943	970	815	872	792	798	100,8
III.	Náhrady mezd - ochrana zaměstnanců	452	333	392	400	400	400	100,0
I. až III.	Mandatorní peněžní transfery fyz. osobám celkem	482 645	491 596	498 173	515 121	510 524	518 234	101,5
IV.	Príspevek na penzijní připojištění	5 745	6 690	6 888	7 800	6 825	7 200	105,5
V.	Platba do veřejného zdravotního pojištění	52 867	53 676	59 867	62 181	61 246	63 058	103,0
VI.	Sociální dotace a příspěvky zaměstnavatelům	4 447	4 526	4 763	4 700	5 100	5 500	107,8
VI.1	Podpora zaměstnávání zdravotně postižených osob	3 468	3 670	4 019	3 700	4 300	4 700	109,3
VI.2	Príspevky na sociální důsledky restrukturalizace	979	856	744	1 000	800	800	100,0
I. až VI.	Mandatorní sociální výdaje celkem	545 704	556 488	569 691	589 802	583 695	593 992	101,8
VII.	Aktivní politika zaměstnanosti (služby) *)	1 319	1 538	1 535	3 000	3 000	2 900	96,7
I. až VII.	Sociální výdaje a služby zaměstnanosti celkem	547 023	558 026	571 226	592 802	586 695	596 892	101,7

Pozn. *) nezahrnuje prostředky z EU a finančních mechanismů

ČESKÁ REPUBLIKA: Doprovodná dokumentace k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, příloha C, MF ČR, 2016, str. 56

Z tabulky je patrné, že nejvyšší položkou v tomto druhu členění jsou výdaje na sociální dávky. Ty v roce 2016 budou tvořit 517 mld. Kč. Nejvyšší položkou sociálních dávek jsou pak výdaje na důchodové pojištění, které tvoří 401 mld. Kč. Výplata důchodů tak tvoří téměř třetinu celého státního rozpočtu.

Další zajímavou položkou, u které bych se rád zastavil, jsou výdaje na platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci. Z této položky jsou vypláceni státní zaměstnanci a další pracovníci, kteří vykonávají činnost honorovanou státem. Na této položce se v roce 2016 vyplatí 81 mld. Kč a tvoří tak velmi významnou část státního rozpočtu. Konkrétní členění plateb za práci pro stát pak shrnuje následující tabulka.

Tabulka č. 5: Prostředky na platy a ostatní platby za provedenou práci v OSS a PO

Organizační členění	Objemy na platy a OPPP v Kč		rozdíl 2016-2015	index 2016/2015 v %
	2015	2016		
Organizační složky státu	73 894 120 551	80 514 442 825	6 620 322 274	9,0
Platy dle ZP mimo služební místa	28 001 108 361	15 085 367 458	-12 915 740 903	x
Platy příslušníků a vojáků	31 209 257 272	34 041 366 184	2 832 108 912	9,1
Platy na služebních místech dle ZSS	6 977 445 965	23 474 948 015	16 497 502 050	x
Platy státních zástupců a odvozených	1 449 696 376	1 550 770 229	101 073 853	7,0
Ostatní platby za provedenou práci	6 256 612 577	6 361 990 939	105 378 362	1,7
z toho: Platy soudců a ústavních činitelů	4 092 153 600	4 485 659 925	393 506 325	9,6
Příspěvkové organizace	65 164 850 711	68 540 404 789	3 375 554 078	5,2
Platy dle ZP mimo služební místa	64 027 569 264	67 143 836 792	3 116 267 528	4,9
Platy na služebních místech dle ZSS	0	276 242 890	x	x
Ostatní osobní náklady	1 137 281 447	1 120 325 107	-16 956 340	-1,5
OSS a PO celkem	139 058 971 262	149 054 847 614	9 995 876 352	7,2

ZP - Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce; ZSS - Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

ČESKÁ REPUBLIKA: Doprovodná dokumentace k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, příloha C, MF ČR, 2016, str. 64

Protože zákon o státním rozpočtu určuje i počty pracovních míst na jednotlivých úřadech spadajících pod stát, je možno z výše uvedené tabulky vypočítat i průměrné velikosti platů u jednotlivých organizačních složek státu a příspěvkových organizací.

Výdaje rozpočtu lze samozřejmě sledovat i na základě jiných kritérií. Relativně často se výdaje člení například podle organizačních složek státu. Vymyslet by šlo i další třídění, pro naše účely nám však výše popsané členění bude stačit. Stejně jako jsme si ukázali u příjmů státního rozpočtu pokladní plnění, na základě kterého se určují skutečné příjmy státu, existuje i pokladní plnění pro státní výdaje.

Tabulka č. 6: Plnění výdajů státního rozpočtu v mld. Kč pro rok 2015

ČERPÁNÍ VÝDAJŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU (V MLD. Kč)								
	2014		2015					
	Skutečnost leden-prosinec	% plnění	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost leden-prosinec	% plnění	Index 2015/2014	Rozdíl 2015-2014
	1	2	3	4	5	6 = 5 / 4	7 = 5 / 1	8 = 5 - 1
Výdaje celkem	1 211,61	97,7	1 218,46	1 312,90	1 297,32	98,8	107,1	85,71
Běžné výdaje	1 100,10	97,2	1 142,63	1 149,95	1 121,08	97,5	101,9	20,97
v tom:								
Platy a podobné a související výdaje	96,58	100,9	100,34	103,32	104,15	100,8	107,8	7,57
Neinvestiční nákupy a související výdaje - z toho:	112,83	93,1	135,93	122,85	116,90	95,2	103,6	4,07
- Úroky a ost.finanční výdaje kap. Státní dluh *)	55,89	93,6	64,44	57,35	53,19	92,8	95,2	-2,70
- Výdaje na realizaci záruk	2,05	95,7	2,21	2,21	1,39	63,1	67,9	-0,66
Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům	41,23	98,6	44,13	40,51	39,88	98,4	96,7	-1,35
Neinvestiční transfery neziskovým a pod.organizacím	13,33	103,9	9,11	10,40	10,44	100,4	78,3	-2,89
Neinvestiční transfery státním fondům - z toho:	45,48	86,1	43,78	54,72	44,48	81,3	97,8	-1,00
- Neinvestiční transfery SZIF	30,61	79,3	34,65	35,09	27,46	78,3	89,7	-3,15
Neinv. transfery fondům soc. a veřejného zdrav.poj.	59,88	99,1	62,20	61,88	60,95	98,5	101,8	1,07
Neinv. transfery veřejným rozpočtům územní úrovně	112,13	101,0	103,40	118,51	117,50	99,2	104,8	5,37
Neinv. transfery příspěvkovým a pod. organizacím	58,89	97,6	60,09	58,77	59,36	101,0	100,8	0,47
Sociální dávky **) - v tom:	496,00	98,5	512,64	511,68	506,46	99,0	102,1	10,46
- Důchody	385,84	99,3	394,43	395,38	395,22	100,0	102,4	9,37
- Prostředky na podpory v nezaměstnanosti	9,26	86,7	10,98	10,54	8,28	78,5	89,4	-0,98
- Ostatní soc.dávky	63,35	96,9	67,70	67,68	65,28	96,5	103,0	1,93
- Státní soc.podpora	37,54	96,2	39,54	38,08	37,68	99,0	100,4	0,14
Stavební spoření	4,76	99,1	5,20	5,20	4,56	87,7	95,8	-0,20
Státní příspěvek na důchodové připojištění	6,89	96,8	7,80	7,80	6,82	87,4	99,0	-0,07
Odvody vlastních zdrojů ES do rozpočtu EU	39,03	100,0	39,00	38,00	35,73	94,0	91,5	-3,30
Ostatní běžné výdaje ***)	13,07	63,0	19,00	16,33	13,85	84,8	105,9	0,77
Kapitálové výdaje	111,51	102,3	75,83	162,96	176,25	108,2	158,1	64,74
v tom:								
Investiční nákupy a související výdaje	11,36	94,6	10,86	13,19	15,72	119,2	138,4	4,36
Investiční transfery podnikatelským subjektům	27,09	100,4	8,97	39,47	44,31	112,3	163,6	17,23
Investiční transfery státním fondům - z toho:	22,11	108,2	21,98	28,50	44,78	157,1	202,6	22,67
- Investiční transfery SFDI	17,46	91,8	16,38	23,34	37,87	162,3	216,9	20,41
Investiční transfery veřej. rozpočtům územní úrovně	34,82	128,7	13,95	47,75	46,55	97,5	133,7	11,73
Investiční transfery příspěvkovým a pod.organizacím	12,29	86,5	11,15	13,67	18,23	133,4	148,4	5,94
Ostatní kapitálové výdaje ***)	3,85	46,5	8,91	20,38	6,65	32,6	172,8	2,80

V rámci výdajové části pokladního plnění státního rozpočtu jsou agregovanou položkou celkové výdaje, které v roce 2015 činily 1 297 mld. Kč, což byl oproti roku 2014 nárůst o téměř 86 mld. Kč. Celkové výdaje se dále dělí do podpoložek. Mezi hlavní podpoložky patří běžné výdaje, které tvoří drtivou většinu celkových výdajů. V roce 2015 celkem činily 1 121 mld. Kč. Do běžných výdajů spadají položky, jako jsou platy státních zaměstnanců, neinvestiční nákupy, neinvestiční transfery podnikatelským i nepodnikatelským subjektům, sociální dávky či odvody do rozpočtu Evropské unie. Další položkou celkových výdajů jsou kapitálové výdaje, které již tvoří podstatně menší část. V roce 2015 to bylo 176 mld. Kč, což byla mimořádně velká hodnota. Pro představu, v roce 2014 to bylo jen zhruba 112 mld. Kč. Kapitálové výdaje se dále člení na specifitější položky. Jedná se hlavně o investiční nákupy a související výdaje, investiční transfery podnikatelským subjektům či státním fondům.⁸ Patří sem ale i investiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně a investiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím.

Zde začíná být ve výdajích státního rozpočtu zmatek, který je nutno vysvětlit. Státní rozpočet je, jak již bylo zmíněno, podmnožinou veřejných rozpočtů, které krom jiného zahrnují i rozpočty municipalit. V rámci kapitálových výdajů jsou však ve státním rozpočtu obsaženy položky jako transfery veřejným rozpočtům územní úrovně a investiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím, které mají municipální charakter. Logicky by tedy měly být obsaženy spíše v rozpočtech municipalit a měly bychom na ně narazit až v další části diplomové práce. Členění rozpočtů však je vzájemně provázané a každé logické členění naráží na položky, které mají logický vztah k více částem veřejných rozpočtů. Takové položky nemůžeme započítávat vícekrát, aby součet všech podrozpočtů dal dohromady bilanční sumu celého rozpočtu. Musíme se tedy vždy rozhodnout, kam konkrétní položku započítáme, a v rámci rozpočtové skladby budeme tuto položku vždy dohledávat dle předdefinované identifikace. Ta je dokonce závazně stanovena právní normou. U položek, které představují transfery veřejným rozpočtům územní úrovně a investiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím, existuje pravidlo, že se budou započítávat do výdajové strany státního rozpočtu, protože jsou výdajem státního rozpočtu, byť s podstatným dopadem na municipality. Část těchto výdajů se v účetnictví objeví na

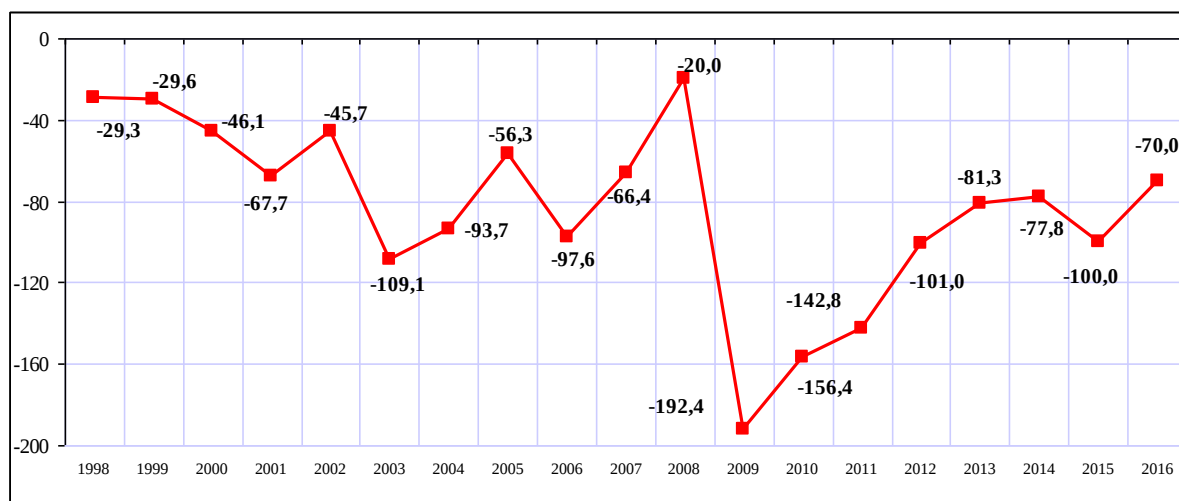
⁸ Sem spadá například Státní fond dopravní infrastruktury, který má mimo jiné na starost výstavbu silnic a dálnic. Pro představu, rozpočet tohoto fondu se v roce 2015 pohyboval na úrovni 38 mld. Kč, po zohlednění příjmů, které šly přímo ze státního rozpočtu.

příjmové straně municipalit, část bude přímým výdajem státu s konkrétním dopadem na municipality. Ačkoli se to tedy někomu nemusí zdát logické, jsou tyto položky součástí výdajů státního rozpočtu. V roce 2015 tyto položky činily 47 mld. Kč, respektive 18 mld. Kč a mají tak významný podíl na výdajích státního rozpočtu.

1.2.3. Saldo státního rozpočtu

Když jsme si definovali příjmy a výdaje státního rozpočtu, můžeme konečně dopočítat saldo státního rozpočtu. Saldo je výsledek rozdílu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu. Rozpočet může skončit jako vyrovnaný, anebo jako nevyrovnaný. Nevyrovnaný rozpočet je takový, který vykazuje buď přebytek, anebo schodek. Přebytek nastane ve chvíli, kdy jsou příjmy vyšší než výdaje, naopak schodek nastává, když jsou výdaje vyšší než příjmy. Pro rozpočty České republiky je s výjimkou počátku devadesátých let typické dosahování schodků. To nám ukazuje i následující graf, který zachycuje situaci státních rozpočtů mezi lety 1998 až 2016.

Graf č. 3: Vývoj deficitu státního rozpočtu v letech 1998 až 2016 v mld. Kč



MINISTERSTVO FINANČÍ ČR: Makroekonomická predikce České republiky, Úřad vlády ČR, 2015, str. 16

V grafu je rok 2015 a 2016 pouze odhadem skutečnosti dle návrhů zákonů o státních rozpočtech. Nejnovější údaje nám naznačují, že by schodek v roce 2015 mohl být nižší a může se pohybovat okolo 63 mld. Kč. V případě, že by se tyto údaje potvrdily, ukázalo by se, že návrh státního rozpočtu na rok 2015 byl sestaven s relativně velkou odchylkou proti skutečnosti, což by se nemělo stávat, přesto k tomu dochází relativně často. V tomto

konkrétním případě je lepšího než plánovaného vývoje dosaženo především vyšším růstem ekonomiky, než se očekávalo.

Konečné údaje o saldu státního rozpočtu získáme v již zmiňovaném pokladním plnění státního rozpočtu na daný rok. Tyto údaje jsou vydávány bezprostředně po ukončení daného kalendářního roku, a proto nejdou do přílišných detailů a obsahují jen základní položky, tak jak bylo ukázáno v kapitole o příjmech a v kapitole o výdajích státního rozpočtu.

Konečný výsledek státního rozpočtu je však velmi zásadním údajem, který ovlivňuje národní hospodářství celé země, a to přímo i nepřímo⁹. Je proto nutné mít k dispozici i podrobnější data o výsledcích státních rozpočtů, která jsou obsažena ve státním závěrečném účtu za daný rok. Státní závěrečný účet je materiál legislativní povahy, který je projednáván vládou České republiky i Parlamentem České republiky a závazným způsobem popisuje hospodaření státu za uplynulý rok. Schválená podoba tohoto materiálu je tak k dispozici až po uplynutí několika měsíců po skončení daného kalendářního roku. Protože se jedná o zcela zásadní materiál pro celou fiskální politiku naší země, pojďme se podívat, jak vypadá nejaktuálnější státní závěrečný účet pro rok 2015. V předchozích letech byla struktura státních závěrečných účtů podobná, i když v určitých položkách se čas od času dělají změny.

Státní závěrečný účet se skládá z několika sešitů, které hodnotí státní rozpočet, ale i ekonomiku České republiky jako celek. Jednotlivé sešity jsou tematicky členěny a zabývají se dílčími částmi národního hospodářství. Vzhledem k omezenému prostoru představím jen nejdůležitější části státního závěrečného účtu 2015.

Sešit B státního závěrečného účtu hodnotí ekonomický vývoj a veřejné rozpočty, k tomuto sešitu se tedy dostaneme v další části diplomové práce, která se bude zabývat veřejnými rozpočty jako takovými, nyní se však zaměříme pouze na státní rozpočty, a proto tento sešit přejdeme pouze stručným popisem. V sešitě jsou hodnoceny základní tendence makroekonomického vývoje. Je zde věnována pozornost nabídkové a poptávkové straně ekonomiky, tak aby byl vystižen ekonomický výkon České republiky. Dále se sešit B státního

⁹ Na základě výsledků státních závěrečných účtů jsou korigovány budoucí plánované rozpočty, a to jak na úrovni jednotlivých ministerstev, tak i celkového státního rozpočtu. Národní hospodářství pak výsledky státních závěrečných účtů může být ovlivněno i nepřímo. Klasickým příkladem může být udílení ratingu, který je určován i na základě dat státních závěrečných účtů. Rating spoluurčuje velikost úrokových měr u státních dluhopisů, což je při schodkovém financování státu klíčový parametr pro nákladovost.

závěrečného účtu věnuje vývoji cen, trhu práce, platební bilanci a úrokovým sazbám. V závěru jsou pak zveřejněna koncová data k fiskální politice za celé veřejné rozpočty.

Pro nás však nyní bude důležitější sešit C státního závěrečného účtu, který se věnuje hospodaření státního rozpočtu. V tomto sešitu jsou definovány cíle rozpočtové politiky a rozpočtové priority a následně je na konkrétních datech ukázáno naplňování těchto charakteristik. „V roce 2015 bylo za hlavní priority stanoveno (ČR, Státní závěrečný účet 2015, Sešit C, str. 15–16):

- *rozšíření výstavby a obnova dopravní infrastruktury, modernizace průmyslu, snižování energetické náročnosti vyráběných produktů a podpora vývozu zboží a služeb,*
- *zabezpečení funkcí sociálního systému a jednotlivých sociálních služeb, řešení fungování trhu práce a tvorba nových pracovních míst,*
- *zefektivnění činnosti státní správy a zabezpečení podmínek pro její fungování,*
- *vytvoření účinnějších řídicích a kontrolních systémů hospodaření k zajištění odstranění všech forem neehospodárného nakládání s veřejnými prostředky a posílení činnosti proti všem formám korupce a hospodářské kriminalitě,*
- *účelnější využívání evropských fondů,*
- *zkvalitnění a zvýšení dostupnosti veřejných služeb v oblasti školství, zdravotnictví, sociálního systému, dopravy a bezpečnosti,*
- *efektivnější využívání informačních a komunikačních technologií a podpora internetové ekonomiky,*
- *zajištění kapacit pro předškolní, školní i další vzdělávání, zabezpečení změny systému financování regionálního školství a podpora technických učebních oborů,*
- *zefektivnění systému financování vědy, kultury, sportu a podpora rozvoje občanské společnosti a její činnosti,*
- *podpora strukturálně vyváženého rozvoje zemědělství a potravinářství,*
- *personální stabilizace a optimalizace rozvoje technické základny vojenských a bezpečnostních sborů, hasičského záchranného sboru a dalších složek integrovaného záchranného systému,*
- *zlepšení efektivity výběru daní a cel, zamezení zneužívání a obcházení daňových předpisů,*

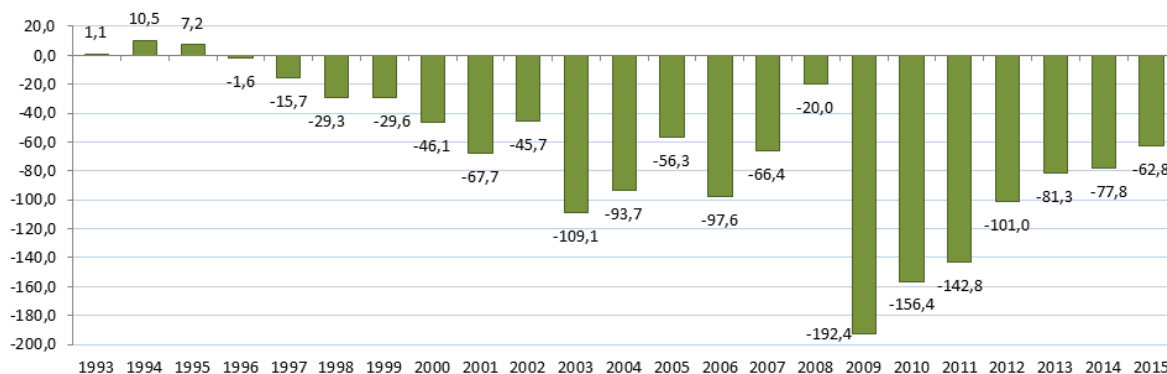
- *dodržení maastrichtských ekonomických kritérií a vytvoření předpokladů pro splnění podmínek pro přijetí eura.“*

Jak je z definovaných priorit patrné, většina je velmi obecně až vágně formulovaná, a proto je splnění či nesplnění priorit pro daný rok do značné míry otázka interpretace. Jen málo priorit, jako třeba dodržení maastrichtských ekonomických kritérií, je měřitelných, ale ani u nich nehrozí za porušení explicitní sankce. Definované priority státního rozpočtu tedy mají spíše orientační a proklamační charakter a nejsou tak vhodné pro zkoumání charakteru státního rozpočtu.

V sešitu C jsou dále popsány zásadní změny státního rozpočtu oproti plánu a jsou zde vysvětleny důvody těchto změn. Tento oddíl bude pro praktickou část mé diplomové práce důležitý, a to hlavně ve chvíli, kdy se budu snažit definovat podmínky pro lepší sestavování státních rozpočtů.

Dále jsou definovány konečné příjmy a výdaje státního rozpočtu, tak jak jsme si již řekli v předchozích kapitolách. Na základě toho je následně stanoveno výsledné saldo. Zde je metodika od roku 1993 až do současnosti stále stejná, a když tedy projdeme všechny státní závěrečné účty od vzniku České republiky až do současnosti, můžeme sestavit následující graf.

Graf č. 4: Vývoj salda státního rozpočtu od roku 1993 do roku 2015 v mld. Kč



ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, příloha C, Sbírka zákonů, str. 33

Na rozdíl od dříve komentovaných údajů se tyto již nebudou měnit a mají tak největší vypovídající hodnotu. Rozboru těchto dat se však budeme věnovat až později, nyní se pojďme podívat na další části sešitu C.

Důležitou součástí státního rozpočtu je důchodový systém. Jelikož se jedná o významnou položku, je jí věnována patřičná pozornost. Je tedy stanoven rozdíl mezi příjmy z pojistného na důchodové pojištění a výdaji spojenými s výběrem pojistného na důchodové pojištění a výplatou dávek důchodového pojištění.

V roce 2015 celkové příjmy pro účely výpočtu rozdílu důchodového účtu činily 372 mld. Kč. Výdaje na dávky důchodového pojištění činily za všechny kapitoly státního rozpočtu, ze kterých jsou vypláceny, v úhrnu 395 mld. Kč. Celkové výdaje na správu byly vypočteny za všechny kapitoly ve výši 5 mld. Kč. Systém důchodového pojištění v roce 2015 tak dosáhl schodku 28 mld. Kč, což představuje 45 % celkového salda státního rozpočtu. Pro analýzu státních rozpočtů tak systém důchodového pojištění hraje zásadní roli.

Od vstupu České republiky do Evropské unie se sešity C státních závěrečných účtů rozšířily o významnou kapitolu, která se věnuje vyhodnocení souhrnných rozpočtových vztahů k rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů. Jedná se o relativně komplikovanou materii, která má centrálně stanovená pravidla a jež se odesílá do Evropské unie k posouzení. Jsou zde rozepsány programy spolufinancované z prostředků Evropské unie, společná zemědělská a rybářská politika, finanční mechanismy EHP a Norska, Program švýcarsko-české spolupráce a další rozpočtově méně významné oblasti. Pro představu, v průběhu roku 2015 obdržela Česká republika z rozpočtu EU celkem 194 mld. Kč¹⁰ a celkem do rozpočtu odvedla 42 mld. Kč¹¹. Z toho vyplývá, že za celý rok 2015 Česká republika získala o 152 mld. Kč¹² více, než do rozpočtu EU zaplatila. Výsledná čistá pozice České republiky za rok 2015 je nejvyšší od doby vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2004 a ve srovnání s rokem 2014 je pak vyšší o 77 mld. Kč (ČR, Státní závěrečný účet 2015, Sešit C, str. 71–74).

Pro úplnost ještě doplním přehled dalších sešitů státních závěrečných účtů, kterým se však již budeme věnovat o poznání méně. Jedná se o sešity D, které se věnují vývoji státních

¹⁰ V přepočtu tato částka činí přibližně 7,1 mld. eur.

¹¹ V přepočtu tato částka činí přibližně 1,5 mld. eur.

¹² V přepočtu tato částka činí přibližně 5,6 mld. eur.

finančních aktiv a státních záruk. Dále sešity E, které podávají zprávu o řízení státního dluhu. Taktéž sešity F, které se zabývají hospodařením dalších složek veřejných rozpočtů a fondů organizačních složek státu. Další sešity již tvoří povětšinou doprovodné tabulkové části k předchozím sešitům státních závěrečných účtů. Výjimku tvoří sešity H, které se zabývají detailním pohledem na hospodaření jednotlivých kapitol¹³ a sešity I, které informují o postupu privatizace.

1.3. Členění veřejných rozpočtů

Přestože se tato práce věnuje především státním rozpočtům jakožto hlavní součásti veřejných rozpočtů, chtěl bych se zmínit i o veřejných rozpočtech jako celku. Jak již bylo řečeno, veřejné rozpočty se dělí na řadu podmnožin. Nejdůležitější podmnožinou je státní rozpočet, kde jsme si definovali všechny hlavní charakteristiky, ukázali jsme si strukturu i možné zdroje dat pro analytickou práci, které se budu věnovat v dalších částech své diplomové práce. Nyní se však zaměříme i na další podmnožiny veřejných rozpočtů. Jedná se především o rozpočty municipalit¹⁴, rozpočty státních fondů, rozpočty organizačních složek státu, rozpočty příspěvkových organizací a rozpočty veřejného zdravotního pojištění.

Pro souhrnné pojetí veřejných rozpočtů se v České republice používá mezinárodní statistický standard Government Finance Statistics 2001 (IMF, 2011, str. 11–16). Na jeho základě pak můžeme porovnávat státní rozpočty s veřejnými rozpočty, čímž lze získat cenné informace o vývoji veřejných financí. Můžeme tak zjistit, zda dochází k decentralizaci veřejných financí či jaký vliv na celkové přerozdělování v České republice má vláda skrze státní rozpočet. Získaná data se dají použít i pro řadu dalších výzkumných prací.

Veřejné rozpočty jsou dávány do kontextu makroekonomického vývoje České republiky, který shrnuje základní ekonomické agregáty. Na příkladu roku 2015 si ukážeme, jak tento kontext může vypadat: Domácí ekonomika v roce 2015 pravděpodobně uzavřela zápornou produkční mezeru. Hrubý domácí produkt v roce 2015 reálně vzrostl o 4,2 %. Ekonomický výkon měřený hrubou přidanou hodnotou se v témže období reálně zvýšil o 3,6 %. Rozdíl v tempech hrubého domácího produktu a hrubé přidané hodnoty byl dán růstem inkasa spotřebních daní ovlivněným nízkou srovnávací základnou v roce 2014. Na zvýšení hrubé

¹³ Pod jednotlivými kapitolami si můžeme představit Kancelář prezidenta republiky, Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky, Senát, jednotlivá ministerstva, Úřad vlády České republiky a řadu dalších institucí.

¹⁴ Pro naše potřeby se bude jednat především o rozpočty samospráv na úrovni obcí a krajů České republiky, či případně dobrovolných svazků, které navzájem mohou tvořit.

přidané hodnoty se podílela všechna odvětví národního hospodářství s nejvýznamnějším podílem zpracovatelského průmyslu. S růstem ekonomiky rostla poptávka po práci. Celková zaměstnanost se zvýšila o 1,4 % při růstu počtu zaměstnanců o 2,2 % a poklesu počtu podnikatelů o 2,3 %. Nízkou inflaci ve výši 0,3 % způsobily především vnější faktory, zejména výrazný pokles ceny ropy a s ním související pokles cen výrobců v eurozóně. Administrativní opatření působila na růst spotřebitelských cen jen mírně. Vnější rovnováha vyjádřená poměrem salda běžného účtu platební bilance k HDP dosáhla v roce 2015 podruhé od roku 1993 kladné hodnoty, a to 0,9 % (ČR, Státní závěrečný účet 2015, Sešit B, str. 21–24).

1.3.1. Příjmy veřejných rozpočtů

Tak jako u státního rozpočtu se i u veřejných rozpočtů podíváme na strukturu příjmů. Příjmy veřejných rozpočtů jsou důležitým ekonomickým ukazatelem a vyjadřují se jak absolutně, tak i relativně. Absolutní vyjádření nám říká, kolik veřejný sektor vybere peněz od všech subjektů v dané ekonomice. Relativní vyjádření nám říká, jaký je poměr vybraných příjmů vůči hrubému domácímu produktu země. Na příkladu roku 2015 si to můžeme názorně ukázat. Celkové příjmy dle standardu Government Finance Statistics 2001 činily 1 741 mld. Kč. To je oproti příjmům státního rozpočtu, které činily 1 235 mld. Kč, podstatně více. Rozdíl představují zmíněné rozpočty municipalit, rozpočty státních fondů, rozpočty organizačních složek státu, rozpočty příspěvkových organizací a rozpočty veřejného zdravotního pojištění. Příjmy státního rozpočtu tak v roce 2015 činily necelých 71 % příjmů veřejných rozpočtů. V relativním vyjádření vůči hrubému domácímu produktu pak příjmy veřejných rozpočtů v roce 2015 činily 39 % (ČR, Státní závěrečný účet 2015, Sešit B, str. 26–27). To je více, než kolik činí jednoduchá i složená daňová kvóta u státního rozpočtu, což bylo kolem 19 %, respektive 33 %. Tato celková příjmová kvóta však má značný vypovídající charakter o ekonomice České republiky a dle mého názoru věrněji dokládá velikost přerozdělovacích procesů.

Celkové příjmy veřejných rozpočtů jsou dále členěny do podskupin. Hlavní podskupinu tvoří daňové příjmy, které v roce 2015 činily 820 mld. Kč. V rámci daňových příjmů jsou pak největší položkou daně ze zboží a služeb, jejíž součástí je i daň z přidané hodnoty. Zde však různé metodiky mohou zveřejňovat různé hodnoty. V naší metodice Government Finance Statistics 2001 je hodnota DPH snížena o odvod do rozpočtu Evropské unie a o tuto částku je tedy její výše nižší než v jiných metodikách (ČR, Státní závěrečný účet 2015, Sešit B, str. 31).

Například v pokladním plnění veřejných rozpočtů je však právě jiná metodika využita, a tak je zde výběr u DPH vyšší přibližně o 7 mld. Kč. Různé materiály jedné instituce tedy publikují různá data, která se liší v řádech miliard korun. Při práci s veřejnými rozpočty tedy musíme být velmi ostražití a musíme přesně vědět, jaká metodika práce je využívána.

Dalším důležitým příjmem veřejných rozpočtů jsou daně z příjmů, zisků a kapitálových výnosů, ty v roce 2015 činily 309 mld. Kč. Tyto daně se dále dělí na daně placené fyzickými osobami a daně placené společnostmi a ostatními podniky. Jak je tedy patrné, tak se zde využívá jiné terminologie než u příjmové strany státních rozpočtů. Malou roli hrají i majetkové daně, které v roce 2015 tvořily 17 mld. Kč.

Další podskupinu v rámci příjmové strany veřejných rozpočtů tvoří sociální příspěvky. Ty v roce 2015 celkem činily 595 mld. Kč. Drtivou většinu sociálních příspěvků tvoří příspěvky na sociální zabezpečení. V roce 2015 to bylo 579 mld. Kč. Ostatní sociální příspěvky pak v roce 2015 dosahovaly výše 16 mld. Kč.

Příjmy veřejných rozpočtů České republiky plní i dotace. V roce 2015 dotace dosáhly mimořádné hodnoty 191 mld. Kč, což bylo způsobeno především dočerpáváním posledních peněz ze starých operačních programů Evropské unie. Tyto peníze jsou součástí dotací od mezinárodních organizací, malou část dotací pak tvoří dotace od zahraničních vlád, které v roce 2015 dosáhly zhruba 300 mil. Kč. Veřejné rozpočty pak mají ještě položku ostatní příjmy, kam spadají příjmy z vlastnictví, prodej zboží a služeb, různé pokuty a penále, dobrovolné transfery či další jiné platby. Celkově položka ostatní příjmy dosahuje hodnoty 123 mld. Kč a tvoří tak významnou část veřejných rozpočtů. To ilustruje následující tabulka.

Tabulka č. 7: Vývoj příjmů veřejných rozpočtů v mld. Kč a % HDP

		Konsolidované veřejné rozpočty (mld. Kč)			Poměr k HDP (%)		
		2013	2014	2015 <i>předběžná skutečnost</i>	2013	2014	2015 <i>předběžná skutečnost</i>
	CELKOVÉ PŘÍJMY	1 556,1	1 590,2	1 740,8	38,2	37,3	38,7
1	PŘÍJMY Z PROVOZNÍ ČINNOSTI:	1 544,5	1 572,0	1 728,8	37,9	36,9	38,5
11	Daně	753,9	784,7	820,3	18,5	18,4	18,2
111	Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů	271,3	288,8	308,6	6,7	6,8	6,9
1111	Placené fyzickými osobami	142,4	147,8	154,8	3,5	3,5	3,4
1112	Placené společnostmi a ostatními podniky	129,0	141,0	153,7	3,2	3,3	3,4
113	Daně z majetku	18,8	19,4	17,1	0,5	0,5	0,4
114	Daně ze zboží a služeb	463,6	476,4	494,2	11,4	11,2	11,0
1141	Obecné daně ze zboží a služeb (DPH) ¹⁾	302,2	317,0	325,2	7,4	7,4	7,2
1142	Spotřební daně	143,5	141,3	150,5	3,5	3,3	3,3
12	Sociální příspěvky	545,5	562,7	594,8	13,4	13,2	13,2
121	Příspěvky na sociální zabezpečení	530,9	547,9	579,1	13,0	12,9	12,9
1211	Příspěvky zaměstnanců	123,6	127,5	134,7	3,0	3,0	3,0
1212	Příspěvky zaměstnavatelů	368,8	380,6	402,1	9,0	8,9	8,9
1213	Příspěvky OSVČ nebo nezaměstnaných	36,1	38,6	41,1	0,9	0,9	0,9
122	Ostatní sociální příspěvky	14,5	14,9	15,8	0,4	0,3	0,4
13	Dotace	124,9	116,6	191,0	3,1	2,7	4,2
131	od zahraničních vlád	0,2	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
1311	Běžné	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
1312	Kapitálové	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
132	od mezinárodních organizací	124,7	116,4	190,8	3,1	2,7	4,2
1321	Běžné	61,0	57,0	65,9	1,5	1,3	1,5
1322	Kapitálové	63,7	59,3	124,8	1,6	1,4	2,8
14	Ostatní příjmy	120,3	108,0	122,6	3,0	2,5	2,7
141	Příjmy z vlastnictví	32,1	29,9	33,6	0,8	0,7	0,7
142	Prodej zboží a služeb	49,4	49,3	51,7	1,2	1,2	1,2
143	Pokuty, penále a propadnutí	4,8	5,4	6,9	0,1	0,1	0,2
144	Dobrovolné transfery jiné než dotace	13,5	14,1	13,4	0,3	0,3	0,3
145	Ostatní příjmy jinde nezařazené	20,4	9,3	16,9	0,5	0,2	0,4
3	PRODEJ NEFINANČNÍCH AKTIV	11,6	18,2	12,0	0,3	0,4	0,3
311.2	Fixní aktiva	4,8	3,6	3,8	0,1	0,1	0,1
314.2	Nevyráběná aktiva	6,8	14,6	8,2	0,2	0,3	0,2

1) DPH je v souladu s metodikou GFS 2001 snížena o odvod do rozpočtu EU a o tuto částku je proto její výše nižší, než je údaj o DPH v jiných materiálech Ministerstva financí ČR.

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, příloha B, Sbírka zákonů, str. 23

1.3.2. Výdaje veřejných rozpočtů

Výdaje veřejných rozpočtů tvoří důležitou součást veřejných financí. Tak jako příjmy veřejných rozpočtů jdou i výdaje vyjádřit buď v absolutním, anebo relativním vyjádření. Absolutní vyjádření říká, jaký objem výdajů vynakládá celý veřejný sektor. V roce 2015 to dle námi použité metodiky bylo 1 773 mld. Kč. To je oproti výdajům státního rozpočtu, které v roce 2015 činily 1 219 mld. Kč, o poznání vyšší částka. Tento rozdíl je dán částmi veřejných

rozpočtů, které nespádají do státního rozpočtu. Typově se jedná o výdaje municipalit, státních fondů, organizačních složek státu, příspěvkových organizací či zdravotních pojišťoven. Z uvedených hodnot je patrné, že výdaje státního rozpočtu tvoří přibližně 69 % veřejných výdajů. V porovnání s poměrem příjmů státního rozpočtu proti příjmům veřejných rozpočtů se jedná o 2 procentní body nižší hodnotu. Z toho je zřejmé, že minimálně v roce 2015 značná část veřejných výdajů vůbec neprošla přes státní rozpočet.¹⁵

Výdaje veřejných rozpočtů můžeme vyjádřit i relativně ve vztahu k hrubému domácímu produktu. V roce 2015 toto relativní vyjádření dosahovalo hodnoty 39 %. To znamená v peněžním vyjádření, že z každých pěti korun hodnoty statků a služeb vytvořených v roce 2015 na území České republiky protekly dvě koruny přes výdaje veřejných rozpočtů. Tento údaj je zcela zásadní v situacích, kdy chceme určit velikost veřejného sektoru a roli vládních institucí v dané ekonomice. Zjištěnou hodnotu bychom mohli porovnávat napříč různými státy, čímž bychom zjistili, zda se Česká republika řadí spíše mezi liberálně, či sociálně orientované státy. Toto zjištění však není předmětem mé diplomové práce a nebudu se mu hlouběji věnovat.

Dominantní složkou výdajů veřejných rozpočtů jsou výdaje na provozní činnost. Ty v roce 2015 dosahovaly hodnoty 1 662 mld. Kč, a proto se jim budeme hlouběji věnovat. Do výdajů na provozní činnost můžeme zařadit náhrady zaměstnancům. Sem patří mzdy a platy v rámci celého veřejného sektoru. Krom toho sem můžeme zařadit i sociální příspěvky. Celkově v roce 2015 tvořily výdaje na náhrady zaměstnancům 156 mld. Kč, z čehož mzdy a platy tvoří 117 mld. Kč.¹⁶

¹⁵ Předmětem této diplomové práce není zkoumání vztahu mezi veřejnými rozpočty a státním rozpočtem. Kdybychom se však podívali na předešlé roky, jak se vyvíjel podíl výdajů státního rozpočtu na veřejných rozpočtech, zjistili bychom, že výdaje státního rozpočtu hrají ve veřejných rozpočtech relativně stále nižší a nižší roli. To má své zásadní důsledky pro charakter správy věcí veřejných. Tento fakt též může do určité míry komplikovat centrálním vládám výkon vlivu nad veřejnými rozpočty.

¹⁶ Zde je dobré si uvědomit do důsledků, jak funguje systém veřejných financí. Zaměstnanci a další pracovníci veřejného sektoru dostávají mzdy nebo platy, což tvoří výdaje veřejných rozpočtů. Nicméně tyto mzdy a platy podléhají zdanění a odvodům, což tvoří příjmy veřejných rozpočtů. Ačkoli je to tedy poměrně nelogické, veřejné instituce vynakládají velký objem peněz na mzdy a platy, aby posléze část tohoto objemu prostředků dostaly zpět. Přestože by zřejmě bylo logičtější vyplácené mzdy a platy ve veřejném sektoru nezdaňovat a osvobodit od odvodů, čímž by se ušetřily nemalé transakční náklady na správu celého systému, neděje se tak. Rovněž tímto způsobem dochází k navyšování příjmové i výdajové strany veřejných rozpočtů, což s sebou přináší důsledky do celkové bilanční sumy, a tedy i relativně vyjádřených ukazatelů. Na druhou stranu by vyjmutí zaměstnanců a dalších pracovníků veřejného sektoru z povinnosti na odvodu daní a pojištění vytvářelo výjimky v daňovém systému a systému pojištění, což by mělo značné důsledky pro celý systém, tak jak je dnes nastavený.

Do výdajů na provozní činnost dále patří výdaje na nákupy zboží a služeb. Tyto výdaje v roce 2015 činily 124 mld. Kč. Patří sem i výdaje na úroky, které v roce 2015 tvořily 47 mld. Kč. Do výdajů na provozní činnost můžeme zařadit i běžné transfery. To je poměrně velká položka, která v roce 2015 dosáhla hodnoty 353 mld. Kč. V běžných transferech jsou ukryty transfery veřejným společnostem, které v roce 2015 činily 228 mld. Kč a transfery soukromým společnostem, které v témže roce dosáhly hodnoty 125 mld. Kč. Do výdajů na provozní činnost spadají i dotace. Ty jdou téměř výlučně do mezinárodních organizací a v roce 2015 dosahovaly hodnoty 34 mld. Kč. Kdybychom tuto položku porovnali s příjmovou položkou veřejných rozpočtů od mezinárodních organizací, která dosahovala v témže roce hodnoty 191 mld. Kč, zjistili bychom, že ve finančním vyjádření jsou naše vztahy se zahraničím pro veřejné rozpočty v pozitivní pozici.

Další důležitou položkou výdajů na provozní činnost jsou sociální dávky. Ty v roce 2015 dosahovaly výše 752 mld. Kč a téměř výlučně se skládaly z dávek sociálního zabezpečení. Velikost sociálních dávek můžeme poměřovat vzhledem k hrubému domácímu produktu, čímž získáme ukazatel, který se nazývá sociální kvóta.¹⁷ Velikost sociálních dávek však můžeme poměřovat i vzhledem k celkovým výdajům veřejného sektoru, čímž zjistíme relativní váhu výdajů na sociální dávky v rámci výdajů veřejných rozpočtů. Pro rok 2015 dosahujeme hodnoty přes 42 %, což ukazuje, jak dominantní postavení má sociální systém v českém hospodářství. Poslední souhrnnou položkou výdajů na provozní činnost jsou ostatní výdaje, ty dosahují v roce 2015 hodnoty 197 mld. Kč a tvoří je především ostatní jinde nezařazené výdaje.

Krom výdajů na provozní činnost tvoří veřejné výdaje i nákupy neinvestičních aktiv, které v roce 2015 dosáhly hodnoty 111 mld. Kč. Hlavní položkou neinvestičních aktiv jsou fixní aktiva. Do výdajů veřejných rozpočtů bychom teoreticky mohli zařadit i další položky, pro naše účely nám však toto základní členění postačí.

¹⁷ Vývoji sociální kvóty v České republice se věnuje má bakalářská práce Komparace první a druhé dekády českého sociálního systému, kde je velmi podrobně popsán celý sociální systém České republiky a jsou zde analyzovány vývojové tendence.

Tabulka č. 8: Vývoj výdajů veřejných rozpočtů v mld. Kč a % HDP

		Konsolidované veřejné rozpočty (mld. Kč)			Poměr k HDP (%)		
		2013	2014	2015 <i>předběžná skutečnost</i>	2013	2014	2015 <i>předběžná skutečnost</i>
	CELKOVÉ VÝDAJE	1 605,9	1 665,2	1 772,7	39,4	39,1	39,4
2	VÝDAJE NA PROVOZNÍ ČINNOST	1 525,4	1 564,5	1 661,9	37,4	36,7	37,0
21	Náhrady zaměstnancům	139,4	145,9	155,6	3,4	3,4	3,5
211	Mzdy a platy	104,7	109,6	116,7	2,6	2,6	2,6
212	Sociální příspěvky	34,7	36,3	38,9	0,9	0,9	0,9
22	Nákupy zboží a služeb	123,9	121,6	123,5	3,0	2,9	2,7
24	Úroky	53,8	50,1	47,1	1,3	1,2	1,0
25	Běžné transfery	318,9	340,8	353,0	7,8	8,0	7,9
251	Veřejným společnostem	212,2	219,2	228,2	5,2	5,1	5,1
2511	Nefinančním společnostem	207,8	214,5	226,4	5,1	5,0	5,0
2512	Finančním společnostem	4,4	4,8	1,7	0,1	0,1	0,0
252	Soukromým společnostem	106,6	121,6	124,9	2,6	2,9	2,8
2521	Nefinančním společnostem	106,6	121,6	124,9	2,6	2,9	2,8
2522	Finančním společnostem	0,0	0,0	0,0	-	-	-
26	Dotace	35,8	37,4	34,2	0,9	0,9	0,8
262	Mezinárodním organizacím	35,8	37,4	34,2	0,9	0,9	0,8
2621	Běžné	35,8	37,4	34,2	0,9	0,9	0,8
2622	Kapitálové	0,0	0,0	0,0	-	-	-
27	Sociální dávky	712,9	728,2	751,5	17,5	17,1	16,7
271	Dávky sociálního zabezpečení	712,7	728,0	751,2	17,5	17,1	16,7
273	Sociální dávky zaměstnavatelů	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
28	Ostatní výdaje	140,7	140,6	196,9	3,5	3,3	4,4
282	Ostatní výdaje jinde nezařazené	140,7	140,6	196,8	3,5	3,3	4,4
2821	Ostatní běžné výdaje	35,5	36,6	40,5	0,9	0,9	0,9
2822	Ostatní kapitálové výdaje	105,2	104,0	156,3	2,6	2,4	3,5
3	NÁKUP NEFINANČNÍCH AKTIV	80,5	100,7	110,8	2,0	2,4	2,5
311.1	Fixní aktiva	78,8	99,0	109,0	1,9	2,3	2,4
313.1	Cennosti	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
314.1	Nevyráběná aktiva	1,6	1,6	1,8	0,0	0,0	0,0
	SALDO	-49,7	-75,0	-31,9	-1,2	-1,8	-0,7
	Čistý peněžní tok z provozní činnosti	19,1	7,5	66,9	0,5	0,2	1,5
	Saldo primární bilance	4,0	-24,9	15,2	0,1	-0,6	0,3

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, příloha B, Sbírka zákonů, str. 25

1.3.3. Saldo veřejných rozpočtů

Po definování příjmové a výdajové strany veřejných rozpočtů si konečně můžeme dopočítat i saldo veřejných rozpočtů. Saldo je výsledek rozdílu mezi příjmy a výdaji veřejných rozpočtů a říká nám důležitou informaci o charakteru veřejných financí. Veřejné rozpočty totiž mohou skončit buď jako vyrovnané, přebytkové, anebo schodkové. Vyrovnané veřejné rozpočty jsou takové, kdy se příjmy přesně rovnají výdajům. Přebytek veřejných rozpočtů nastane ve chvíli, kdy jsou příjmy vyšší než výdaje, logicky pak schodek veřejných financí nastává, když jsou výdaje vyšší než příjmy. Podobně jako u státních rozpočtů je i pro veřejné rozpočty České

republiky typické dosahování schodků a dlouhodobě tak dosahujeme deficitního financování. To ilustruje i následující tabulka, která zachycuje vývoj sald veřejných rozpočtů pro období let 2008 až 2015.

Tabulka č. 9: Vývoj sald veřejných rozpočtů v mld. Kč a v % HDP pro období 2008 až 2015

Ukazatel	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo veřejných rozpočtů v mld. Kč	-39,1	-247,5	-179,5	-171,4	-92,9	-49,7	-75,0	-31,9
Saldo veřejných rozpočtů v % HDP	-1,0	-6,6	-4,7	-4,5	-2,3	-1,2	-1,8	-0,7

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, příloha B, Sbírka zákonů, str. 28

Při hledání dat o saldech veřejných rozpočtů musíme být velmi ostražití, která data použijeme. Existuje řada metodik pro stanovování celkové velikosti příjmů a výdajů veřejných rozpočtů. Při výpočtech sald veřejných rozpočtů pak musíme používat data určená vždy shodnou metodikou. Není zcela neobvyklé, že jsou publikována data, kdy příjmy a výdaje byly stanovovány podle různých metodik, to však ve svém důsledku znamená, že určité instituce mohou hrát svou roli například na straně výdajů, ale již nejsou kalkulovány v příjmech, což zkresluje pohled na výsledné saldo. Dokonce i Ministerstvo financí ČR, které s výsledky veřejných rozpočtů hojně pracuje, publikuje různá data. Někdy se jedná o odhady, někdy o výhledy a plány do budoucna, někdy do veřejných rozpočtů nezapočítává dotace transformačním institucím a vliv rozpočtů Evropské unie. V jednom roce jsou tak publikována data o saldech veřejných rozpočtů, která se liší i o desítky miliard korun. Ve své práci proto všechna použitá data přebírám dle metodiky standardu Government Finance Statistics 2001 (IMF, 2011, str. 11), která má největší uplatnění i v mezinárodním kontextu.

Jak je z ilustrativní tabulky za osm vybraných let patrné, veřejné rozpočty v České republice mají deficitní charakter. To platí jak v předkrizovém roce 2008, kdy bylo dosaženo salda -39 mld. Kč, což představovalo -1,0 % HDP, tak i v pokrizových letech, kdy se velikost salda postupně začíná blížit předkrizové úrovni. To dobře ilustruje rok 2015 s velikostí salda -32 mld. Kč, což představuje -0,7 % HDP. V období krize velikost sald dramaticky narostla.

Nejhorší byl rok 2009 se saldem -248 mld. Kč, což představovalo -6,6 % HDP. I další krizové roky však přinášely vysoké deficity, což zhoršovalo celkové hospodaření České republiky. Oproti tomu na začátku devadesátých let byla česká ekonomika schopna mít vyrovnané, a dokonce i lehce přebytkové veřejné rozpočty, od té doby jsou i přes četné proklamace vlád veřejné rozpočty deficitní a mají tak v tomto ohledu podobný vývoj jako státní rozpočty.

Hospodaření veřejných rozpočtů je zásadní pro celou naši zemi, a proto je publikována celá řada materiálů, které se této problematice věnují. Nejrenomovanější z těchto materiálů je státní závěrečný účet České republiky za daný rok, konkrétně sešit B, který sleduje ekonomický vývoj a veřejné rozpočty. Důležitým materiálem je i zpráva o hospodaření veřejných rozpočtů Ministerstva financí České republiky, která v sešitě H udává přehledy za uplynulá období a výhledy do budoucna.

V těchto materiálech pro rok 2015 lze například zjistit: *„Ve srovnání se schválenou rozpočtovou dokumentací pro rok 2015 byl schodek veřejných rozpočtů o 72,4 mld. Kč nižší, což bylo způsobeno zlepšením hospodaření všech jejích složek, s výjimkou mimorozpočtových a státních fondů. Deficit státního rozpočtu činil 64,7 mld. Kč (rozpočtováno bylo 104,0 mld. Kč) a po zohlednění operací Národního fondu a Fondu privatizace činil 50,2 mld. Kč (rozpočtováno bylo 108,3 mld. Kč). Zdravotní pojišťovny ve svém souhrnu dosáhly přebytku ve výši 0,6 mld. Kč (rozpočtováno bylo 0,2 mld. Kč) a územní samosprávné celky také přebytku 21,9 mld. Kč (rozpočtováno bylo 6,2 mld. Kč). Mimorozpočtové a státní fondy zaznamenaly zhoršení deficitu z rozpočtované výše 2,4 mld. Kč na 4,2 mld. Kč, a to kvůli Státnímu fondu dopravní infrastruktury a Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu (ČR, Státní závěrečný účet 2015, Sešit B, str. 41–42).“*

V citovaném textu je hned několik zajímavých informací. Nejprve si všimněme, že plánovaný schodek veřejných rozpočtů dopadl o 72 mld. Kč jinak než skutečný schodek. 72 mld. Kč však představuje velmi vysoký objem prostředků a je tedy velmi problémové, když se v návrhu veřejných financí dělají takto zásadní odchylky při plánování. V tomto případě jsme se sice odchýlili pozitivním směrem, ale i tak je tato odchylka špatnou zprávou pro metodiku sestavování veřejných rozpočtů. Tomuto problému se v dalších částech práce ještě budu věnovat.

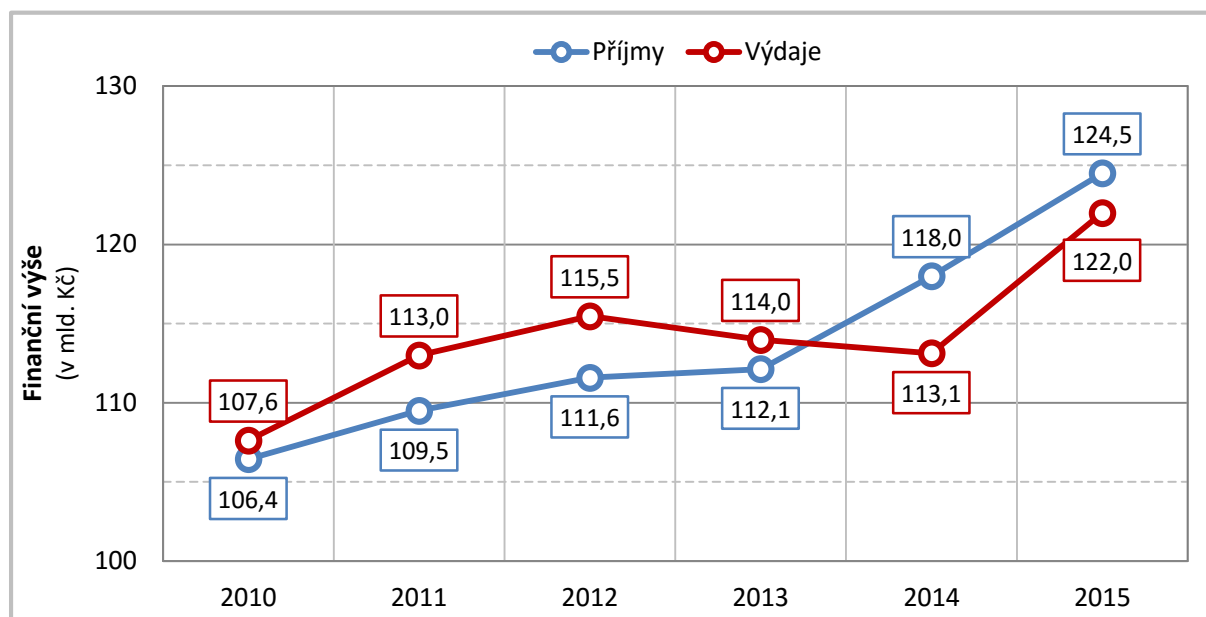
Další zajímavostí je, že se v textu píše, že deficit státního rozpočtu v roce 2015 byl 65 mld. Kč, přičemž v předchozích kapitolách jsme si říkali, že by se měl pohybovat kolem 63 mld. Kč. Tato odchylka je dána pozdější korekcí tohoto ukazatele, který ve Státním závěrečném účtu 2015, Sešitu B, prozatím nebyl opraven. Jak je tedy vidět, i klíčové materiály, které se projednávají ve vládě České republiky a Parlamentu České republiky, mohou obsahovat nepřesnosti, jež se opravují v průběhu schvalování materiálů. K podobným věcem však nedochází záměrně, pouze v termínu uzávěrky zpracování daného materiálu se věci jeví jinak než posléze.¹⁸

V textu jsou též zmíněny podstatné složky veřejných rozpočtů včetně zdravotních pojišťoven. U těch bych se na chvíli rád zastavil, protože hospodaření zdravotních pojišťoven tvoří další výraznou složku veřejných rozpočtů a ovlivňují tak výsledné saldo veřejných rozpočtů. Zdravotní pojišťovny musejí v každém pololetí předkládat informace o svém hospodaření a tyto materiály projednává vláda České republiky. Například v 1. pololetí 2015 byla situace následující: Veřejné zdravotní pojištění zajišťovalo mezi 1. 1. 2015 a 30. 6. 2015 sedm zdravotních pojišťoven. Bylo evidováno 10,4 mil. pojištěnců, z toho Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR registrovala 5,9 mil. pojištěnců, což představuje 56,9 % pojištěnců systému veřejného zdravotního pojištění. Celkové příjmy systému veřejného zdravotního pojištění za 1. pololetí 2015 dosáhly 125 mld. Kč. Celkové výdaje systému veřejného zdravotního pojištění za 1. pololetí 2015 dosáhly 122 mld. Kč. V přepočtu na jednoho pojištěnce činí celkové výdaje systému 11 710 Kč. Saldo příjmů a výdajů celkem za 1. pololetí 2015 činí 3 mld. Kč (MZ ČR, 2015, str. 8–10).¹⁹

¹⁸ Tato odchylka přitom nebyla způsobena odlišností metodiky, na což jsem se doptával přímo u příslušného odboru Ministerstva financí.

¹⁹ Více se tomuto tématu věnuji ve své práci: Ekonomická analýza systému veřejného zdravotního pojištění, 2015.

Graf č. 5: Výdaje a příjmy veřejného zdravotního pojištění v 1. pololetí let 2010 až 2015



MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ ČR: Zpráva o hospodaření zdravotních pojišťoven, Úřad vlády ČR, 2015, str. 9

Saldo veřejných rozpočtů pro rok 2015 je přibližně -32 mld. Kč. Saldo státního rozpočtu pro rok 2015 se pohybuje kolem -63 mld. Kč. To znamená, že ostatní veřejné rozpočty bez státního rozpočtu hospodaří lépe než samotný státní rozpočet. Ten se pak v tomto roce podílel největší měrou na celkově deficitním charakteru veřejných rozpočtů. To není specifikum pouze roku 2015, podobný scénář můžeme pozorovat i v dalších letech. Obecně pak lze říci, že municipality hospodaří lépe než samotný stát, nicméně i zde se najdou konkrétní výjimky. Územní samosprávné celky²⁰ v roce 2015 vytvořily přebytek kolem 22 mld. Kč. Takto výrazný přebytek je dobrou zprávou pro veřejné rozpočty jako takové a ukazuje nám, že i v současné situaci nastavení veřejných rozpočtů lze minimálně na nižší úrovni samospráv sestavovat přebytkové rozpočty.

Dalším z ukazatelů, který je používán pro hodnocení fiskální politiky, je primární saldo, vypočtené jako saldo očištěné od úrokových plateb z dluhu veřejných rozpočtů. Saldo primární bilance se v roce 2015 pohybovalo v přebytku 15 mld. Kč, což představuje 0,3 % HDP (ČR, Státní závěrečný účet 2015, Sešit B, str. 43).

²⁰ Pod tímto termínem si můžeme představit obce, kraje, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti.

Postupně jsme se tak dostali k jednomu z nejsledovanějších ukazatelů a tím je dluh veřejných rozpočtů. Dluh veřejných rozpočtů je generován výsledky hospodaření jednotlivých složek veřejných rozpočtů definovaných podle metodiky peněžních toků. To zahrnuje státní rozpočty včetně Národního fondu a Fondu privatizace²¹, mimorozpočtových fondů, veřejného zdravotního pojištění a územních samosprávných celků. Je-li hospodaření trvale deficitní, obvykle to vede ke kumulaci dluhu. V posledních letech však ve veřejných rozpočtech nastává zajímavá situace, kdy jsou zapojovány prostředky mimorozpočtových subjektů a také je lépe řízena likvidita státní pokladny. To v kontextu levného financování dluhů z důvodu nízkých úrokových měr vede k situaci, kdy se velikost dluhu veřejných rozpočtů stabilizovala, přestože jsou dál tvořeny rozpočtové schodky. Na konci roku 2015 měl veřejný dluh České republiky výši 1 783 mld. Kč, což odpovídá 39,7 % HDP. Největší podíl na tomto dluhu má státní dluh, který ke konci roku 2015 činil 1 673 mld. Kč. Dluh samosprávných celků ke konci roku 2015 činil 114 mld. Kč. Ostatní části veřejných rozpočtů mají buď jen mírné schodky, anebo jsou dokonce v přebytku²² (ČR, Státní závěrečný účet 2015, Sešit B, str. 44–45).

²¹ Fond privatizace se dříve nazýval Fond národního majetku, který byl zrušen zákonem č. 178/2005 Sb.

²² Z mimorozpočtových fondů vykázal v roce 2015 dluh pouze Státní zemědělský intervenční fond, a to z důvodu čerpání krátkodobé výpůjčky ve výši 0,5 mld. Kč. Veřejné zdravotní pojišťovně byla poskytnuta v minulých letech půjčka ze státního rozpočtu, jejíž zůstatek činil 0,5 mld. Kč ke konci roku 2015. Z důvodu její konsolidace se ale celkový dluh veřejných rozpočtů touto operací nezvýšil.

Praktická část

2. Vývoj státních rozpočtů

Z teoretické části již víme, jak vypadají veřejné rozpočty, jaké mají hlavní charakteristiky a co všechno obsahují. Nejdůležitější složkou veřejných rozpočtů jsou státní rozpočty, na které se nyní v rámci praktické části mé diplomové práce zaměříme. U státních rozpočtů již víme, jaká je jejich struktura a co všechno obsahují. Nyní se budeme věnovat vývoji státních rozpočtů dle jednotlivých politických cyklů, a to za celou novodobou historii České republiky, tedy od roku 1993 až do roku 2015, což je poslední rok, ke kterému v době psaní této práce existují relevantní data. Práce tedy bude sledovat vývoj fiskální politiky se zaměřením na státní rozpočty za 23 let. Abychom mohli uplynulých 23 let rozčlenit do logických celků, musíme se podívat na výsledky voleb v novodobé historii a z nich vzešlé vlády.

Jelikož se zaměřujeme na analýzu státních rozpočtů jakožto hlavní součásti veřejných rozpočtů, budou nás zajímat volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které jsou nejdůležitější pro utváření vlád.

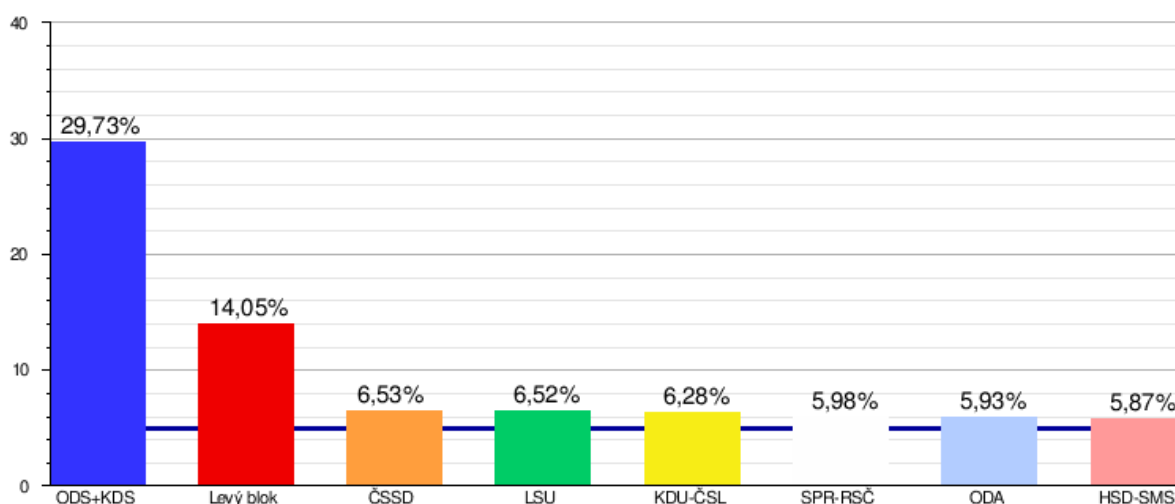
2.1. Vývoj v letech 1993 až 1996

Naše první sledované období nezačíná rokem 1993, kdy vznikla Česká republika, ale již o rok dříve. To je dáno skutečností, že již v roce 1992 proběhly volby do České národní rady (Klíč, 2007, str. 15). Z nich vzešla nová vláda, která rozdělila Českou a Slovenskou Federativní Republiku²³ na Českou republiku a Slovenskou republiku. Po rozdělení se však v České republice nové volby nekonaly, pouze Česká národní rada byla transformována na Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a vláda vzniklá 2. 7. 1992 vládla až do 4. 7. 1996 (Klíč, 2007, str. 18). Tato vláda tedy udává charakter prvního námi sledovaného období z let 1993 až 1996. Podívejme se tedy, jak tato vláda vznikla a jaký měla charakter.

První vláda samostatné České republiky vznikla na základě svobodných voleb s velkou volební účastí 85 %. Výsledky těchto voleb dopadly následujícím způsobem.

²³ Po sametové revoluci z roku 1989 byl název našeho státu změněn na Československou federativní republiku. Nicméně následovaly spory o název naší země a nakonec byl schválen oficiální název Česká a Slovenská Federativní Republika.

Graf č. 6: Výsledky voleb do České národní rady 1992



ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Výsledky voleb a referend, MV ČR, 2015

Ve volbách zvítězila koalice Občanské demokratické strany a Křesťanskodemokratické strany pod vedením Václava Klause. Toto volební uskupení dosáhlo výsledku bezmála 30 %. Druhý skončil Levý blok, což byla koalice Komunistické strany Čech a Moravy s Demokratickou levicí ČSFR. Toto uskupení získalo lehce přes 14 %. Na třetím místě byla Česká strana sociálně demokratická s necelými 7 % hlasů. Následovala Liberálně sociální unie, která se skládala ze tří uskupení. Jednalo se o Stranu zelených, Československou stranu socialistickou a Zemědělskou stranu. Toto uskupení dosáhlo podobného výsledku jako Česká strana sociálně demokratická se ziskem necelých 7 %. Ve volbách uspěly ještě další čtyři subjekty s výsledky kolem 6 % hlasů. Konkrétně se jednalo o Křesťanskou a demokratickou unii – Československou stranu lidovou, Sdružení pro republiku – Republikánskou stranu Československa, Občanskou demokratickou alianci a Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko (ČSÚ, 2015, str. 1).

Na základě těchto výsledků byla sestavena vláda pod vedením Václava Klause, která byla konstruována na půdorysu ODS + KDH s KDU-ČSL a ODA. Jelikož všechny tyto strany se hlásily k pravici či středu politického spektra, budeme na tuto vládu nahlížet jako na pravicovou (Klíč, 2007, str. 23). Této vládě, v námi sledovaném vývoji státních rozpočtů, přidělíme rozpočty z let 1993, 1994, 1995 a 1996. I když tato vláda skončila 4. 7. 1996 a celý rok 1996 tedy nevládla, podílela se na sestavování státního rozpočtu z roku 1996 a měla tak za něj

odpovědnost. Pojdme se tedy podívat, jak tyto státní rozpočty dopadly podle základních ukazatelů, které jsme si v předešlé části práce definovali.

Nejprve se podíváme na plánované příjmy státních rozpočtů, což jsou příjmy z návrhů státních rozpočtů, kterých námi sledovaná vláda chtěla docílit. A také na skutečné příjmy, jichž vláda po zúčtování daných státních rozpočtů skutečně dosáhla.

Tabulka č. 10: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 1993 až 1996 v mld. Kč

Rok	1993	1994	1995	1996
Plánované příjmy	342,2	381,8	411,8	497,6
Skutečné příjmy	358,0	390,5	440,0	482,8

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)²⁴

Jak si můžeme všimnout, v celém tomto období narůstaly jak plánované, tak i skutečné příjmy. V letech 1993 až 1995 byly plánované příjmy nižší než skutečné, což se změnilo v roce 1996, kdy se do státního rozpočtu vybralo o 14,8 mld. Kč méně, než bylo očekáváno, což představovalo odchylku 3 %. V žádném ze sledovaných let se plánované a skutečné příjmy nerovnal a docházelo tak k odchylkám od plánů státních rozpočtů. Tyto odchylky dosahovaly v roce 1993 hodnoty 15,8 mld. Kč, což představovalo necelých 5 %. V roce 1994 se plánované příjmy odchýlily od skutečných o 8,7 mld. Kč, což představovalo odchýlení lehce nad 2 %. V roce 1995 se plánované příjmy odchýlily od skutečných o 28,2 mld. Kč, což představovalo necelých 7 %. Žádná z odchylek tedy nepřesáhla jednotky procent, takže návrhy příjmů můžeme považovat za relativně přesné. Kdybychom všechny odchylky dali do absolutní hodnoty a sečetli je, dosáhneme hodnoty 67,5 mld. Kč, která, jak později uvidíme,

²⁴ K tvorbě tabulky č. 10 je třeba znát i zákon o státním rozpočtu z roku 1997, kde jsou v přílohách uvedeny konečné výsledky za rok 1996, což jsou údaje, které potřebujeme ke zjištění skutečných příjmů roku 1996. Podobně bude postupováno i v dalších tabulkách.

je na čtyřleté období spíše nízká, a můžeme tak odhady příjmů státních rozpočtů v tomto období hodnotit neutrálně.²⁵

Nyní se pojdme podívat na plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů v tomto sledovaném období, které jsou stejně důležité jako hodnoty na straně příjmů.

Tabulka č. 11: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 1993 až 1996 v mld. Kč

Rok	1993	1994	1995	1996
Plánované výdaje	342,2	381,8	411,8	497,6
Skutečné výdaje	356,9	380,1	432,7	484,4

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Plánované i skutečné výdaje ve sledovaném období narůstaly podobně, jak jsme to viděli u příjmů. V roce 1993 bylo plánováno na výdajové straně státního rozpočtu utratit 342,2 mld. Kč, což se nepovedlo a utratilo se 356,9 mld. Kč, tedy o 14,7 mld. Kč více, což představovalo odchylku zhruba 4 %. V roce 1994 byly výdaje sestaveny mimořádně přesně a plán téměř odpovídal skutečnosti. Odchylka byla pouhých 1,7 mld. Kč, tedy v podstatě 0 %. V dalších letech již bylo dosahováno větších odchylek. V roce 1995 to bylo 20,9 mld. Kč, což představovalo zhruba 5 %, a v roce 1996 to bylo 13,2 mld. Kč, což představovalo necelá 3 %. Jak je tedy vidět, i výdaje byly v tomto sledovaném období poměrně přesně plánovány a odchylky nastávaly jen v jednotkách procent. Kdybychom sečetli absolutní hodnotu všech odchylek, získali bychom částku 50,5 mld. Kč. Tato hodnota je nižší než u příjmů za stejné sledované období a můžeme tak říci, že výdaje byly plánovány přesněji než příjmy.

Po analýze příjmů a výdajů státních rozpočtů ve sledovaném období se konečně můžeme podívat na výsledná salda státních rozpočtů. Opět budeme sledovat jak plánovaná salda, tak i ta skutečná.

²⁵ V pozdějších obdobích budou příjmy státních rozpočtů vyšší, což znamená, že i vyšší absolutní hodnota celkové odchylky může v relativním vyjádření znamenat nižší odchýlení. Na tuto skutečnost bude v práci brán zřetel.

Tabulka č. 12: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 1993 až 1996 v mld. Kč

Rok	1993	1994	1995	1996
Plánovaná salda	0,0	0,0	0,0	0,0
Skutečná salda	1,1	10,4	7,2	-1,6

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Tuto tabulku bychom si měli zapamatovat, protože v rámci celé mé diplomové práce bude výjimečná. Jak je totiž z tabulky patrné, v celém sledovaném období byly plánovány vyrovnané státní rozpočty. Skutečnost pak byla v letech 1993 až 1995 taková, že docházelo k mírným přebytkům a až v roce 1996 došlo k lehkému deficitu. To zapříčinily nižší skutečné příjmy oproti plánovanému předpokladu. Odchytky skutečností a plánů byly celkově relativně nízké. V roce 1993 to bylo 1,1 mld. Kč, v roce 1994 to bylo 10,4 mld. Kč, v roce 1995 to bylo 7,2 mld. Kč a konečně v roce 1996 to bylo 1,6 mld. Kč.

Jak již bylo řečeno, státní rozpočty v tomto období sestavovala vláda, která se označovala za pravicovou. Rozpočtová politika této vlády si dala za cíl hospodařit vyrovnaně, což se v podstatě podařilo. Abychom však mohli hodnotit fiskální politiku této vlády, potřebovali bychom další makroekonomické údaje. Proto se nyní podíváme na základní makroekonomické ukazatele, na kterých se budeme snažit zjistit charakter rozpočtové politiky v tomto období. Mezi tyto ukazatele zařadíme hrubý domácí produkt²⁶, růst hrubého domácího produktu²⁷, míru registrované nezaměstnanosti²⁸, složenou daňovou kvótu²⁹ a sociální kvótu³⁰.

²⁶ Hrubý domácí produkt nám bude ukazovat velikost ekonomiky v daném období.

²⁷ Růst hrubého domácího produktu nám bude ukazovat hospodářský cyklus ekonomiky v daném období.

²⁸ Míra registrované nezaměstnanosti nám bude ukazovat situaci na trhu práce.

²⁹ Složená daňová kvóta nám bude ukazovat charakter příjmové strany státního rozpočtu a snahu vlád přerozdělovat.

³⁰ Sociální kvóta nám bude ukazovat charakter výdajové strany státního rozpočtu a snahu vlád přerozdělovat.

Tabulka č. 13: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 1993 až 1996

Rok	1993	1994	1995	1996
HDP (v mld. Kč, b. c.)	1195,8	1364,8	1580,1	1812,6
Růst HDP (v %, r/r, reálně)	1,0	2,4	6,2	4,3
Míra reg. nezaměstnanosti (v %)	3,0	3,3	3,0	3,1
Složená daňová kvóta (v %)	40,3	39,7	36,7	35,4
Sociální kvóta (v %)	19,7	20,0	18,6	18,1

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Hlavní makroekonomické ukazatele, Databáze ČSÚ, 2016, str. 1, VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky, MPSV, 2015, str. 24*

Ve sledovaném období měla vláda k dispozici relativně vysoký hospodářský růst s výjimkou roku 1993, kdy hrubý domácí produkt reálně vzrostl jen o 1,0 %. Spíše restriktivní fiskální politika tedy měla proticyklický charakter, což lze z národohospodářského hlediska ocenit jako správné. Sledované období se též vyznačovalo nízkou mírou nezaměstnanosti, což opět umožňovalo fiskální restrikcí, která vedla k odpovědnému hospodaření sledovaných státních rozpočtů. Složená daňová kvóta byla v roce 1993 relativně vysoká a postupně se snižovala, což je ve shodě s étosem pravicových vlád o nízkých daních a nižší míře přerozdělování. To je potvrzeno i vývojem sociální kvóty, která se taktéž snižovala s jedinou výjimkou roku 1994.

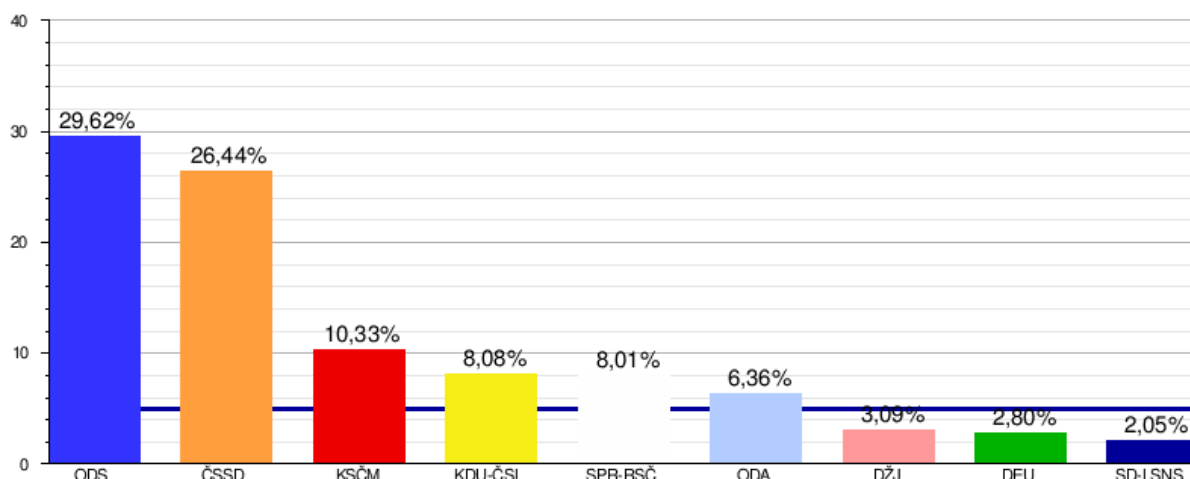
O sledovaném období let 1993 až 1996 tedy můžeme říci, že se vyznačovalo vyrovnanými státními rozpočty, mělo spíše restriktivní hospodářskou politiku, udržovalo nízkou míru nezaměstnanosti, snižovalo státní přerozdělování i daňovou zátěž a vyznačovalo se relativně vysokým hospodářským růstem. Tehdejší vládu tedy můžeme v kontextu těchto výsledků označit za úspěšnou. Můžeme též říci, že tato vláda dostála sobě přisouzeným přívlastkům.

2.2. Vývoj v letech 1997 až 1998

Druhé námi sledované období je poněkud kratší, trvá pouhé dva roky, a již za chvíli si vysvětlíme, proč tomu tak je. Nejprve se však podíváme do roku 1996, a to konkrétně na datum 31. 5. V tento den začaly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, na jejichž základě byla sestavena nová vláda.³¹ V těchto volbách hlasovalo 76 % oprávněných voličů a výsledky byly následující (Klíč, 2007, str. 42).

³¹ Jak již bylo dříve řečeno, samotný rok 1996 zařazujeme do předchozí periody, protože předchozí vláda měla větší vliv na sestavování tehdejšího státního rozpočtu.

Graf č. 7: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 1996



ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Výsledky voleb a referend, MV ČR, 2015

Ve volbách opět vyhrála Občanská demokratická strana se ziskem téměř 30 % hlasů. Druhá byla Česká strana sociálně demokratická, která získala kolem 26 % hlasů. Třetí byla Komunistická strana Čech a Moravy se ziskem 10 % hlasů. Následovala Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová, která získala 8 % hlasů. Podobného výsledku dosáhlo i Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa. Poslední stranou, která se dostala do Poslanecké sněmovny, byla Občanská demokratická aliance se ziskem 6 % hlasů (ČSU, 2015, str. 1).

Na základě těchto výsledků byla sestavena menšinová vláda ODS s KDU-ČSL a ODA. Tato vláda tak vlastně pokračovala z minulého volebního období, ale přišla o svou většinovou podporu v Poslanecké sněmovně, kdy se nyní mohla opírat jen o 99 poslanců z 200. To byl jeden z hlavních důvodů, proč tato vláda nevydržela u moci celé volební období a již v roce 1998 se musely konat nové volby³² (Fiala, Mareš, Pejša, 1998, str. 26–49). Tato skutečnost zkracuje námi sledované období pro tvorbu státních rozpočtů. Přestože však toto období bylo poněkud kratší, ve fiskální oblasti bylo velmi zajímavé, proto se pojďme podívat, co se tehdy dělo.

³² Abychom byli úplně přesní, musíme dodat, že v roce 1998 vláda pod vedením Václava Klause podala demisi a následující půlrok vládl kabinet Josefa Tošovského.

Nejprve se podíváme na plánované příjmy státních rozpočtů, což jsou příjmy z návrhů státních rozpočtů, kterých námi sledovaná vláda chtěla docílit. A také na skutečné příjmy, kterých vláda po zúčtování daných státních rozpočtů skutečně dosáhla.

Tabulka č. 14: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 1997 až 1998 v mld. Kč

Rok	1997	1998
Plánované příjmy	549,1	536,5
Skutečné příjmy	509,0	537,4

*ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 348/1997 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1998, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)*

V tomto sledovaném období došlo k relativně velkému nárůstu plánovaných příjmů mezi roky 1996 a 1997, a to o 51,5 mld. Kč. Mezi lety 1997 a 1998 však došlo k poklesu plánovaných příjmů, což mělo souvislost s tehdejší vývojem ekonomiky, k čemuž se ještě dostaneme. Plánované příjmy se v roce 1997 nepodařilo odhadnout příliš dobře a byly nadhodnoceny o 40,1 mld. Kč, což představovalo odchylku přes 7 %. V roce 1998 byl odhad plánovaných příjmů naopak velmi přesný a od skutečných se odchýlil jen o 0,9 mld. Kč, což představuje odchylku v podstatě 0 %, a můžeme tak mluvit o zatím nejpřesnějším odhadu příjmů za všechna sledovaná období. Kdybychom všechny odchylky dali do absolutní hodnoty a sečetli je, dosáhneme hodnoty 41,0 mld. Kč, která je na dvouleté období stále relativně nízká, a můžeme tak odhady příjmů státních rozpočtů hodnotit pozitivně.

Nyní se pojďme podívat na plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů v tomto sledovaném období, které jsou stejně tak důležité jako hodnoty na straně příjmů.

Tabulka č. 15: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 1997 až 1998 v mld. Kč

Rok	1997	1998
Plánované výdaje	549,1	536,6
Skutečné výdaje	524,7	566,7

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997, Sbírka zákonů,

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 348/1997 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1998, Sbírka zákonů,

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999, Sbírka zákonů

(vždy str. 10–20)

V tomto období se plán výdajů od skutečnosti poněkud lišil. Zatímco mezi lety 1997 a 1998 byl plánován pokles výdajů, realita byla taková, že výdaje vzrostly. Tento vývoj zapříčinilo odchýlení se od původních plánů. Zatímco v roce 1997 vláda plánovala výdaje státního rozpočtu na úrovni 549,1 mld. Kč, ve skutečnosti byly nižší, a to konkrétně na úrovni 524,7 mld. Kč. Došlo tak k odchylce 24,4 mld. Kč, což představuje relativní odchylku lehce přes 4 %. V roce 1998 byla odchylka trochu vyšší. Z plánované hodnoty 536,6 mld. Kč došlo k odchýlení na hodnotu 566,7 mld. Kč. To představuje velikost odchylky 30,1 mld. Kč, tedy něco pod 6 %. Kdybychom sečetli absolutní hodnotu všech odchylek, získali bychom částku 54,5 mld. Kč. To je hodnota vyšší, než kterou jsme mohli pozorovat na příjmové straně. Dokonce se jedná o hodnotu, která je vyšší, než jsme mohli na výdajové straně pozorovat za celé minulé čtyřleté období. V kontextu všech sestavovaných státních rozpočtů se bude jednat o průměrné odchýlení.

Po analýze příjmů a výdajů státních rozpočtů ve sledovaném období se konečně můžeme podívat na výsledná salda státních rozpočtů. Opět budeme sledovat jak plánovaná salda, tak i ta skutečná.

Tabulka č. 16: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 1997 až 1998 v mld. Kč

Rok	1997	1998
Plánovaná salda	0,0	0,0
Skutečná salda	-15,7	-29,3

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 348/1997 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1998, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Jak v roce 1997, tak i v roce 1998 bylo plánováno vyrovnané hospodaření státních rozpočtů. V obou letech se však tento plán nepodařilo naplnit. V roce 1997 o 15,7 mld. Kč a v roce 1998 dokonce o 29,3 mld. Kč. Absolutní hodnota odchylek plánů a skutečností sald státních rozpočtů činila 45,0 mld. Kč, což lze považovat za relativně běžnou hodnotu. Můžeme si však všimnout tendence neustálého narůstání deficitů. Od rozpočtu s největším přebytkem z roku 1994 jsme se dostali přes méně přebytkový rozpočet roku 1995 až do mírných deficitů, které začínají v čase narůstat. Rok 1998 se tak prozatím stává nejvíce deficitním z pohledu prozatím sledovaných státních rozpočtů.

Státní rozpočty v tomto období sestavovala menšinová vláda sestavená na stejném půdorysu jako v předchozím období. O tomto rozvržení jsme si již řekli, že se samo deklarovalo jako pravicové. Rozpočtová politika této vlády si dala za cíl hospodařit vyrovnaně, což nebylo úplně dodrženo, nicméně odchýlení se od tohoto plánu nebylo nikterak zásadní³³. Abychom mohli hodnotit fiskální politiku této vlády, budeme potřebovat další makroekonomické údaje. K tomu využijeme stejnou metodiku, kterou již známe z předchozího sledovaného období.

³³ K největšímu odchýlení došlo v roce 1998, kdy však vládl i kabinet Josefa Tošovského. Tento kabinet byl složen na předchozím půdorysu a doplněn o nestraníky. Sam se definoval jako úřednický.

Tabulka č. 17: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 1993 až 1996

Rok	1997	1998
HDP (v mld. Kč, b. c.)	1953,3	2142,6
Růst HDP (v %, r/r, reálně)	-0,7	-0,3
Míra reg. nezaměstnanosti (v %)	4,3	6,0
Složená daňová kvóta (v %)	34,8	33,5
Sociální kvóta (v %)	18,7	18,7

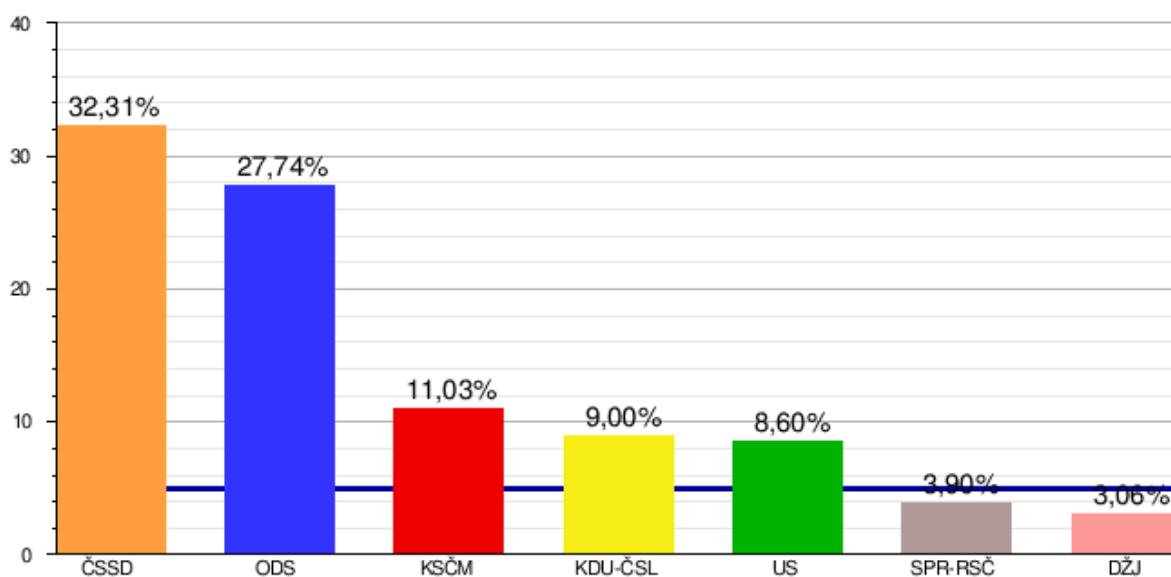
ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Hlavní makroekonomické ukazatele, Databáze ČSÚ, 2016, str. 1, VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky, MPSV, 2015, str. 24*

Ve sledovaném období se vláda potýkala s recesí ekonomiky, protože reálný růst hrubého domácího produktu klesal. V roce 1997 to bylo o 0,7 % HDP a v roce 1998 o 0,3 % HDP. V tomto období rostla nezaměstnanost, a to nejprve na 4,3 % v roce 1997 a později až na 6,0 % v roce 1998. O příjmové straně rozpočtu můžeme říci, že zde dál klesala složená daňová kvóta, což bylo v souladu se záměrem vlády. Sociální kvóta zůstala po celé sledované období na úrovni 18,7 %, a to i přes nepříznivou situaci na trhu práce. Snaha o restriktivní fiskální politiku vedla k odpovědnému sestavení rozpočtu, ale mohla mít negativní dopad na růst ekonomiky i na míru registrované nezaměstnanosti. Svou roli na tomto vývoji sehrála i monetární politika, které se však tato práce nevěnuje.

2.3. Vývoj v letech 1999 až 2002

Třetí období, kterým se budeme zabývat, začíná rokem 1999 a končí rokem 2002, trvá tedy čtyři roky. Nejprve se však musíme podívat do roku 1998, a to konkrétně na den 19. 6. V tomto dni totiž začaly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. V těchto volbách hlasovalo 74 % oprávněných voličů a výsledky byly následující (ČSÚ, 2015, str. 1).

Graf č. 8: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 1998



ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Výsledky voleb a referend, MV ČR, 2015

Nejsilnější politickou stranou se stala Česká strana sociálně demokratická se ziskem více než 32 % hlasů. Druhá skončila Občanská demokratická strana s necelými 28 % hlasů. Komunistická strana Čech a Moravy skončila třetí se ziskem 11 % hlasů. Do Poslanecké sněmovny se dostaly ještě další dvě strany, jednalo se o Křesťanskou a demokratickou unii – Československou stranu lidovou se ziskem rovných 9 % hlasů a Unii svobody, která dosáhla podobného volebního výsledku. Ostatní politická uskupení nepřesáhla potřebnou 5% hranici.

Po volbách v roce 1998 byla sestavena menšinová vláda ČSSD, která byla garantována takzvanou opoziční smlouvou s ODS (Fiala, Mikš, 2006, str. 45–56). Tato vláda se ujala moci 22. 7. 1998 a vládla až do 12. 7. 2002. Vzhledem k tomu, jak je v České republice sestavován státní rozpočet, mohla tato vláda výrazněji ovlivňovat podobu státních rozpočtů mezi lety 1999 až 2002, což přesně odpovídá námi sledovanému období.

Pro analýzu státních rozpočtů té doby se nejprve podíváme na plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů. Ty nám zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 18: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 1999 až 2002 v mld. Kč

Rok	1999	2000	2001	2002
Plánované příjmy	574,1	592,1	636,1	690,3
Skutečné příjmy	567,3	586,2	626,2	705,0

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 58/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2000, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 490/2001 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2002, Sbírka zákonů, ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

V tabulce č. 18 si můžeme všimnout hned několika zajímavých skutečností. Ve všech sledovaných letech rostou plánované příjmy, a to relativně rychlým tempem. Například mezi lety 2000 a 2001 se zvýšily plánované příjmy o 44,0 mld. Kč. Ještě rychlejšího růstu plánovaných příjmů bylo dosaženo mezi lety 2001 a 2002, kdy můžeme pozorovat růst o 54,2 mld. Kč. Tento vývoj pak kopírují i skutečné příjmy, které ve státních rozpočtech ve sledovaném období taktéž rychle narůstaly. Mezi lety 1999 a 2002 tak skutečné příjmy narostly o 137,7 mld. Kč. Mezi jednotlivými roky pak k největšímu nárůstu došlo ke konci sledovaného období, tedy mezi lety 2001 a 2002. Tehdy se skutečné příjmy navýšily z roku na rok o 78,8 mld. Kč.

Odchyly plánovaných a skutečných příjmů nebyly v celém sledovaném období příliš velké. V roce 1999 to bylo 6,8 mld. Kč, což představovalo zhruba 1 %. V roce 2000 se absolutní hodnota odchyly pohybovala na úrovni 5,9 mld. Kč, což představuje dokonce méně než 1% odchýlení se od plánu. I zbývající roky byly plánovány poměrně přesně. Rok 2001 nám přinesl odchylku plánovaných a skutečných příjmů o 9,9 mld. Kč, tedy méně než 2 %. Konečně rok 2002 se v plánovaných příjmech odchýlil od skutečných o 14,7 mld. Kč, což představuje přibližně 2 %. Kdybychom všechny odchylky dali do absolutní hodnoty a sečetli je, dosáhneme hodnoty 37,3 mld. Kč, která je vzhledem ke čtyřletému období velmi nízká, a můžeme tak přesnost odhadů příjmů státních rozpočtů hodnotit velmi pozitivně.

Nyní se pojďme podívat na plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů v tomto sledovaném období, které jsou stejně tak důležité jako hodnoty na straně příjmů.

Tabulka č. 19: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 1999 až 2002 v mld. Kč

Rok	1999	2000	2001	2002
Plánované výdaje	605,1	627,3	685,1	736,6
Skutečné výdaje	596,9	632,3	693,9	750,8

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999, Sbírka zákonů, ČESKÁ

REPUBLIKA: Zákon č. 58/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2000, Sbírka zákonů, ČESKÁ

REPUBLIKA: Zákon č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001, Sbírka zákonů, ČESKÁ

REPUBLIKA: Zákon č. 490/2001 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2002, Sbírka zákonů, ČESKÁ

REPUBLIKA: Zákon č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, Sbírka zákonů

(vždy str. 10–20)

I u plánovaných výdajů státních rozpočtů tohoto sledovaného období si můžeme všimnout, že ve všech po sobě jdoucích letech se zvyšuje objem prostředků. Zatímco rok 1999 začíná na plánované hodnotě 605,1 mld. Kč, v roce 2002 již dosahujeme plánované hodnoty 736,6 mld. Kč, tedy o 131,5 mld. Kč vyšší. Jedná se tedy o velký nárůst na výdajové straně státních rozpočtů. U skutečných výdajů je tato tendence kopírována, kdy se mezi lety 1999 a 2002 navýší skutečné výdaje dokonce o 153,9 mld. Kč.

Samotné plánování výdajů je v tomto období poměrně přesné, podobně jak jsme to zjistili na příjmové straně státních rozpočtů. V roce 1999 nastala odchylka plánovaných a skutečných výdajů o 8,2 mld. Kč, což představuje něco málo přes 1 %. Podobně přesný byl i rok 2000 s absolutní hodnotou odchylky plánovaných a skutečných výdajů o 5 mld. Kč, což je dokonce méně než 1 %. I rok 2001 měl přesně odhadnutou výdajovou stranu rozpočtu s odchylkou 8,8 mld. Kč, což představuje odchýlení se kolem 1 %. V roce 2002 pak odchylka plánovaných a skutečných výdajů dosáhla hodnoty 14,2 mld. Kč, což se blíží 2 %. Kdybychom sečetli absolutní hodnotu všech odchylek, získali bychom částku 36,2 mld. Kč, jež se velmi blíží výsledku, který jsme mohli pozorovat i na příjmových stranách státních rozpočtů v tomto sledovaném období. Můžeme tak říci, že celé toto sledované období se vyznačuje mimořádnou přesností při sestavování státních rozpočtů.

Po analýze příjmů a výdajů státních rozpočtů ve sledovaném období se konečně můžeme podívat na výsledná salda státních rozpočtů. Opět budeme sledovat jak plánovaná salda, tak i ta skutečná.

Tabulka č. 20: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 1999 až 2002 v mld. Kč

Rok	1999	2000	2001	2002
Plánovaná salda	-31,0	-35,1	-48,9	-46,2
Skutečná salda	-29,6	-46,1	-67,7	-45,7

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999, Sbírka zákonů, ČESKÁ

REPUBLIKA: Zákon č. 58/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2000, Sbírka zákonů, ČESKÁ

REPUBLIKA: Zákon č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001, Sbírka zákonů, ČESKÁ

REPUBLIKA: Zákon č. 490/2001 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2002, Sbírka zákonů, ČESKÁ

REPUBLIKA: Zákon č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, Sbírka zákonů

(vždy str. 10–20)

Od roku 1999 přestaly být v České republice plánovány vyrovnané státní rozpočty a začalo se plánovat deficitně. Již dříve se sice reálně hospodařilo s deficitem, ale až od tohoto roku se s vyrovnaným hospodařením státních rozpočtů přestalo počítat. Tato tendence přetrvává až do dnešní doby. Přestože všechny čtyři sledované roky bylo plánováno deficitní hospodaření, je nutno podotknout, že plánované deficity nebyly z dnešního úhlu pohledu příliš vysoké. V roce 1999 byl plánován schodek 31,0 mld. Kč, přičemž skutečný výsledek hospodaření tehdejšího státního rozpočtu dopadl o něco lépe s hodnotou schodku 29,6 mld. Kč. Odchylka hospodaření proti plánované skutečnosti tak byla opravdu minimální s hodnotou 1,4 mld. Kč. O něco větší odchylky plánovaného a skutečného salda bylo dosaženo o rok později, kdy odchylka činila 11,0 mld. Kč. Tehdy byl plánován schodek 35,1 mld. Kč, ale výsledek hospodaření dopadl o něco hůře, a to se schodkem 46,1 mld. Kč. Do té doby nejvyššího plánovaného i skutečného schodku bylo dosaženo v roce 2001. Tehdy se plán od skutečnosti odchýlil o 18,8 mld. Kč a bylo dosaženo relativně vysokého deficitu státního rozpočtu 67,7 mld. Kč. Tento deficit se o rok později snížil na hodnotu 45,7 mld. Kč, a to za situace, kdy plánovaný deficit byl podobný jako předchozí rok. Tentokrát však bylo dosaženo nižší odchylky při plánování, a to konkrétně 0,5 mld. Kč. Absolutní hodnota odchylek plánů a skutečností sald státních rozpočtů v tomto sledovaném období činila 31,7 mld. Kč, a tak i zde můžeme mluvit o rozumném stylu plánování státních rozpočtů.

Státní rozpočty v tomto období sestavovala menšinová vláda, která se hlásila k levicovým hodnotám (Fiala, Mikš, 2006, str. 45–56). Svou politiku však musela prosazovat přes

Poslaneckou sněmovnu, kde většinu měly strany hlásící se k pravici či středu politického spektra. Rozpočtová politika této vlády byla deficitní s lehce expanzivním charakterem. Pro přesnější analýzu fiskální politiky v tomto období budeme potřebovat další makroekonomické údaje. K tomu využijeme stejnou metodiku, kterou již známe z předchozích sledovaných období.

Tabulka č. 21: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 1999 až 2002

Rok	1999	2000	2001	2002
HDP (v mld. Kč, b. c.)	2237,3	2372,6	2562,7	2674,6
Růst HDP (v %, r/r, reálně)	1,4	4,3	3,1	1,6
Míra reg. nezaměstnanosti (v %)	8,5	9,0	8,5	9,2
Složená daňová kvóta (v %)	34,0	32,9	32,9	33,2
Sociální kvóta (v %)	19,0	18,8	18,9	19,5

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Hlavní makroekonomické ukazatele, Databáze ČSÚ, 2016, str. 1, VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky, MPSV, 2015, str. 24*

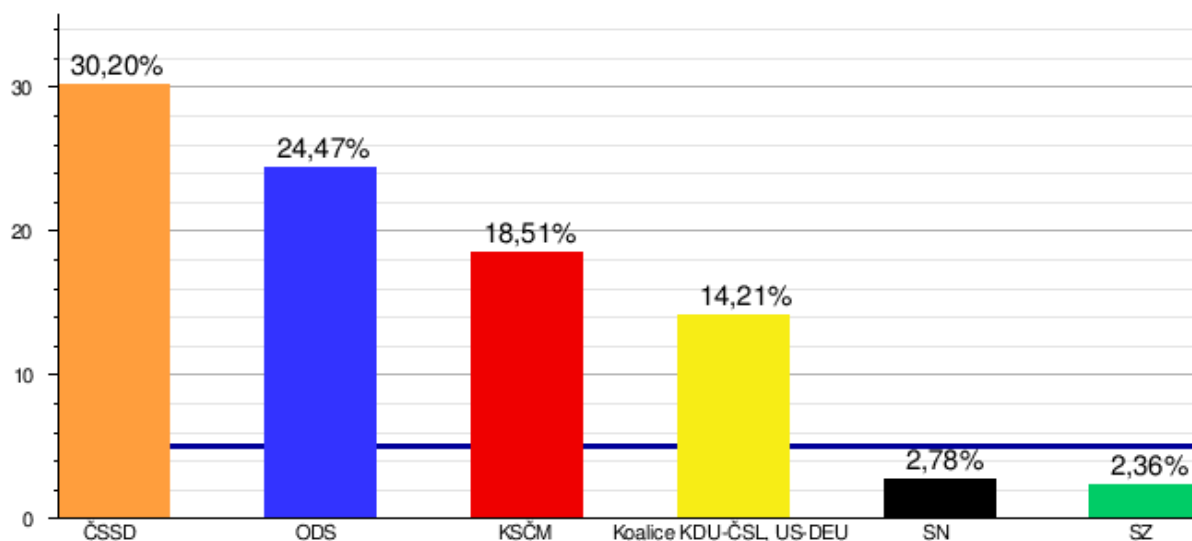
V roce 1999 se podařilo překonat recesi české ekonomiky a obnovil se reálný hospodářský růst měřený pomocí hrubého domácího produktu. V rámci sledovaného období bylo dosaženo nejvyššího růstu ekonomiky v roce 2000, a to konkrétně 4,3 % HDP. I v roce 2001 ekonomika pokračovala ve slušném růstu, když bylo dosaženo hodnoty 3,1 % HDP. Ke konci sledovaného období se hospodářský růst opět snížil. Po celou dobu tohoto sledovaného období bylo dosahováno vysoké míry nezaměstnanosti. Zvláště v porovnání s počátkem devadesátých let byla v tomto období nezaměstnanost dosti vysoká. Přestože u vlády byli lidé, kteří se hlásili spíše k levici, nadále klesala složená daňová kvóta, která až v roce 2002 začala opět mírně stoupat. Přes vysokou nezaměstnanost byla sociální kvóta stabilizovaná a jen s mírnými výkyvy se odchylovala od hodnoty kolem 19 %.

O sledovaném období let 1999 až 2002 tedy můžeme říci, že lehce expanzivní rozpočtová politika vedla k růstu ekonomiky. Tento růst však nevedl ke snížení nezaměstnanosti na trhu práce, což mohlo být způsobeno prováděnou politikou v rámci sociálních systémů. Celkově však poměr výdajů na sociální systémy vzhledem k HDP nerostl a v rámci sledovaného období dokonce docházelo ke snižování složené daňové kvóty, což mohlo být jednou z příčin deficitního financování státních rozpočtů.

2.4. Vývoj v letech 2003 až 2006

V pořadí již čtvrté sledované období začíná rokem 2003 a končí rokem 2006. Toto období bylo politicky velmi turbulentní a v České republice se vystříдалo hned několik premiérů. Nejprve se však musíme podívat do roku 2002, kdy se 14. 6. konaly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. V těchto volbách hlasovalo 58 % oprávněných voličů a výsledky byly následující (ČSÚ, 2015, str. 1):

Graf č. 9: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2002



ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Výsledky voleb a referend, MV ČR, 2015

Nejsilnější politickou stranou se opětovně stala Česká strana sociálně demokratická se ziskem více než 30 % hlasů. Druhá skončila Občanská demokratická strana, která dosáhla volebního výsledku přes 24 % hlasů. Komunistická strana Čech a Moravy skončila na třetím místě a získala téměř 19 % hlasů. Posledním subjektem, který se dostal do Poslanecké sněmovny, byla koalice Křesťanské a demokratické unie – Československé strany lidové a Unie svobody – Demokratické unie. Toto uskupení získalo lehce přes 14 % hlasů. Ostatní politické subjekty nepřesáhly potřebnou hranici 5 % hlasů.

Po volbách sestavila vládu ČSSD pod vedením Vladimíra Špidly. Tato vláda byla koaliční, kde partnery byly KDU-ČSL a US-DEU. Tato vláda působila od 15. 7. 2002 do 4. 8. 2004. Následovala vláda sestavená na stejném půdorysu, ale pod vedením Stanislava Grosse. Tato vláda začala své období 4. 8. 2004 a nevydržela ani rok, když 25. 4. 2005 skončila. Zbytek volebního období byl premiérem Jiří Paroubek, který vládl od 25. 4. 2005 do 16. 8. 2006.

I tato poslední vláda byla oficiálně postavena na půdorysu ČSSD s KDU-ČSL a US-DEU. I když se tedy za celé sledované období vystřídaly hned tři vlády, všechny se opíraly o podobnou většinu v Poslanecké sněmovně. Na základě toho lze tyto vlády označit za středolevicové³⁴ (Paroubek, 2011, str. 98–111).

Přestože vláda Vladimíra Špidly se ujala moci již 15. 7. 2002, první rozpočet, který mohla sestavovat od počátku a měla tak za něj hlavní část odpovědnosti, byl až ten z roku 2003. To plně koresponduje s naším členěním státních rozpočtů do jednotlivých cyklů. Poslední státní rozpočet, který spadá do tohoto období, je z roku 2006, protože se na jeho přípravách podílela vláda Jiřího Paroubka. Nyní se tedy můžeme podívat na příslušné státní rozpočty a začneme u plánovaných a skutečných příjmů. Ty nám zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 22: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 2003 až 2006 v mld. Kč

Rok	2003	2004	2005	2006
Plánované příjmy	684,0	754,0	824,8	884,3
Skutečné příjmy	699,7	769,2	866,5	923,3

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2004, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 675/2004 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2005, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Z hlediska plánovaných příjmů začalo toto období velmi zajímavě. Oproti roku 2002 se v roce 2003 snížily plánované příjmy z 690,3 mld. Kč na 684,0 mld. Kč. Rok 2003 se tak stal ve sledované historii teprve druhým, kdy plánované příjmy poklesly. V dalších letech však již příjmy každoročně narůstaly, a to mnohdy doslova skokovými způsoby. Mezi lety 2003 a 2004 se navýšily plánované příjmy o 70,0 mld. Kč, rok na to o 70,8 mld. Kč a mezi lety 2005 a 2006 o 59,5 mld. Kč. Skutečné příjmy mezi lety 2002 a 2003 poklesly o 5,3 mld. Kč. Následující roky pak docházelo k dramatickému růstu skutečných příjmů pro státní rozpočet.

³⁴ Ke konci své vlády se Jiří Paroubek v Poslanecké sněmovně stále častěji opíral o hlasy Komunistické strany Čech a Moravy. Jeho vládu by tak neformálně šlo považovat za levicovou, nicméně oficiální podoba této vlády měla středolevicový charakter.

V roce 2004 vzrostly příjmy o 69,5 mld. Kč, v roce 2005 dokonce o 97,3 mld. Kč a v roce 2006 o 56,8 mld. Kč.

Odchylky plánovaných a skutečných příjmů se v tomto období vyvíjely také zajímavým způsobem. V roce 2003 došlo k odchylce 15,7 mld. Kč, což představuje 2 %. Následující rok byla situace velmi podobná, kdy se odchylka pohybovala na úrovni 15,2 mld. Kč, což představovalo také přibližně 2 %. K většímu odchýlení došlo v roce 2005, kdy odchylka dosáhla hodnoty 41,7 mld. Kč, což již bylo v relativním vyjádření 5 %, a situace se výrazně nezlepšila ani následující rok, kdy se plánované příjmy odchýlily od skutečných o 39,0 mld. Kč, což představuje více než 4 %. Kdybychom všechny odchylky dali do absolutní hodnoty a sečetli je, dosáhneme hodnoty 111,6 mld. Kč, což je prozatím nejvíce ze všech sledovaných období.

Nyní se pojďme podívat na plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů v tomto sledovaném období, které jsou stejně tak důležité jako hodnoty na straně příjmů.

Tabulka č. 23: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 2003 až 2006 v mld. Kč

Rok	2003	2004	2005	2006
Plánované výdaje	795,3	869,0	908,4	958,7
Skutečné výdaje	808,7	862,9	922,9	1020,6

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2004, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 675/2004 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2005, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Přestože se plánované i skutečné příjmy roku 2003 oproti roku 2002 snížily, u výdajů nic podobného nepozorujeme. Výdaje státního rozpočtu po celé toto sledované období narůstaly, a to jak ty plánované, tak i ty skutečné. V roce 2006 došlo k nárůstu plánovaných výdajů o 58,7 mld. Kč a skutečných o 57,9 mld. Kč. V roce 2004 došlo k dalšímu výraznému nárůstu výdajů státního rozpočtu. U plánovaných výdajů o 73,7 mld. Kč a u skutečných o 54,2 mld. Kč. Podobný vývoj můžeme pozorovat i další roky. V roce 2005 vzrostly

plánované výdaje o 39,4 mld. Kč a skutečné výdaje dokonce o 60,0 mld. Kč. Konečně v roce 2006 se plánované výdaje vyšplhaly až na částku 958,7 mld. Kč, což představovalo nárůst o 50,3 mld. Kč, a skutečné výdaje pokořily hranici jednoho bilionu s výslednou hodnotou 1 020,6 mld. Kč, což představovalo dosud nejvyšší nárůst o 97,7 mld. Kč.³⁵

Plánování výdajové strany státního rozpočtu bylo v tomto období relativně přesné s výjimkou roku 2006, kdy došlo k velkému selhání. Pojďme se na celou situaci podívat ve větším detailu. V roce 2003 došlo k odchylce plánovaných a skutečných výdajů o 13,4 mld. Kč, což představovalo méně než 2 %. V roce 2004 byla situace ještě lepší, kdy bylo dosaženo odchylky 6,1 mld. Kč, což představovalo necelé 1 %. Z hlediska plánování státního rozpočtu byla na výdajové straně dobrá situace i v roce 2005, kdy došlo k odchylce 14,5 mld. Kč, což představuje méně než 2 %. Situace při sestavování státního rozpočtu se však vymkla kontrole v roce 2006. Tehdy se plánované a skutečné výdaje odlišovaly o 61,9 mld. Kč, což přesahuje hranici 6 %. K takovému odchýlení přitom neexistovaly žádné fundamentální důvody, jak si níže ukážeme. Kdybychom sečetli absolutní hodnotu všech odchylek, získali bychom částku 95,9 mld. Kč. To je sice nižší hodnota, než kterou jsme pozorovali na příjmové straně v tomto období, přesto patří k těm vyšším, které jsme prozatím mohli pozorovat, a to i v případném relativním vyjádření.

Po analýze příjmů a výdajů státních rozpočtů ve sledovaném období se konečně můžeme podívat na výsledná salda státních rozpočtů. Opět budeme sledovat jak plánovaná salda, tak i ta skutečná.

³⁵ Tato situace byla způsobena velkým nárůstem výdajů před volbami v roce 2006. Tehdy byly v Poslanecké sněmovně přidělovány dodatečné finanční prostředky na různé projekty v regionech.

Tabulka č. 24: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 2003 až 2006 v mld. Kč

Rok	2003	2004	2005	2006
Plánovaná salda	-111,3	-114,9	-83,5	-74,4
Skutečná salda	-109,1	-93,7	-56,4	-97,3

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2004, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 675/2004 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2005, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Doposud nejvyšší plánovaný deficit byl z roku 2001 na úrovni 48,9 mld. Kč a doposud nejvyšším skutečným deficitem byl taktéž ten z roku 2001, který dosáhl hodnoty 67,7 mld. Kč. To se však tímto obdobím výrazně mění. Jak plánovaná salda, tak i ta skutečná jsou v tomto období velmi vysoká. V roce 2003 byl plánován schodek státního rozpočtu na úrovni 111,3 mld. Kč, realita sice byla o 2,2 mld. Kč lepší, ale přesto dosahovala hodnoty 109,1 mld. Kč. Tím bylo dosaženo prozatím nejvyššího skutečného schodku. Rok 2004 nebyl o moc lepší. Plánovaný schodek té doby byl vůbec ten nejvyšší za celou prozatím sledovanou historii a dosahoval úrovně 114,9 mld. Kč. Nakonec se sice podařilo dosáhnout schodku 93,7 mld. Kč, tedy o 21,2 mld. Kč lepšího, přesto se jedná o druhý nejhorší výsledek ze všech prozatím sledovaných let. Nejlépe v tomto sledovaném období dopadl státní rozpočet z roku 2005. Zde se podařilo hospodařit o 27,1 mld. Kč lépe, než bylo plánováno, a místo schodku 83,5 mld. Kč bylo dosaženo konečného deficitu 56,4 mld. Kč. Jediným rokem v tomto období, kdy skutečné saldo bylo horší než plánované, byl rok 2006. Zde byl plánován deficit 74,4 mld. Kč, ale ve skutečnosti bylo dosaženo schodku 97,3 mld. Kč, tedy o 22,9 mld. Kč horšího. Absolutní hodnota odchylek plánů a skutečností sald státních rozpočtů v tomto sledovaném období činila 73,4 mld. Kč, což není příliš lichotivý výsledek.

Státní rozpočty v tomto období sestavovaly středolevicové vlády (Paroubek, 2011, str. 98–111). Rozpočtová politika byla silně deficitní s expanzivním fiskálním charakterem. Dosažené deficity v tomto období byly vůbec ty nejvyšší, které jsme prozatím sledovaly. Abychom však tuto rozpočtovou politiku mohly hodnotit detailněji, budeme k tomu

potřebovat další makroekonomické údaje. K tomu využijeme stejnou metodiku, kterou již známe z předchozích sledovaných období.

Tabulka č. 25: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 2003 až 2006

Rok	2003	2004	2005	2006
HDP (v mld. Kč, b. c.)	2801,2	3057,7	3258,0	3507,1
Růst HDP (v %, r/r, reálně)	3,6	4,9	6,4	6,9
Míra reg. nezaměstnanosti (v %) ³⁶	9,0	9,2	9,0	8,1
Složená daňová kvóta (v %)	33,4	33,1	34,4	33,3
Sociální kvóta (v %)	19,7	18,6	18,4	18,3

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Hlavní makroekonomické ukazatele, Databáze ČSÚ, 2016, str. 1, VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky, MPSV, 2015, str. 24*

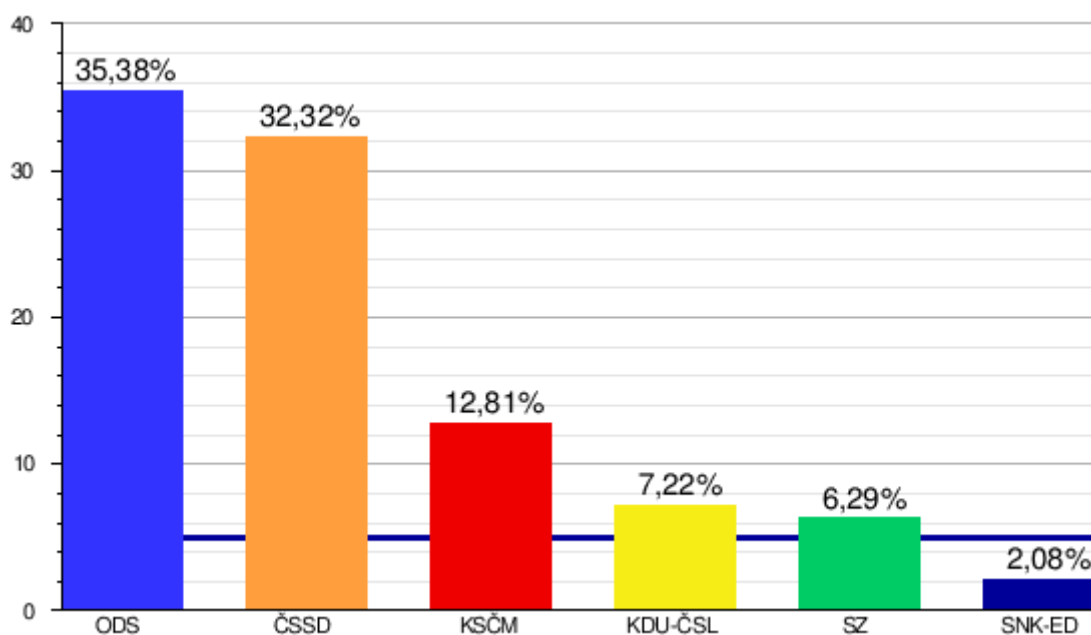
Jak je z tabulky č. 25 patrné, celé sledované období se vyznačovalo velmi vysokými přírůstky hrubého domácího produktu. V roce 2005 bylo dosaženo výjimečného reálného růstu HDP o 6,4 %, což bylo do této doby nevídané. Rok 2006 pak tento růst ještě navýšil o 0,5 procentního bodu. Přestože se ekonomice dařilo, vláda prováděla expanzivní fiskální politiku, která vedla k vysoké rychlosti zadlužování naší země. Toto chování mělo procyklický charakter. I přes vysoký hospodářský růst a fiskální expanzi se nedařilo snižovat nezaměstnanost na trhu práce, ta dosahovala hodnot kolem 9 % a až v roce 2006 lehce poklesla. Velikost složené daňové kvóty se udržovala nad úrovní 33 % a v roce 2005 se dokonce vyhoupla na hodnotu 34,4 %, tedy nejvyšší od roku 1997. Tím bylo ukončeno postupné snižování daňové zátěže. Naopak sociální kvóta lehce klesala, a to konkrétně z hodnoty 19,7 %, na které jsme byli v roce 2003, až na hodnotu 18,3 %, které bylo dosaženo v roce 2006. Tento vývoj byl vzhledem ke středolevému charakteru tehdejších vlád poněkud nečekaný a byl způsoben rychlým růstem hrubého domácího produktu, který předčil nominálně narůstající výdaje na sociální systém.

³⁶ V roce 2003 se měnila metodika, podle které se vypočítávala registrovaná míra nezaměstnanosti. Změna metodiky vedla k nižším hodnotám výsledné nezaměstnanosti. Kdybychom přepočítali registrovanou míru nezaměstnanosti v roce 2003 podle původní metodiky, dostali bychom místo hodnoty 9,0 % hodnotu 9,9 %. Vzhledem k tomu, že hodnoty míry nezaměstnanosti v dalších letech již nejsou Českým statistickým úřadem přepočítávány dle původní metodiky, budeme od roku 2003 dále používat nový typ výpočtu.

2.5. Vývoj v letech 2007 až 2010

Páté sledované období začíná rokem 2007 a končí rokem 2010. Jedná se o velmi turbulentní dobu, kdy probíhala hospodářská krize. Ekonomické turbulence se přenášely i na politickou scénu, a tak jsme v tomto období měli opět tři různé vlády. Než se ale tomuto vývoji budeme věnovat detailněji, podíváme se nejprve do roku 2006, kdy se 2. 6. začaly konat volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. V těchto volbách hlasovalo lehce přes 64 % oprávněných voličů a výsledky byly následující (ČSÚ, 2015, str. 1).

Graf č. 10: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2006



ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Výsledky voleb a referend, MV ČR, 2015

Nejsilnější politickou stranou se po delší době opět stala Občanská demokratická strana se ziskem více než 35 % hlasů. To byl ze všech sledovaných voleb vůbec ten nejvyšší výsledek. Druhá skončila Česká strana sociálně demokratická, které ani výsledek více než 32 % hlasů nestačil na vítězství. Další strany následovaly až s relativně velkým odstupem. Třetí Komunistická strana Čech a Moravy získala necelých 13 % hlasů. Na čtvrtém místě se umístila Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová, která získala podporu 7 % voličů, a jako poslední se do Poslanecké sněmovny probojovala Strana zelených, která získala 6 % hlasů. Ostatní volební uskupení nepřekonala potřebnou 5% hranici.

Tyto volby skončily zajímavou situací, kdy se utvořily dva bloky jdoucí proti sobě. Jeden byl pravicově orientovaný a vedla jej ODS a druhý byl levicově orientovaný a vedla jej ČSSD. Oba tyto bloky měly podporu 100 poslanců, takže vznikl politický pat (Lebeda, 2007, str. 30–35). Ten se snažila odblokovat první vláda Mirka Topolánka, která vládla od 4. 9. 2006 do 9. 1. 2007. Jednalo se o menšinovou vládu ODS, která však nezískala důvěru Poslanecké sněmovny. Následovala druhá vláda Mirka Topolánka, která vládla od 9. 1. 2007 do 8. 5. 2009. Tato vláda se deklarovala jako středopravicová a byla postavena na půdorysu ODS s KDU-ČSL a SZ. Tato vláda nejprve získala důvěru Poslanecké sněmovny a bylo jí tak umožněno vládnout, nicméně v průběhu jejího působení jí byla vyslovena nedůvěra a musela skončit. Nahradila jí vláda Jana Fischera, která vládla od 9. 4. 2009 až do 13. 7. 2010. Jednalo se o úřednickou vládu, která měla dovést Českou republiku k předčasným volbám v roce 2009. Ty však byly zrušeny Ústavním soudem, a tak tato vláda spravovala naši zemi podstatně déle.

Středopravé vlády pod vedením ODS měly v tomto sledovaném období vliv na státní rozpočty v letech 2007 a 2008. Úřednická vláda Jana Fischera pak ovlivňovala sestavování státních rozpočtů v letech 2009 a 2010. Tyto čtyři roky korespondují s námi sledovaným obdobím a můžeme tak analyzovat základní parametry tehdy přijatých státních rozpočtů. Nejprve projdeme plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů té doby, což nám zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 26: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 2007 až 2010 v mld. Kč

Rok	2007	2008	2009	2010
Plánované příjmy	949,4	1035,6	1114,0	1022,0
Skutečné příjmy	1025,9	1064,6	974,8	1000,4

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2009, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Z hlediska plánovaných příjmů začalo toto období standardně. Příjmy postupně dál narůstaly, tak jak jsme byli zvyklí i v předchozích obdobích. Mezi lety 2006 a 2007 tak příjmy narostly o 65,1 mld. Kč a následující rok o dalších 86,2 mld. Kč až na konečnou sumu 1 035,6 mld. Kč. Skutečné příjmy v těchto letech taktéž narůstaly a to velmi rychlým tempem. Mezi lety 2006 a 2007 došlo k nárůstu skutečných příjmů státního rozpočtu o 102,6 mld. Kč, což byl výjimečně velký nárůst. Další rok pak skutečné příjmy již rostly pomaleji, konkrétně o 38,7 mld. Kč na hodnotu 1 064,6 mld. Kč. Zlomovým byl rok 2009, kdy se v rozpočtech začala projevovat hospodářská krize. Zatímco plánované příjmy roku 2009 se vyvíjely standardně a narostly o dalších 78,4 mld. Kč, skutečné příjmy se hluboce propadly o 89,8 mld. Kč na hodnotu 974,8 mld. Kč. Touto hodnotou jsme se vrátily zpátky před rok 2007. V roce 2010 se při plánování příjmové strany státního rozpočtu na tuto situaci zareagovalo a byly navrženy příjmy ve výši 1 022,0 mld. Kč, tedy o 92,0 mld. Kč méně než předchozí rok. Skutečnost přesto vypadala odlišně a bylo dosaženo o 21,6 mld. Kč nižší hodnoty, tedy sumy 1 000,4 mld. Kč.

Toto období bylo specifické tvorbou velikých odchylek plánovaných a skutečných příjmů. Již v předkrizovém roce 2007 byla odchylka mezi plánovanými a skutečnými příjmy 76,5 mld. Kč, což představuje 8 %. Tato odchylka tedy patří k velmi vysokým. V roce 2008 se situace zlepšila a plánované příjmy se od těch skutečných odchýlily o 29,0 mld. Kč, což činí zhruba 3 %. Zcela kritická pak byla odchylka v prvním krizovém roce 2009. Zde byly plánovány příjmy 1 114,0 mld. Kč, ale ve skutečnosti bylo dosaženo pouze hodnoty 974,8 mld. Kč. Odchylka tak činila 139,2 mld. Kč, což je více než 12 %. Zlepšení přinesl rok 2010, kdy jsme se odchýlili od plánovaných příjmů o 21,6 mld. Kč, což představuje přijatelná 2 %. Kdybychom všechny odchylky dali do absolutní hodnoty a sečetli je, dosáhneme hodnoty 266,3 mld. Kč. To je vůbec ten nejhorší výsledek ze všech sledovaných období. Dokonce i v relativním vyjádření se některé odchylky pohybují za únosnou mezí a plánování příjmů se tak v tomto období vymklo kontrole.

Nyní se pojdme podívat na plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů v tomto sledovaném období, které jsou stejně tak důležité jako hodnoty na straně příjmů.

Tabulka č. 27: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 2007 až 2010 v mld. Kč

Rok	2007	2008	2009	2010
Plánované výdaje	1040,7	1107,3	1152,1	1185,0
Skutečné výdaje	1092,3	1083,9	1167,0	1156,8

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2009, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Oproti příjmové straně se výdajová strana státního rozpočtu chovala v tomto sledovaném období klidněji, a to i v krizových letech. V roce 2007 plánované výdaje narostly o 82,0 mld. Kč, což je relativně velký nárůst. Ten kopírovaly i skutečné výdaje, které narostly o 71,7 mld. Kč až na hodnotu 1 092,3 mld. Kč. V roce 2008 plánované výdaje dál rostly, a to o 66,6 mld. Kč až na hodnotu 1 107,3 mld. Kč, což je zhruba dvojnásobek roku 1997. Skutečné výdaje roku 2008 poklesly, což není příliš častý jev. Tento pokles však nebyl nijak dramatický, když se skutečné výdaje snížily o 8,4 mld. Kč na 1 083,9 mld. Kč. Krizový rok 2009 se na výdajové straně státního rozpočtu nijak zvlášť neprojevil. Plánované výdaje vzrostly o 44,8 mld. Kč na 1 152,1 mld. Kč. Skutečné výdaje pak sice vzrostly více, konkrétně o 83,1 mld. Kč na hodnotu 1 167,0 mld. Kč, nejednalo se však o zásadní porušení plánu. V roce 2010 plánované výdaje dál narůstaly až na hodnotu 1 185,0 mld. Kč, což činilo nárůst o 32,9 mld. Kč. Skutečné výdaje však mírně poklesly. O to se snažila restriktivní politika tehdejší vlády tím, že byla schválena různá úsporná opatření. Skutečné výdaje tak dosáhly hodnoty 1 156,8 mld. Kč, což tedy znamenalo pokles o 10,2 mld. Kč.

Odchytky plánovaných a skutečných výdajů nebyly tak velké, jak jsme to mohli vidět na příjmové straně ve stejném období. V roce 2007 činila odchylka plánovaných a skutečných výdajů 51,6 mld. Kč, což činí relativní odchylku kolem 5 %. V roce 2008 měla absolutní odchylka plánovaných a skutečných výdajů hodnotu 23,4 mld. Kč, což činí přibližně 2 %. Krizový rok 2009 dopadl z pohledu plánování výdajů relativně dobře. Bylo dosaženo odchylky o velikosti 14,9 mld. Kč, což je v relativním vyjádření přibližně 1 %. Přestože se tedy

ekonomika vyvíjela velmi neočekávaným způsobem, výdaje byly plánovány přesněji než v předkrizových letech. V roce 2010 pak odchylka plánovaných a skutečných výdajů činila 28,2 mld. Kč, což představuje přibližně 2% odchýlení. Kdybychom všechny odchylky opět dali do absolutní hodnoty a sečetli je, dosáhneme tentokrát hodnoty 118,1 mld. Kč, což je méně než polovina dosažené hodnoty z příjmové strany.

Po analýze příjmů a výdajů státních rozpočtů ve sledovaném období se konečně můžeme podívat na výsledná salda státních rozpočtů. Opět budeme sledovat jak plánovaná salda, tak i ta skutečná.

Tabulka č. 28: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 2007 až 2010 v mld. Kč

Rok	2007	2008	2009	2010
Plánovaná salda	-91,3	-70,8	-38,1	-163,0
Skutečná salda	-66,4	-19,4	-192,2	-156,4

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2009, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Období let 2007 až 2010 bylo z hlediska fiskální politiky výjimečné hned z několika důvodů. Docházelo k velkým odchylkám při plánování státních rozpočtů a tyto rozpočty měly zásadní dopad na celkové hospodaření České republiky. V roce 2007 byl opět navýšen plánovaný deficit, a to na 91,3 mld. Kč. Skutečný deficit však dopadl o 24,9 mld. Kč lépe, čímž ve výsledku rok 2007 dopadl lépe než rok předešlý. V roce 2008 vláda plánovala postupné snižování schodků státních rozpočtů. Proto navrhla saldo ve výši -70,8 mld. Kč, tedy o 20,5 mld. Kč nižší než v roce 2007. Skutečný výsledek byl však daleko lepší, protože se podařilo mít vyšší než plánované příjmy a nižší než plánované výdaje. Výsledný deficit byl tak 19,4 mld. Kč, čímž se tento státní rozpočet jako poslední v naší historii přiblížil počátku devadesátých let. Vláda sice i další rok chtěla snižovat plánovaný schodek na 38,1 mld. Kč, ale kvůli hospodářské krizi a špatnému plánování se tento záměr dramaticky nevydařil. Skutečný schodek roku 2009 byl 192,2 mld. Kč. Tento schodek má hned několik silných

negativ. Jedná se o vůbec ten největší deficit státního rozpočtu v celé historii naší země. Také byl tento schodek tím nejhůře plánovaným, kdy výsledná odchylka činila 154,1 mld. Kč. Státní rozpočet v tomto roce tedy naprosto selhal a naplánované hodnoty často neměly ani orientační vypovídající schopnost. Na tuto situaci bylo reagováno v roce 2010, kdy velikost plánovaného salda skokově narostla o 124,9 mld. Kč na výslednou hodnotu 163,0 mld. Kč. Jednalo se tak o vůbec ten nejvyšší plánovaný schodek v historii České republiky. I když realita roku 2010 byla o trochu lepší a dopadla s výsledným deficitem 156,4 mld. Kč, stále se jednalo o druhý nejvyšší schodek státního rozpočtu. Projevy hospodářské recese tak byly ve fiskální politice zcela zjevné a vedly k dramatickému zhoršení hospodaření země.

Již před krizovým rokem 2009 se ukázalo, že plánovaná salda se od těch skutečných mohou zásadně lišit. V roce 2008 činila odchylka 51,4 mld. Kč, což je v relativním vyjádření téměř 73 %. Až v roce 2010 došlo k určitému zlepšení, kdy odchylka plánovaného a skutečného salda činila 6,6 mld. Kč. Přesto absolutní hodnota všech odchylek plánů a skutečností sald státních rozpočtů v tomto sledovaném období činila 237,0 mld. Kč, což je velmi špatný výsledek. Vypovídající schopnost takového plánování je velmi nízká a bylo by vhodné upravit metodiky plánování, tak aby více odrážely realitu.

Jak již bylo řečeno, středoprávní vlády měly v tomto sledovaném období vliv na státní rozpočty v letech 2007 a 2008. Úřednická vláda Jana Fischera pak ovlivňovala sestavování státních rozpočtů v letech 2009 a 2010. Abychom těmto rozpočtovým politikám mohli lépe porozumět, budeme k tomu potřebovat další makroekonomické údaje. K tomu využijeme stejnou metodiku, kterou již známe z předchozích sledovaných období.

Tabulka č. 29: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 2003 až 2006

Rok	2007	2008	2009	2010
HDP (v mld. Kč, b. c.)	3831,8	4015,3	3921,8	3953,7
Růst HDP (v %, r/r, reálně)	5,5	2,7	-4,8	2,3
Míra reg. nezaměstnanosti (v %)	5,4	8,0	9,0	8,6
Složená daňová kvóta (v %)	34,0	33,6	31,2	32,0
Sociální kvóta (v %)	18,2	18,3	20,2	20,0

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Hlavní makroekonomické ukazatele, Databáze ČSÚ, 2016, str. 1, VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky, MPSV, 2015,*

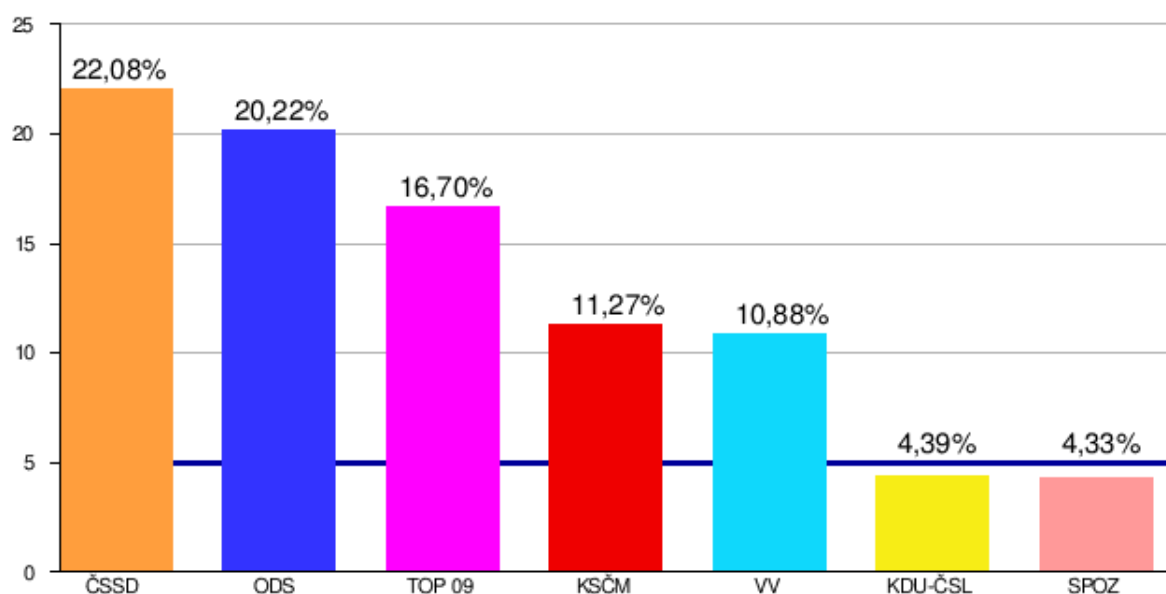
Na hlavních makroekonomických indikátorech je jasně patrný zlom, který přinesla hospodářská krize, jež se plně projevila od roku 2009. Na začátku sledovaného období jsme dosahovali vysokého hospodářského růstu při relativně nízké míře nezaměstnanosti. To bylo ještě podpořeno expanzivní fiskální politikou, kdy v roce 2007 byl vytvořen relativně velký schodek státního rozpočtu. V roce 2008 se charakter fiskální politiky změnil na neutrální. V této době narůstá nezaměstnanost až na 8,0 % a snižuje se hospodářský růst z 5,5 % HDP na 2,7 % HDP. Tato změna je doprovázena mírným poklesem složené daňové kvóty. Sociální kvóta zůstává v tomto období v podstatě konstantní.

V roce 2009 nastává hluboký pokles českého hospodářství, který je patrný v absolutním vyjádření hrubého domácího produktu i v propadu relativního ukazatele. Hospodářský pokles byl doprovázen růstem nezaměstnanosti, která se vyšplhala až na hodnotu 9,0 %. I přes historicky nejvyšší schodek státního rozpočtu se tak nedařilo celé ekonomice ani trhu práce. V této době dramaticky poklesla složená daňová kvóta, a to i přes pokles HDP. To bylo způsobeno výraznými výpadky na příjmové straně státního rozpočtu. Naopak sociální kvóta narůstala v důsledku řešení vzniklých sociálních případů. Situace se částečně stabilizovala v roce 2010. Zde se ekonomika sice dostala do pozice růstu hrubého domácího produktu, ale výsledná hodnota HDP byla stále nižší než za předkrizové úrovně. Nezaměstnanost lehce poklesla, přesto fiskální politiku vysokých schodků nemůžeme označit za příliš účinnou. Sociální kvóta se ustálila na hranici 20,0 % a daňová kvóta začala s růstem skutečných příjmů státního rozpočtu opět stoupat až na hranici 32,0 %.

2.6. Vývoj v letech 2011 až 2013

Šesté sledované období začíná rokem 2011 a končí o rok dříve, než bychom čekali, tedy rokem 2013. To je způsobeno politickou nestabilitou, která vyústí v pád vlády a předčasné volby. V tomto období doznívá hospodářská krize, která bude dál ovlivňovat makroekonomické ukazatele včetně těch týkajících se fiskální politiky. Dřív než se tomuto vývoji budeme věnovat detailněji, podíváme se nejprve do roku 2010, kdy se 28. 5. začaly konat volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. V těchto volbách hlasovalo lehce pod 63 % oprávněných voličů a výsledky byly následující (ČSÚ, 2015, str. 1).

Graf č. 11: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2010



ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Výsledky voleb a referend, MV ČR, 2015

Po volbách v roce 2010 se nejsilnější politickou stranou stala Česká strana sociálně demokratická se ziskem 22 % hlasů. Druhá skončila Občanská demokratická strana, která získala 20 % hlasů. Na třetím místě skončilo nové politické uskupení TOP 09 se ziskem téměř 17 % hlasů. Komunistická strana Čech a Moravy získala 11 % hlasů a obsadila tak čtvrté místo. Poslední strana, která se dostala do Poslanecké sněmovny, získala téměř 11 % hlasů a jmenovala se Věci veřejné. Ostatní uskupení nepřekročila potřebnou hranici 5 %, což platilo i pro tradiční Křesťanskou a demokratickou unii – Československou stranu lidovou.

Po volbách vznikla vláda Petra Nečase, který ji postavil na půdorysu ODS s TOP 09 a VV. V této vládě tedy usedly dva zcela nové politické subjekty a naopak vítězná ČSSD skončila v opozici. Vláda začala úřadovat od 13. 7. 2010 a vládla do 10. 7. 2013, tedy přibližně 3 roky. Tato vláda však nebyla úplně stabilní po celou dobu své existence a potýkala se s řadou politických problémů.³⁷ Poté ji vystřídal úřednický kabinet Jiřího Rusnoka, který vládl přibližně půl roku. Z pohledu fiskální politiky můžeme v tomto období hodnotit státní rozpočty let 2011, 2012 a 2013. Největší vliv na sestavování těchto rozpočtů měla vláda

³⁷ Asi největším problémem byl rozpad strany Věci veřejné na Liberální demokraty (Lidem) a zbývající část strany Věci veřejné. V souvislosti s tímto vývojem muselo dojít k velké personální obměně ve vládě. Také podpora v Poslanecké sněmovně se z velké většiny změnila na těsnou většinu, což komplikovalo působení tohoto kabinetu.

Petra Nečase, která se sama označovala za středopravicovou (Linek, 2013, str. 56–73). V tomto kontextu tedy budeme analyzovat rozpočtovou politiku tohoto období a začneme již tradičně u plánovaných a skutečných příjmů. Ty nám zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 30: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 2011 až 2013 v mld. Kč

Rok	2011	2012	2013
Plánované příjmy	1044,0	1084,7	1080,8
Skutečné příjmy	1012,8	1051,4	1091,9

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012, Sbírka zákonů,

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, Sbírka zákonů,

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, Sbírka zákonů,

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, Sbírka zákonů

(vždy str. 10–20)

Z hlediska plánovaných příjmů jsme v tomto období zaznamenaly nižší nárůsty, než jak jsme byli zvyklí v minulosti. Mezi lety 2010 a 2011 došlo k nárůstu plánovaných příjmů o 22,0 mld. Kč na hodnotu 1 044,0 mld. Kč. V roce 2012 pak následoval další nárůst plánovaných příjmů. Tentokrát již o 40,7 mld. Kč na výslednou hodnotu 1 084,7 mld. Kč. Výjimku v nárůstech plánovaných příjmů pak tvořil rok 2013. Zde byl plánován pokles o 3,9 mld. Kč na hodnotu 1 080,8 mld. Kč. Skutečné příjmy státního rozpočtu se však vyvíjely odlišně a stoupaly v celém sledovaném období. V roce 2011 narostly skutečné příjmy na 1 012,8 mld. Kč, což představovalo proti roku 2010 nárůst o 12,4 mld. Kč. V roce 2012 pak skutečné příjmy dál rostly a dosáhly hodnoty 1 051,4 mld. Kč při růstu o 38,6 mld. Kč. Na rozdíl od plánovaných příjmů rostly skutečné příjmy i v roce 2013, a to konkrétně o 40,5 mld. Kč na hodnotu 1 091,9 mld. Kč.

Z hlediska odchylek plánovaných a skutečných příjmů bylo dosaženo následujících výsledků. V roce 2011 došlo k odchýlení o 31,2 mld. Kč, což v relativním vyjádření představuje zhruba 3 %. Podobně dopadl i rok 2012 s odchylkou 33,3 mld. Kč, která se taktéž pohybuje kolem 3 %. Lepšího výsledku bylo dosaženo v roce 2013. Zde se plánované výdaje od skutečných odchýlily pouze o 11,1 mld. Kč, což představuje zhruba 1 %. Kdybychom všechny odchylky dali do absolutní hodnoty a sečetli je, dosáhneme hodnoty 75,6 mld. Kč, to je vzhledem ke

tříletému sledovanému období průměrný výsledek. V porovnání s předchozím obdobím tak došlo k výraznému zlepšení.

Nyní se pojdme podívat na plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů v tomto sledovaném období, které jsou stejně tak důležité jako hodnoty na straně příjmů.

Tabulka č. 31: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 2011 až 2013 v mld. Kč

Rok	2011	2012	2013
Plánované výdaje	1179,0	1189,7	1180,8
Skutečné výdaje	1155,5	1152,4	1173,1

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Na výdajové straně státních rozpočtů této doby si můžeme všimnout snah o restriktce. To se projevuje dvěma propady plánovaných i skutečných výdajů. Mezi lety 2010 a 2011 dochází k propadu plánovaných výdajů, a to z hodnoty 1 185,0 mld. Kč na hodnotu 1 179,0 mld. Kč, tedy o 6,0 mld. Kč. Následující rok sice plánované výdaje vzrostou na hodnotu 1 189,7 mld. Kč, ale jedná se jen o malý nárůst o 10,7 mld. Kč. V roce 2013 pak navíc plánované výdaje opět poklesnou na hodnotu 1 180,8 mld. Kč, což činí pokles o 8,9 mld. Kč. Skutečné výdaje mezi lety 2010 a 2011 taktéž klesají z 1 156,8 mld. Kč na 1 155,5 mld. Kč, tento pokles je však jen velmi mírný, a to o 1,3 mld. Kč. V roce 2012 pokračuje výdajová strana státního rozpočtu v klesající tendenci a zůstane na hodnotě 1 152,4 mld. Kč, což činí pokles o 3,1 mld. Kč. Jasně je tak patrná snaha o výdajovou restriktci. Až v roce 2013 skutečné výdaje vzrostou o 20,7 mld. Kč na výsledných 1 173,1 mld. Kč.

Podíváme-li se na odchylky plánovaných a skutečných výdajů státních rozpočtů v tomto období, zjistíme, že se vyvíjely podobně jako na příjmových stranách. V roce 2011 došlo k odchylce 23,5 mld. Kč, což činí 2 % odchýlení. V roce 2012 se plánované výdaje odchýlily od skutečných o 37,3 mld. Kč, což činí relativní odchylku 3 %. Nejlepšího výsledku pak bylo dosaženo v roce 2013, kdy absolutní odchylka dosáhla hodnoty 7,7 mld. Kč, což bylo méně

než 1 %. Kdybychom všechny odchylky opět dali do absolutní hodnoty a sečetli je, dosáhneme tentokrát hodnoty 68,5 mld. Kč, což je méně než polovina dosažené hodnoty z příjmové strany. To je vzhledem ke tříletému sledovanému období lehce nadprůměrný výsledek. V porovnání s předchozím obdobím tedy došlo k výraznému zlepšení.

Po analýze příjmů a výdajů státních rozpočtů ve sledovaném období se konečně můžeme podívat na výsledná salda státních rozpočtů. Opět budeme sledovat jak plánovaná salda, tak i ta skutečná.

Tabulka č. 32: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 2011 až 2013 v mld. Kč

Rok	2011	2012	2013
Plánovaná salda	-135,0	-105,0	-100,0
Skutečná salda	-142,8	-101,0	-81,3

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, Sbírka zákonů
(vždy str. 10–20)

Ve sledovaném období bylo dosahováno velkých schodků státních rozpočtů. Je zde však patrná tendence ke každoročnímu snižování deficitů, a to jak u plánovaných, tak i skutečných sald. Mezi lety 2010 a 2011 došlo k poklesu plánovaného salda o 28,0 mld. Kč na stále velmi vysokou hodnotu 135,0 mld. Kč. Skutečné saldo v témže období pokleslo jen o 13,6 mld. Kč a dosahovalo třetí nejvyšší hodnoty v celé sledované historii o velikosti -142,8 mld. Kč. V roce 2012 se rozpočtová situace dál zlepšovala, a to i přes pokračování ekonomické stagnace, která postupně přecházela do recese. Plánované saldo tak dosáhlo hodnoty -105 mld. Kč a pokleslo tak o dalších 30,0 mld. Kč. Skutečný vývoj byl pak o něco lepší, s konečným schodkem 101,0 mld. Kč a poklesem deficitu o 41,8 mld. Kč. Pro toto období nejlepší situace bylo dosaženo v roce 2013, což byl poslední rok, kdy naši ekonomiku stále ještě postihovaly důsledky hospodářské krize. Tehdy byl plánován deficit státního rozpočtu 100,0 mld. Kč, tedy o 5,0 mld. Kč nižší než předchozí rok. Realita pak byla uspokojivější s dosaženým schodkem 81,3 mld. Kč, což znamenalo pokles o 19,7 mld. Kč.

Co se týče odchylek plánovaných a skutečných sald, došlo k určitému zlepšení oproti předcházejícímu období. Přesto byly odchylky plánů od skutečnosti stále poměrně vysoké. V roce 2011 bylo dosaženo odchylky 7,8 mld. Kč, což v relativním vyjádření znamená hodnotu pohybující se kolem 6 %. Mírné zlepšení pak přinesl rok 2012, kdy došlo k odchýlení o 4,0 mld. Kč, což představuje přibližně 4 %. Za velmi nepřesný se dá označit rok 2013, kdy se plán od skutečnosti odchýlil o 18,7 mld. Kč, což představuje zhruba 19 %. Takovéto odchýlení znamená velmi nepřesné plánování jak na příjmové, tak i výdajové straně státního rozpočtu.

Jak již bylo řečeno, rozpočtovou politiku tohoto období ovlivňovala především středopravicová vláda, která o sobě říkala, že je rozpočtově odpovědná. Z velikostí schodků jednotlivých státních rozpočtů však tato rozpočtová odpovědnost není příliš patrná. Pojdme se tedy ještě podívat na další makroekonomické údaje, abychom fiskální politice tohoto období mohli lépe porozumět. K tomu využijeme stejnou metodiku, kterou již známe z předchozích sledovaných období.

Tabulka č. 33: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 2011 až 2013

Rok	2011	2012	2013
HDP (v mld. Kč, b. c.)	4022,5	4041,6	4077,1
Růst HDP (v %, r/r, reálně)	2,0	-0,9	-0,5
Míra reg. nezaměstnanosti (v %) ³⁸	8,6	8,6	7,7
Složená daňová kvóta (v %)	32,6	33,1	32,0
Sociální kvóta (v %)	20,1	20,4	19,3

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Hlavní makroekonomické ukazatele, Databáze ČSÚ, 2016, str. 1, VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky, MPSV, 2015, str. 24*

Z hlavních makroekonomických indikátorů je patrné, že vývoj v tomto období byl doprovázen řadou problémů. Hrubý domácí produkt roku 2011 vyjádřený v běžných cenách jen mírně překonal úroveň z roku 2008, přesto bylo v roce 2011 dosaženo 2,0 % růstu reálného HDP. Růst ekonomiky se však neodrážel v registrované míře nezaměstnanosti, která stále

³⁸ V roce 2013 se opět změnila metodika, podle které se vypočítávala registrovaná míra nezaměstnanosti. Tato změna vznikla na základě dohody Ministerstva práce a sociálních věcí s Českým statistickým úřadem a počínaje lednem 2013 se tak přechází na nový ukazatel registrované nezaměstnanosti v ČR s názvem Podíl nezaměstnaných osob, který vyjadřuje podíl dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15–64 let ze všech obyvatel ve stejném věku. Tento ukazatel nahrazuje doposud zveřejňovanou míru registrované nezaměstnanosti, která poměřuje všechny dosažitelné uchazeče o zaměstnání pouze k ekonomicky aktivním osobám.

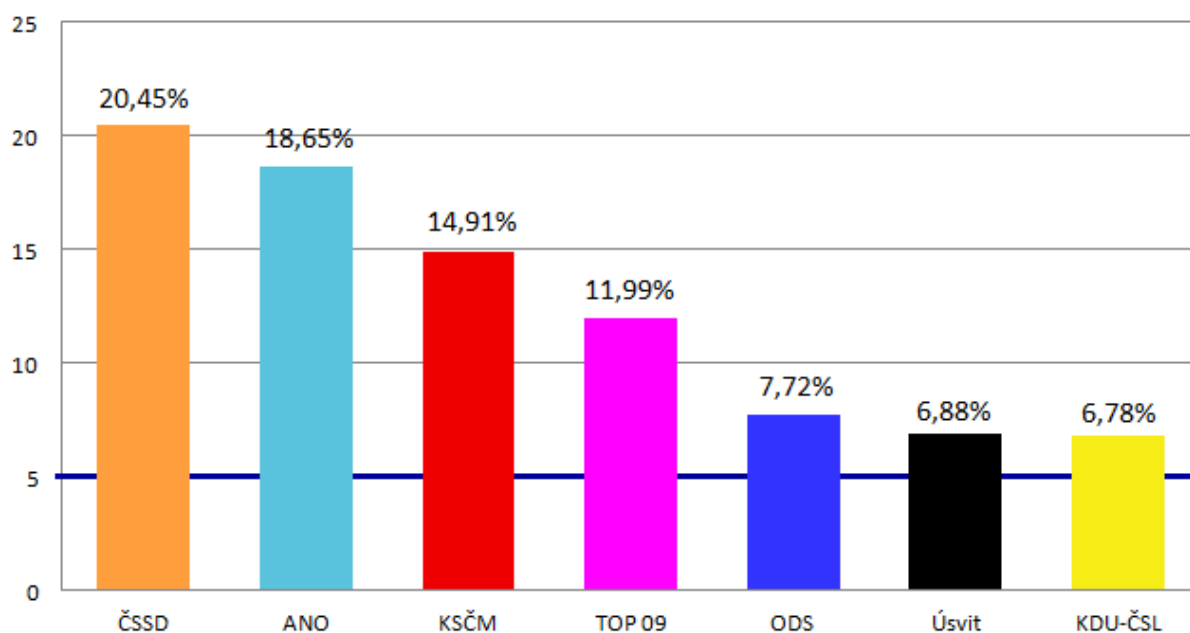
zůstávala na vysoké úrovni s hodnotou 8,6 %. V tomto roce také mírně vzrostla složená daňová kvóta a také sociální kvóta. Vzhledem k vysokému deficitu státního rozpočtu tak rok 2011 nemůžeme hodnotit jako hospodářsky úspěšný. Rok 2012 se na základě makroekonomických indikátorů nevyvíjel dobře. Jak jsme si již řekli, byl vytvořen vysoký deficit státního rozpočtu ve výši 101,0 mld. Kč. I přes to se však ekonomika nacházela v recesi, když poklesla v reálném vyjádření o 0,9 % HDP. Na trhu práce nedošlo k žádné změně a nezaměstnanost opět dosáhla úrovně 8,6 %. Přestože byla u moci vláda, která se hlásila ke středopravicovým hodnotám, vzrostla složená daňová kvóta i sociální kvóta. V roce 2013 sice mírně vzrostl hrubý domácí produkt vyjádřený v běžných cenách, reálně se však ekonomika nacházela dál v recesi. Snahy o úspory na výdajové straně státního rozpočtu sice vedly ke snížení schodku, tato hospodářská politika však měla procyklický charakter. Postupně se začalo dařit snižovat míru nezaměstnanosti, což pomohlo snížit i sociální kvótu. Složená daňová kvóta v tomto roce taktéž poklesla.

Ekonomika se ke konci sledovaného období postupně začala zotavovat. Přesto lze toto období hodnotit jako hospodářsky neúspěšné, což je vzhledem k výchozím ekonomickým podmínkám pochopitelné. Hospodářská politika vlády musela vytvářet kompromis mezi mírami schodků státních rozpočtů a velikostí restrikcí, které se negativně odrážely v hospodářském růstu a míře nezaměstnanosti. Oproti okolním zemím se ekonomika České republiky zotavovala pomaleji, což bylo kompenzováno nižším nárůstem zadlužení.

2.7. Vývoj v letech 2014 až 2015

Poslední sledované období začíná rokem 2014 a trvá pouze dva roky. To není dáno turbulentním vývojem na politické scéně, ale tím, že rok 2015 je posledním rokem, za který v době psaní této práce existují relevantní data, na jejichž základě můžeme analyzovat vývoj fiskální politiky. V tomto období je již překonána hospodářská krize a Česká republika se opět začala těšit z růstu ekonomiky. Dřív než se tomuto vývoji budeme věnovat detailněji, podíváme se nejprve do roku 2013, kdy se 25. 10. začaly konat volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. V těchto volbách hlasovalo lehce přes 59 % oprávněných voličů a výsledky byly následující (ČSÚ, 2015, str. 1).

Graf č. 12: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2013



ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Výsledky voleb a referend, MV ČR, 2015

Po volbách v roce 2013 byla opět nejsilnější stranou Česká strana sociálně demokratická, která získala lehce přes 20 % hlasů. Druhé skončilo hnutí ANO 2011, které bylo v těchto volbách novým politickým subjektem. Toto uskupení obdrželo téměř 19 % hlasů. Na třetím místě skončila Komunistická strana Čech a Moravy se ziskem téměř 15 % hlasů. Pátá skončila strana TOP 09, která si připsala 12 % hlasů. Do Poslanecké sněmovny se pak dostaly ještě tři další strany s menším počtem hlasů. Patřila mezi ně Občanská demokratická strana, která získala necelých 8 % hlasů, což byl její vůbec nejhorší volební výsledek v historii. Dále Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury, což byl další nový politický subjekt. Ten získal necelých 7 % hlasů. Posledním uskupením, které se dostalo do Poslanecké sněmovny, byla Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová. Tato strana se tak vrátila do Poslanecké sněmovny, když získala necelých 7 % hlasů. Ostatní politické subjekty nepřekročily potřebnou 5% hranici.

Po volbách probíhala vyjednávání o nové vládě a mezi tím dál vládl kabinet Jiřího Rusnoka. Až 29. 1. 2014 byla ustanovena nová vláda pod vedením Bohuslava Sobotky, která vládne i v době psaní této diplomové práce. Tato vláda byla postavena na půdorysu ČSSD s ANO a KDU-ČSL a sama sobě nepřičkla žádný přívlastek, protože je složena z levicové ČSSD, spíše

pravicového hnutí ANO a středově orientované KDU-ČSL (Havlík, 2014, str. 16–36).³⁹ Z pohledu fiskální politiky můžeme v tomto období hodnotit státní rozpočty let 2014 a 2015, které již sestavovala vláda Bohuslava Sobotky. Jelikož v době psaní této práce již máme k dispozici nejaktuálnější možná data, můžeme se pustit do analýzy plánovaných a skutečných příjmů. Ty nám zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 34: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 2014 až 2015 v mld. Kč

Rok	2014	2015
Plánované příjmy	1099,3	1118,5
Skutečné příjmy	1133,8	1234,5

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, Sbírka zákonů,
ČESKÁ REPUBLIKA: Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, MF ČR, 2015
(vždy str. 10–20)

Z hlediska plánovaných příjmů jsme mezi lety 2013 a 2014 zaznamenali mírný nárůst o 18,5 mld. Kč na výslednou hodnotu 1 099,3 mld. Kč. Podobně se pak vyvíjel i rok 2015, kdy plánované příjmy vzrostly o 19,2 mld. Kč na výslednou hodnotu 1 118,5 mld. Kč. V roce 2015 plánované příjmy dosáhly vůbec té nejvyšší hodnoty za všechna sledovaná období. Skutečné příjmy pak zaznamenaly masivní nárůsty. V roce 2014 to byl nárůst o 41,9 mld. Kč na hodnotu 1 133,8 mld. Kč a v roce 2015 to byl dokonce nárůst o 100,7 mld. Kč na výslednou hodnotu 1 234,5 mld. Kč. Tím bylo v roce 2015 dosaženo vůbec těch nejvyšších skutečných příjmů za všechna sledovaná období.

Z hlediska odchylek plánovaných a skutečných příjmů se státní rozpočet odchýlil v roce 2014 o 34,5 mld. Kč, což v relativním vyjádření představuje přibližně 3 %. Horšího výsledku pak bylo dosaženo v roce 2015, kdy odchylka činila 116,0 mld. Kč, což představuje více než 10 %. Součet absolutních hodnot všech odchylek ve sledovaném období činí 150,5 mld. Kč. To je vzhledem k délce tohoto období výrazná odchylka, což znamená, že plánování příjmů nebylo příliš kvalitní. Nyní se pojďme podívat na plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů v tomto sledovaném období, které jsou stejně tak důležité jako hodnoty na straně příjmů.

³⁹ Pravá část politického spektra tvrdí, že hnutí ANO se nechová pravicově, a proto považuje vládu ČSSD s ANO a KDU-ČSL za levicovou nebo středolevicovou (Fiala, 2015, str. 55–61).

Tabulka č. 35: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 2014 až 2015 v mld. Kč

Rok	2014	2015
Plánované výdaje	1211,3	1218,5
Skutečné výdaje	1211,6	1297,3

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, Sbírka zákonů,

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, Sbírka zákonů,

ČESKÁ REPUBLIKA: Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, MF ČR, 2015

(vždy str. 10–20)

Při analýze výdajů let 2014 a 2015 zjišťujeme, že plánované výdaje státních rozpočtů narůstaly v obou sledovaných letech. V roce 2014 vzrostly plánované výdaje z hodnoty 1 180,8 mld. Kč na hodnotu 1 211,3 mld. Kč, tedy o 30,5 mld. Kč. V roce 2015 pak plánované výdaje vzrostly o dalších 7,2 mld. Kč na historicky nejvyšší hodnotu 1 218,5 mld. Kč. Podíváme-li se na skutečné výdaje, zjistíme, že v obou sledovaných letech narůstaly velmi výrazně. V roce 2014 narostly z hodnoty 1 173,1 mld. Kč na hodnotu 1 211,6 mld. Kč, tedy o 38,5 mld. Kč. V roce 2015 pak skutečné výdaje narostly ještě více, a to o 85,7 mld. Kč na historické maximum 1 297,3 mld. Kč. Tato hodnota je 3,6krát vyšší než v prvním sledovaném roce 1993.

Odchylky plánovaných a skutečných výdajů se v tomto sledovaném období vyvíjely velmi zajímavě. Rok 2014 byl úplně tím nejpřesnějším, kdy se plánované výdaje odchýlily od těch skutečných pouze o 0,3 mld. Kč, tedy v podstatě o 0 %. Naopak rok 2015 patřil spíše k těm méně přesným, kdy odchylka dosahovala hodnoty 85,7 mld. Kč, tedy v relativním vyjádření 7 %. Kdybychom zas všechny odchylky dali do absolutní hodnoty a sečetli je, dosáhneme tentokrát hodnoty 86,0 mld. Kč. To je podstatně nižší hodnota, než kterou jsme zjistili na příjmové straně. Celkově odhady výdajů v tomto období můžeme hodnotit jako průměrné.

Po analýze příjmů a výdajů státních rozpočtů ve sledovaném období se konečně můžeme podívat na výsledná salda státních rozpočtů. Opět budeme sledovat jak plánovaná salda, tak i ta skutečná.

Tabulka č. 36: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 2014 až 2015 v mld. Kč

Rok	2014	2015
Plánované saldo	-112,0	-100,0
Skutečné saldo	-77,8	-62,8

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, Sbírka zákonů,

ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, Sbírka zákonů,

ČESKÁ REPUBLIKA: Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, MF ČR, 2015

(vždy str. 10–20)

V období po překonání hospodářské recese se postupně začalo dařit snižovat schodky státních rozpočtů. V roce 2014 sice plánovaný deficit vzrostl z hodnoty 100,0 mld. Kč na hodnotu 112,0 mld. Kč, tedy celkem o 12,0 mld. Kč, realita však byla podstatně přívětivější. Skutečný schodek státního rozpočtu se v roce 2014 snížil z hodnoty 81,3 mld. Kč na hodnotu 77,8 mld. Kč a poklesl tak o 3,5 mld. Kč. V roce 2015 se pak plánovaný deficit státního rozpočtu vrátil na úroveň roku 2013, tedy na hodnotu 100,0 mld. Kč, a proti roku 2014 tak poklesl o 12,0 mld. Kč. Realita však opět byla přívětivější, kdy bylo dosaženo skutečného salda -62,8 mld. Kč, a výsledek roku 2014 se zlepšil o 15,0 mld. Kč. Úroveň deficitu se tak vrátila k hodnotám kolem roku 2007, tedy na předkrizovou úroveň.

Odchytky plánovaných a skutečných sald v tomto sledovaném období byly vysoké. V roce 2014 došlo k odchýlení o 34,2 mld. Kč, což v relativním vyjádření představuje téměř 31 %. Plánování salda v tomto roce tak lze označit za mimořádně nepřesné. Ještě horší pak byla situace v roce 2015. Tehdy bylo místo hodnoty 100,0 mld. Kč dosaženo hodnoty 62,8 mld. Kč, tedy o 37,2 mld. Kč nižší, což představuje odchylku přes 37 %. Přesnost plánování státních rozpočtů v tomto období tak lze považovat za velmi špatnou.

Jak jsme si již řekly, v posledním sledovaném období je u moci vláda ČSSD s ANO a KDU-ČSL. Této vládě se daří postupně snižovat skutečné deficity státních rozpočtů, abychom však mohli diskutovat hospodářskou politiku této vlády obšírněji, budeme potřebovat další makroekonomické údaje. K tomu využijeme stejnou metodiku, kterou již známe z předchozích sledovaných období.

Tabulka č. 37: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 2014 až 2015

Rok	2014	2015
HDP (v mld. Kč, b. c.)	4260,9	4472,3
Růst HDP (v %, r/r, reálně)	2,0	4,2
Podíl nezaměstnaných osob (v %)	7,7	6,6
Složená daňová kvóta (v %)	31,7	31,7
Sociální kvóta (v %)	19,1	18,8

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Hlavní makroekonomické ukazatele, Databáze ČSÚ, 2016, str. 1, VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky, MPSV, 2015, str. 24*

Z hlavních makroekonomických indikátorů je patrné, že se v tomto období podařilo obnovit reálný hospodářský růst. V roce 2014 tak hrubý domácí produkt vzrostl o 2,0 % na hodnotu 4 260,9 mld. Kč. V roce 2015 se pak tento růst podařilo dál akcelarovat, a to až na 4,2 % HDP s výslednou hodnotou 4 472,3 mld. Kč vyjádřenou v běžných cenách. Vláda tedy měla dobré ekonomické prostředí pro realizaci svých politik. V tomto období se snižuje podíl nezaměstnaných osob, a to až na hodnotu 6,6 % v roce 2015. Nižší počet nezaměstnaných snižoval nároky na sociální systém. Proto se postupně začala snižovat sociální kvóta, a to z hodnoty 19,3 % na hodnotu 19,1 % v roce 2014 a dále pak na hodnotu 18,8 % v roce 2015. Složená daňová kvóta se pak v tomto období ustálila kolem 31,7 %.

Při nastartování ekonomického růstu je vhodná politika snižování rozpočtových deficitů, protože pak zafunguje proticyklický charakter fiskálních mechanismů. V tomto duchu se současná vláda v podstatě chová, i když dál vytváří rozpočtové deficity. Ostatní sledované ekonomické ukazatele vládě pomáhají, a proto lze hospodářskou politiku vlády na základě aktuálních výsledků hodnotit spíše pozitivním způsobem.

2.8. Shrnutí vývoje v letech 1993 až 2015

Kromě let 1998, 2003, 2010 a 2013 se vždy plánované příjmy zvyšují oproti předešlému roku. V letech, kdy se tak nedělo, jde vždy možné vyzorovat nějaký závažný hospodářský problém. Přestože tedy existují výjimky, lze říci, že plánované příjmy státního rozpočtu mají v celé novodobé historii České republiky tendenci výrazně růst, a to z hodnoty 342,2 mld. Kč až na hodnotu 1 118,5 mld. Kč. Skutečné příjmy pak v podstatě následují vývoj plánovaných příjmů, i když mezi plánovanými a skutečnými příjmy existují odchylky. Za celé sledované

období se nikdy plánované příjmy nerovnalý těm skutečným, a proto existuje prostor pro zlepšování metod sestavování státních rozpočtů, tak aby k odchylkám nedocházelo anebo byly co nejmenší. Tomuto tématu se budu věnovat v závěrečné části své diplomové práce.

Při detailnějším pohledu na výdaje státního rozpočtu za uplynulých 23 let můžeme vypočítat řadu podobných tendencí jako u příjmů. Nejprve se zaměříme na plánované výdaje. U nich je patrná růstová tendence z hodnoty 342,2 mld. Kč až na hodnotu 1 218,5 mld. Kč. Růst plánovaných výdajů je tak ještě o něco rychlejší, než jak jsme jej zaznamenali u příjmů. I u plánovaných výdajů existují výjimečné roky, kdy došlo k poklesu alokovaných částek. Konkrétně se jedná o roky 1998, 2011 a 2013. Dva z těchto roků, přesněji se jedná o roky 1998 a 2013, jsme zaznamenali i u analýzy plánovaných příjmů a je tedy zřejmé, že v těchto letech se opravdu dělo něco mimořádného z pohledu historického vývoje státních rozpočtů.

Skutečné výdaje kopírují plánované výdaje, ale i zde dochází k odchylkám. Tyto odchylky můžeme nalézt u všech sledovaných let. Pouze v roce 2014 se podařilo sestavit výjimečně přesný rozpočet s odchylkou pouze 0,3 mld. Kč. Přesto není dobrou vizitkou zákonodárců ani vlád, že tak důležité zákony, jako jsou zákony o státních rozpočtech, nejsou schopni dodržovat dle odhlasovaných parametrů.

Sečteme-li plánované a skutečné výdaje od roku 1993 do roku 2015, zjistíme, že plánované výdaje jsou v součtu o 155,4 mld. Kč nižší než skutečné výdaje. Vlády tak v průměru soustavně vydávají ve skutečnosti více peněz, než kolik plánují. V případě, že takový postup není úmyslný, je nutné zpřesnit metody pro odhady výdajů s tím, že by tyto metody měly být tvořeny s většími rezervami.

Na rozdíl od příjmů a výdajů se salda státních rozpočtů chovají odlišně a nelze zde vypočítat jednoznačný trend. Podíváme-li se na plánované bilance, zjistíme, že od roku 1993 až do roku 1998 byly plánovány vyrovnané rozpočty. Následovalo období, kdy byly plánovány schodky státních rozpočtů a tyto schodky postupně narůstaly. Maxima bylo dosaženo v roce 2004, kdy byl plánován schodek -114,9 mld. Kč. Následně velikost plánovaných schodků měla tendenci klesat, a to až do příchodu hospodářské krize. Po odeznění krize opět existuje tendence ke snižování schodků státních rozpočtů, přesto není dosaženo hodnot z devadesátých let.

Skutečné bilance státních rozpočtů se od těch plánovaných zásadně liší. Od roku 1993 do roku 1995 byla tato odlišnost pozitivní, kdy byly plánovány vyrovnané rozpočty, ale skutečnost byla příznivější a Česká republika tak dosahovala přebytků. Od roku 1996 až do současnosti pak státní rozpočty vykazují schodky.

Odchylky mezi plánovanými a skutečnými bilancemi jsou v některých letech enormní. V roce 1998 dosahovala odchylka hodnoty 29,3 mld. Kč a v té době to způsobilo nebývalou kritiku. Některé následující roky však přinesly ještě daleko větší odchylky. Nejhorší byl rok 2009, kdy se naplno projevíly dopady hospodářské krize, a odchylka dosáhla neuvěřitelných 154,1 mld. Kč. V takovém případě je vypovídající hodnota návrhu státního rozpočtu již jen velmi nízká.

Kdybychom opět porovnali odchylky plánovaných a skutečných bilancí, zjistíme, že skutečné bilance jsou ve větším záporu o 13,1 mld. Kč. Tento ukazatel nám tak potvrzuje předchozí premisu o tom, že by při sestavování státních rozpočtů měly být tvořeny větší rezervy, tak aby se dlouhodobě nestávalo, že reálné výsledky hospodaření jsou horší než ty plánované.

3. Analýza vybraných státních rozpočtů

V praktické části mé diplomové práce jsme se prozatím věnovali vývoji státních rozpočtů za časové období od vzniku České republiky až do roku 2015. Při analýze vývoje státních rozpočtů jsme se zaměřili především na plánované a skutečné příjmy, výdaje a salda. Tyto základní parametry fiskální politiky jsme dávali do kontextu makroekonomických ukazatelů, jakými byly hrubý domácí produkt, registrovaná míra nezaměstnanosti, složená daňová kvóta či sociální kvóta. Na základě vztahu mezi fiskálními ukazateli a makroekonomickými veličinami jsme následně analyzovali charakter jednotlivých hospodářských politik.

V další části mé diplomové práce, která navazuje na předchozí praktickou část, se budeme věnovat detailnější analýze konkrétních státních rozpočtů. Jelikož se bude jednat o podrobnou analýzu, nebudu mít dostatek prostoru pro to, abych opět analyzoval všechny státní rozpočty od roku 1993 až do roku 2015. Vybral jsem proto pouze dva konkrétní státní rozpočty, které se od sebe významně odlišují. První vybraný státní rozpočet je z roku 2008. Jedná se o předkrizový rozpočet, který sestavovala středopravicová vláda. Tento rozpočet byl významný především tím, že měl velmi nízký skutečný schodek o velikosti 19,4 mld. Kč. Do určité míry tak napodoboval státní rozpočty z počátku devadesátých let. Rozpočet z roku 2008 byl také sestaven mimořádně nepřesně, kdy se plánované a skutečné saldo odlišovalo o 51,4 mld. Kč, což v relativním vyjádření představuje odchylku téměř 73 %.

Druhý vybraný státní rozpočet je z roku 2014. Jedná se o pokrizový státní rozpočet, který byl postaven na podobném růstu ekonomiky jako rozpočet z roku 2008. Do určité míry tak lze říci, že tento rozpočet vznikl za podobných hospodářských okolností. Tento státní rozpočet byl sestavován současnou vládou Bohuslava Sobotky a dosáhl výrazného schodku o velikosti 77,8 mld. Kč. I tento státní rozpočet byl sestaven nepřesně, kdy odchylka plánovaného a skutečného salda činila 34,2 mld. Kč, což představuje v relativním vyjádření téměř 31 %. Na těchto vybraných rozpočtech si tak budeme moci ukázat rozdílnost zvolených hospodářských politik a možnosti pro zlepšení přesnosti při plánování státních rozpočtů.

3.1. Státní rozpočet 2008

O státním rozpočtu z roku 2008 již víme, jaké jsou jeho základní parametry, kterým jsme se věnovali v předchozích kapitolách. Nyní se na tento státní rozpočet podíváme detailněji. Státní rozpočet sestavovala středopravicová vláda Mirka Topolánka, která si za své priority stanovila následující (ČR, Státní závěrečný účet 2008, Sešit C, str. 6):

- *„Zpomalit tempo růstu zadlužování státu a snížit schodek veřejných financí.*
- *Zvrátit nepříznivý trend nárůstu mandatorních výdajů státního rozpočtu.*
- *Na základě ozdravení veřejných financí dosáhnout toho, aby státní rozpočet nebyl brzdou úspěšného ekonomického rozvoje, ale naopak jeho oporou pomocí vhodného nastavení daňových sazeb.*
- *Podporovat rodiny s dětmi.*
- *Přistupovat sociálně citlivým způsobem k ekonomicky neaktivní populaci (důchodci, studující, zdravotně postižení).*
- *Dodržovat závazky vůči Evropské unii, maximálně využít prostředky z fondů Evropské unie.“*

Při schvalování státního rozpočtu je vždy navržena konkrétní struktura předpokládaných příjmů a výdajů. Abychom státnímu rozpočtu z roku 2008 lépe porozuměli, podíváme se nyní na detailní přehled o příjmech.

Tabulka č. 38: Struktura příjmů státního rozpočtu 2008

UKAZATEL	v mld. Kč						
	Skutečnost 2007	Rozpočet 2008		Skutečnost 2008	%	Rozdíl (4-3)	Index 2008/2007 (4:1)
		Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách				
	1	2	3	4	5	6	7
Daňové příjmy (daně, poplatky, pojistné)	900,65	938,35	938,35	929,89	99,1	-8,5	103,2
<i>Příjmy z daní a poplatků</i>	<i>533,51</i>	<i>551,30</i>	<i>551,30</i>	<i>544,39</i>	<i>98,7</i>	<i>-6,9</i>	<i>102,0</i>
Daň z příjmů fyzických osob (DPFO)	102,14	90,20	90,20	94,96	105,3	4,8	93,0
v tom: DPFO ze závislé činnosti a z funkčních požitků	87,20	78,00	78,00	78,53	100,7	0,5	90,1
DPFO ze samostatné výdělečné činnosti	8,89	8,30	8,30	9,20	110,8	0,9	103,4
DPFO z kapitálových výnosů	6,05	3,90	3,90	7,23	185,4	3,3	119,5
Daň z příjmů právnických osob (DPPO)	114,75	117,90	117,90	127,17	107,9	9,3	110,8
Obecné vnitř.daně ze zboží a služeb v tuzemsku (DPH)	166,63	191,90	191,90	177,82	92,7	-14,1	106,7
Zvláštní daně a poplatky ze zboží a služeb v tuzemsku *)	131,59	134,80	134,80	125,54	93,1	-9,3	95,4
Poplatky za znečišťování životního prostředí	1,31	1,30	1,30	1,34	103,2	0,0	102,4
Správní poplatky	4,12	4,60	4,60	4,11	89,5	-0,5	99,9
Daně z mezinár. obchodu a transakcí (clo)	1,44	1,30	1,30	2,20	169,5	0,9	153,5
Daně z majetkových a kapitál. převodů	10,58	8,80	8,80	10,41	118,3	1,6	98,4
Ostatní daňové příjmy	0,96	0,50	0,50	0,84	167,3	0,3	87,2
<i>Pojistné na soc.zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a veřejné zdrav.pojištění</i>	<i>367,14</i>	<i>387,05</i>	<i>387,05</i>	<i>385,50</i>	<i>99,6</i>	<i>-1,5</i>	<i>105,0</i>
z toho: Pojistné na důchodové pojištění	304,86	321,29	321,29	319,95	99,6	-1,3	104,9
Nedaňové příjmy celkem	23,28	16,61	16,87	27,16	160,9	10,3	116,6
<i>Příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků</i>	<i>10,79</i>	<i>8,41</i>	<i>8,40</i>	<i>16,13</i>	<i>192,0</i>	<i>7,7</i>	<i>149,5</i>
z toho: Odvody přebytků organizací s přímým vztahem	1,80	1,20	1,20	2,42	202,0	1,2	134,7
Příjmy z vlastní činnosti	2,97	3,31	3,29	2,87	87,2	-0,4	96,7
Příjmy z úroků a realizace finančního majetku	4,45	2,78	2,77	9,19	331,9	6,4	206,6
Soudní poplatky	0,94	0,70	0,70	0,97	138,1	0,3	102,7
<i>Přijaté sankční platby a vratky transferů</i>	<i>5,09</i>	<i>2,46</i>	<i>2,46</i>	<i>2,76</i>	<i>112,2</i>	<i>0,3</i>	<i>54,3</i>
<i>Příjmy z prodeje nekap.majetku a ost nedaň. příjmy</i>	<i>3,97</i>	<i>2,62</i>	<i>2,89</i>	<i>5,87</i>	<i>203,1</i>	<i>3,0</i>	<i>147,9</i>
z toho: Dobrovolné pojistné	0,97	0,96	0,96	0,92	95,8	0,0	94,5
<i>Přijaté splátky půjčených prostředků</i>	<i>3,44</i>	<i>3,12</i>	<i>3,12</i>	<i>2,39</i>	<i>76,7</i>	<i>-0,7</i>	<i>69,6</i>
z toho: Splátky půjčených prostředků od podnikatel.subjektů	0,41	2,19	2,19	1,67	76,4	-0,5	403,3
Splátky půjčených prostř. ze zahraničí (z vládních úvěrů)	0,25	0,69	0,69	0,52	75,6	-0,2	208,6
Splátky půjčených prostř. od veř. rozpočtů územ. úrovně	0,30	0,23	0,23	0,19	81,6	0,0	63,6
Kapitálové příjmy celkem	1,24	2,27	2,01	1,17	58,3	-0,8	94,2
Přijaté transfery celkem	100,71	79,28	86,87	105,72	121,7	18,8	105,0
v tom: Neinvestiční přijaté transfery	85,99	33,51	45,65	93,16	204,1	47,5	108,3
z toho: Neinvestiční transfery přijaté od EU	20,01	24,63	24,61	16,50	67,0	-8,1	82,4
Neinv. přijaté transfery od veř. rozp. ústř. úrovně	19,70	8,58	20,56	24,09	117,2	3,5	122,3
Převody z vlastních fondů	46,24	0,00	0,18	52,51	29 169,0	52,3	113,6
Investiční přijaté transfery	14,72	45,77	41,22	12,56	30,5	-28,7	85,3
z toho: Investiční převody z Národního fondu	13,48	44,51	39,95	11,83	29,6	-28,1	87,8
PŘÍJMY STÁTNÍHO ROZPOČTU CELKEM	1025,88	1036,51	1044,10	1063,94	101,9	19,8	103,7

*) spotřební daně od r. 2008 včetně tzv.ekologických daní na zákl. zákona č. 261/2007 Sb.

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008, příloha C, Sbíрка zákonů, str. 25

Jak je z tabulky č. 38 patrné, vláda se rozhodla navýšit daňové příjmy, které měly vzrůst z 533,5 mld. Kč na 551,3 mld. Kč. Vzrůst přitom měla daň z příjmů právnických osob, daň z přidané hodnoty a spotřební daně. Oproti tomu klesnout měl výběr daní z příjmů fyzických

osob, což byla jedna z vládních priorit. Zásadním způsobem pak měl narůst příjem z pojistného na sociální zabezpečení, kde se počítalo s nárůstem o 20,0 mld. Kč. Klesnout však měly nedaňové příjmy a přijaté transfery. Celkové příjmy státního rozpočtu tak byly naplánovány na 1 036,5 mld. Kč, což oproti skutečnosti roku 2007 znamenalo nárůst o 10,6 mld. Kč.

Již v průběhu roku se realita státního rozpočtu začala odchylovat od plánu, a proto bylo postupně přijato 756 rozpočtových opatření. I když se toto číslo zdá být poměrně vysoké, nejedná se o nic mimořádného. Například o rok dříve bylo přijato dokonce ještě o 108 rozpočtových opatření navíc. Pro představu, největším rozpočtovým opatřením bylo rozhodnutí o převodu prostředků rezervních fondů organizačních složek státu ve výši celkem 8,0 mld. Kč do příjmů Všeobecné pokladní správy. Přes všechny tyto úpravy se skutečnost státního rozpočtu začala odchylovat, což je z tabulky č. 38 taktéž patrné. Daňové příjmy se proti plánu snížily, za což mohlo především DPH a spotřební daně. Výrazně však narostly nedaňové příjmy a přijaté transfery, což ve výsledku vedlo k nárůstu skutečných příjmů státního rozpočtu až na hodnotu 1 063,9 mld. Kč.

Při prostudování nejvýraznějších změn na příjmové straně státního rozpočtu lze zjistit, že některé odchylky vznikly ze špatných odhadů budoucího výběru daní a jiné ze změn legislativy. Pro budoucí odhad výběru daní se v praxi používají různé metody, které jsou více či méně sofistikované. Všechny tyto metody však mají jeden zásadní problém, který je s legislativou svázaný. Jedná se o to, že návrh příjmů nepočítá se změnami legislativy, které prozatím nebyly schváleny. Odhad příjmové strany státních rozpočtů by se přitom mohl zlepšit, kdyby se již při sestavování příjmové strany rozpočtu kalkulovalo s možnými změnami na základě legislativního plánu vlády na daný rok. Například když vláda bude plánovat nějakou daňovou změnu účinnou již od půlky roku a tato změna zatím stále není platná, měla by se určit pravděpodobnost, s kterou tato změna začne platit, a na základě toho započíst hodnotu této změny do plánovaných příjmů. V průběhu roku pak tato změna může být sledována a na základě skutečného vývoje zpracována ve své faktické výši do státního rozpočtu. K tomu lze přijímat různá rozpočtová opatření. Ve výsledku by tak bylo dosaženo reálnějšího plánu příjmové strany státního rozpočtu, a to v dostatečném časovém předstihu.

Po detailnějším pohledu na příjmy státního rozpočtu 2008 se nyní podíváme na výdajovou stranu. K tomu nám poslouží tabulka, která do detailů shrnuje jednotlivé položky.

Tabulka č. 39: Struktura výdajů státního rozpočtu 2008

	v mil. Kč						
	Skutečnost	Státní rozpočet 2008		Skutečnost	% plnění	Index	Rozdíl
	2007	schválený	po změnách	2008		2008/2007	2008-2007
	4	2	3	4	5=(4:3)	6=(4:1)	7=(4-1)
VÝDAJE celkem	1 092 275	1 107 311	1 115 452	1 083 944	97,2	99,2	-8 331
BĚŽNÉ VÝDAJE	976 748	978 937	996 066	978 910	98,3	100,2	2 162
Výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné	95 087	98 494	97 576	97 390	99,8	102,4	2 303
z toho: platy	65 716	67 803	67 243	67 107	99,8	102,1	1 391
ostatní platby za provedenou práci	5 003	5 435	5 318	5 478	103,0	109,5	475
povinné pojistné placené zaměstnavatelem	24 349	25 230	24 979	24 783	99,2	101,8	434
Neinvestiční nákupy a související výdaje	103 016	119 324	126 889	119 591	94,2	116,1	16 575
v tom: nákup materiálu	9 995	9 500	11 918	11 058	92,8	110,6	1 063
úroky a ostatní finanční výdaje	34 193	45 471	44 923	44 768	99,7	130,9	10 575
nákup vody, paliv a energie	5 785	6 360	5 844	5 946	101,7	102,8	161
nákup služeb	29 148	36 233	36 360	32 114	88,3	110,2	2 966
ostatní nákupy	10 295	12 169	10 972	10 492	95,6	101,9	197
poskytnuté zálohy, jistiny, záruky a vládní úvěry	4 996	38	4 637	3 241	69,9	64,9	-1 755
výdaje související s neinv. nákupy, příspěvky, náhrady a věcné dary	8 604	9 553	12 235	11 972	97,9	139,1	3 368
Neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům	33 882	29 047	39 601	38 517	97,3	113,7	4 635
z toho: neinv. transfery podnikatelským subjektům	23 696	21 135	25 739	26 108	101,4	110,2	2 412
neinv. transfery neziskovým apod. org.	7 993	6 091	11 489	10 119	88,1	126,6	2 126
z toho: občanským sdružením	3 393	2 673	5 666	4 401	77,7	129,7	1 008
Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně	78 279	84 899	90 916	91 896	101,1	117,4	13 617
z toho: státním fondům	30 649	36 992	43 358	34 619	79,8	113,0	3 970
fondům sociálního a veřejného zdrav. pojištění	47 476	47 749	47 268	47 268	100,0	99,6	-208
Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně	120 441	123 856	122 361	119 263	97,5	99,0	-1 178
z toho: obcím	43 040	44 233	46 959	45 887	97,7	106,6	2 847
krajům	77 218	79 623	73 921	72 839	98,5	94,3	-4 379
regionálním radám soudržnosti	171	0	1 402	468	33,4	273,7	297
Neinvestiční transfery příspěvkovým apod. org.	46 671	46 542	54 367	53 866	99,1	115,4	7 195
Převody vlastním fondům	60 029	9 895	1 420	1 418	99,9	2,4	-58 611
Neinvestiční transfery obyvatelstvu	407 391	415 880	421 399	421 562	100,0	103,5	14 171
z toho: sociální dávky	386 375	393 972	400 537	400 917	100,1	103,8	14 542
z toho: důchody	289 855	305 596	312 493	312 532	100,0	107,8	22 677
dávky státní sociální podpory	48 617	45 702	41 349	41 970	101,5	86,3	-6 647
dávky nemocenského pojištění	34 870	29 023	32 275	32 072	99,4	92,0	-2 798
podpory v nezaměstnanosti	7 015	7 000	7 045	7 085	100,6	101,0	70
Neinvestiční transfery do zahraničí	31 106	34 889	34 223	34 333	100,3	110,4	3 227
z toho: odvody a příspěvky do rozpočtu EU	27 375	30 193	30 591	30 591	100,0	111,7	3 216
Neinvestiční půjčené prostředky	0	1 802	1 828	27	1,5		27
Ostatní neinvestiční výdaje *)	846	14 309	5 486	1 047	19,1	123,8	201
KAPITÁLOVÉ VÝDAJE	115 527	128 374	119 386	105 034	88,0	90,9	-10 493
z toho: investiční nákupy a související výdaje	24 619	21 683	23 556	20 418	86,7	82,9	-4 201
inv. transfery podnikatelským subjektům	10 210	6 178	21 018	22 340	106,3	218,8	12 130
inv. transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně	10 688	45 943	22 348	27 564	123,3	257,9	16 876
z toho státním fondům	10 640	45 898	22 238	27 475	123,5	258,2	16 835
inv. transfery veřejným rozpočtům územní úrovně	18 123	16 442	20 482	14 683	71,7	81,0	-3 440
inv. transfery příspěvkovým organizacím	15 680	17 560	19 211	17 075	88,9	108,9	1 395

*) včetně neinvestičních prostředků jiným veřejným rozpočtům a neinvestičních převodů Národnímu fondu

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008, příloha C, Sbíрка zákonů, str. 79

Způsob, jakým se ve státním rozpočtu člení výdaje, jsme si již popsali v teoretické části práce. Nyní se však detailně podívejme na konkrétní případ roku 2008. Zde existoval plán navýšení

celkových výdajů proti skutečnosti roku 2007 o 15,0 mld. Kč. Toto navýšení se pak odehrávalo prostřednictvím změn v rámci běžných výdajů, které celkově narostly o 2,2 mld. Kč. V rámci běžných výdajů pak některé položky narůstaly výrazně a jiné zas klesaly. K výraznému navýšení došlo u neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů, kde došlo k nárůstu o 16,3 mld. Kč. Nárůst zaznamenaly i neinvestiční transfery obyvatelstvu, pod čímž si můžeme představit sociální dávky. Na ty se však v rámci mandatorních výdajů podíváme samostatně a ve větším detailu níže.

Přestože u moci byla vláda, která se hlásila ke středopravicové orientaci, ze struktury výdajů je patrné, že narůstaly transfery veřejným rozpočtům a příspěvkovým organizacím. Naopak transfery soukromoprávními subjektům poklesly. Tento vývoj se může zdát jako nelogický, protože tržně konformní řešení, která jsou spojována spíše s pravicovými stranami, povětšinou usilují o nižší přerozdělování na úrovni veřejného sektoru a naopak podporují zajišťování služeb skrze soukromý sektor. Návrh struktury státního rozpočtu pro rok 2008 však postupuje opačným způsobem. Když se ale posléze podíváme na realitu roku 2008, zjistíme, že plán rozpočtu nebyl v mnohých parametrech dodržen a nakonec přeci jen soukromoprávní subjekty získaly podstatné navýšení finančních prostředků o 4,6 mld. Kč, což v relativním vyjádření představuje nárůst o téměř 14 %.

Zajímavé také je sledovat kapitálové výdaje státního rozpočtu, pod čímž si můžeme představit státní investice. Zde rozpočet roku 2008 navyšuje výdaje o 12,9 mld. Kč proti skutečnosti roku 2007. Plán vlády byl tedy takový, aby se z daní poplatníků realizoval větší objem státních investic, což zvyšuje roli státu v ekonomice. Takovýto postup je pak opět spíše proti tržně konformnímu smýšlení. Realita státního rozpočtu 2008 však nakonec byla taková, že se státní investice snížily oproti roku 2007 o 10,5 mld. Kč. O tomto vývoji by tedy šlo říci, že vláda se v realitě chovala více tržně konformním způsobem, než si sama předsevzala.

Nyní se zaměříme hlouběji na strukturu mandatorních výdajů, které je vláda povinna ze zákona vydávat. Mandatorní výdaje snižují velikost výdajů, o kterých může rozhodovat vláda sama na základě vlastního uvážení, proto je důležité sledovat vývoj těchto výdajů. Navíc vláda Mirka Topolánka, která sestavovala státní rozpočet pro sledovaný rok 2008, se ve

svých prioritách zavázala, že zvrátí nepříznivý trend nárůstu mandatorních výdajů státního rozpočtu, což nyní můžeme zkontrolovat dle následující tabulky.

Tabulka č. 40: Struktura mandatorních výdajů státního rozpočtu 2008

v mil. Kč

Mandatorní výdaje	Skutečnost 2007	Státní rozpočet 2008		Skutečnost 2008	% plnění	Index 2008/2007	Rozdíl 2008-2007
		schválený	po změnách				
	1	2	3	4	5=4:3	6=4:1	7=4-1
A. Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona celkem	518 971	540 574	546 042	545 155	99,8	105,0	26 184
Sociální transfery vč. ochrany zaměstnanců a mandatorních sociálních dotací	413 243	421 960	429 444	429 217	99,9	103,9	15 974
v tom:							
Dávky důchodového pojištění (vč. ozbrojených složek)	289 855	305 596	312 493	312 532	100,0	107,8	22 677
Dávky nemocenského pojištění	34 870	29 023	32 275	32 072	99,4	92,0	-2 798
Státní sociální podpora	48 617	45 702	41 349	41 970	101,5	86,3	-6 647
Ostatní sociální dávky (bez rezervy)	6 048	6 652	7 375	7 258	98,4	120,0	1 210
Podpora v nezaměstnanosti - pasivní	7 016	7 000	7 078	7 115	100,5	101,4	99
Ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatelů	196	200	180	150	83,3	76,5	-46
Mandatorní sociální dotace zaměstnavatelům	4 198	3 640	4 102	4 119	100,4	98,1	-79
Transf. na dávky pomoci v hmotné nouzi a na dávky zdrav. postiženým	7 482	12 059	6 768	5 523	81,6	73,8	-1 959
Transfery na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách	14 961	12 088	17 826	18 478	103,7	123,5	3 517
Státní příspěvek k penzijnímu připojištění	4 527	5 100	5 010	4 992	99,6	110,3	465
Platba státu do zdravotního pojištění - VPS	47 459	47 729	47 253	47 253	100,0	99,6	-206
Výdaje na dluhovou službu	33 981	45 141	44 607	44 601	100,0	131,3	10 620
Poplatky dluhové služby	145	319	289	151	52,2	104,1	6
Majetková újma peněžních ústavů	285	298	374	374	100,0	131,2	89
Příspěvek na podporu stavebního spoření	14 976	15 000	14 220	14 220	100,0	95,0	-756
Výdaje na volby a příspěvek politickým stranám	522	1 086	1 086	1 058	97,4	202,7	536
Pozemkové úpravy	700	800	800	800	100,0	114,3	100
Dotace na podporu exportu - MF, EGAP, ČEP	244	706	706	401	56,8	164,3	157
Transfery státním fondům (pouze správní výdaje SZIF)	1 709	1 002	1 002	1 002	100,0	58,6	-707
Výběrová dětská rekreace - dětské domovy a ÚSP	14	14	14	14	100,0	100,0	0
Soudní a mimosoudní rehabilitace a odškodnění obětem trestné činnosti	111	258	126	115	91,3	103,6	4
Jednorázová částka účastníkům národního boje a dalším osobám podle z. č. 261/2001 Sb. a odškodnění podle z. č. 172/2002 Sb. a další odškodnění osob	1 010	816	766	766	100,0	75,8	-244
Úhrada ztráty z univerzální služby podle z. č. 127/2005 Sb.	0	300	300	146	48,7		146
Bezpečnost a ochrana zdraví při práci	45	45	45	45		100,0	0
B. Ostatní mandatorní výdaje celkem (B/I + B/II)	35 499	40 866	39 914	36 647	91,8	103,2	1 148
I. Výdaje vyplývající z jiných právních norem celkem	122	120	120	66	55,0	54,1	-56
Státní podpora hypotečního úvěrování	77	64	64	24	37,5	31,2	-53
Novomanželské půjčky	0	1	1	0			0
Souhrnné pojištění vozidel	45	55	55	42	76,4	93,3	-3
II. Výdaje vyplývající ze smluvních závazků celkem	35 377	40 746	39 794	36 581	91,9	103,4	1 204
Státní záruky (mimo programu 398080) a negarantované úvěry s.o. Správa železniční dopravní cesty podle z. č. 77/2002 Sb.	4 981	5 592	4 520	3 153	69,8	63,3	-1 828
Vládní úvěry vč. plynárenských VIA a poplatků za vedení účtu	41	1 841	1 841	37	2,0	90,2	-4
Transfery mezinárodním organizacím, platby MMF, SB, Česko-německý fond budoucnosti	2 980	3 120	2 842	2 800	98,5	94,0	-180
Odvody a příspěvky do rozpočtu EU	27 375	30 193	30 591	30 591	100,0	111,7	3 216
MANDATORNÍ VÝDAJE celkem (A + B)	554 470	581 440	585 956	581 802	99,3	104,9	27 332
Podíl na celkových výdajích státního rozpočtu	50,76	52,50	52,51	53,67			

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008, příloha C, Sbírka zákonů, str. 89

Z tabulky si můžeme všimnout, že se mandatorní výdaje dělí podle toho, z čeho vyplývají. Některé mandatorní výdaje jsou povinné ze zákona, jiné ze smluvních závazků či jiných právních dokumentů. Mezi mandatorní výdaje vyplývající ze zákona patří již zmíněné sociální transfery. Ty v roce 2008 měly podle plánu vzrůst oproti skutečnosti roku 2007 o 8,8 mld. Kč na výslednou hodnotu 422,0 mld. Kč. Největší položkou sociálních transferů jsou dávky

důchodového pojištění, které dle plánu měly vzrůst o 15,7 mld. Kč. Realita však byla velmi odlišná, když tyto dávky vzrostly o 22,6 mld. Kč. Odhad plánovaných výdajů se tak jen u této položky netrefil o 6,9 mld. Kč. Dávky důchodového pojištění lze přitom velmi dobře odhadovat, protože jejich nárok je stanoven zákonem. Pro zvýšení přesnosti plánování výdajů státního rozpočtu by proto bylo vhodné změnit metodiku odhadu budoucích výdajů na dávky důchodového pojištění a případné změny v průběhu roku dopředu hlásit a kalkulovat do rozpočtových výhledů, tím by se výrazně zlepšilo plánování a tvorba státních rozpočtů.

Velká odchylka mezi plánem a skutečností nastala i u dávek nemocenského pojištění, kde se však predikce budoucího vývoje odhaduje hůře, protože závisí na faktorech, které nelze úplně předvídat. Mezi tyto faktory patří například velikost nemocnosti obyvatelstva či počet těhotenství. Středopravicová vláda se pokusila snížit velikost státní sociální podpory, což sice může korespondovat s ideovými východisky, na kterých byla postavena, ale je to částečně v kontradikci s programovou prioritou o podpoře rodin s dětmi. Celková velikost státní sociální podpory měla klesnout z hodnoty roku 2007 o velikosti 48,6 mld. Kč na hodnotu 45,7 mld. Kč. Realita však byla odlišná, když výdaje na státní sociální podporu klesly až na 42,0 mld. Kč, tedy o 3,7 mld. Kč více, než bylo plánováno. I zde by při zahrnutí plánů připravované legislativy a modelů budoucího vývoje mělo být možné odhadnout, jak se výdaje této položky budou vyvíjet. Existuje zde tedy velký prostor pro zlepšení. Ostatní mandatorní výdaje se podařilo naplánovat relativně přesně s přijatelnou mírou odchylek.

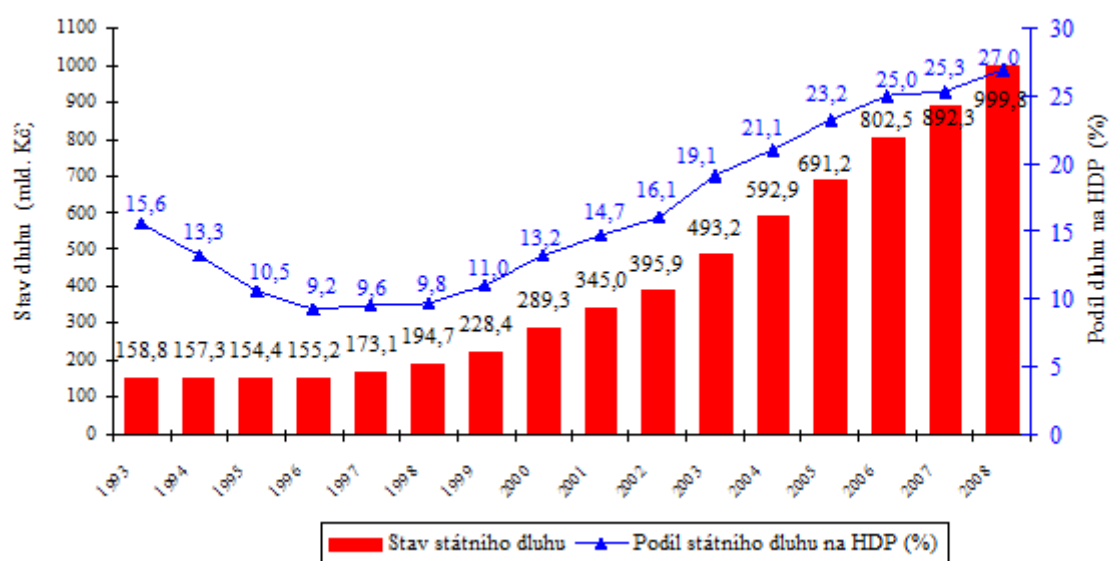
Podíváme-li se na celkovou hodnotu mandatorních výdajů, zjistíme, že mezi lety 2007 a 2008 došlo k silnému růstu o 27,3 mld. Kč. V relativním vyjádření pak velikost mandatorních výdajů vzrostla z úrovně 50,8 % podílu na celkových výdajích státního rozpočtu na úroveň 53,7 % na témže podílu. Takovýto vývoj nelze hodnotit v kontextu programové priority o zvrácení nepříznivého trendu nárůstu mandatorních výdajů státního rozpočtu za správný a lze tedy říci, že vláda v tomto bodě selhala.

Při hodnocení výdajů jako celku musíme vzít v potaz i kalkulaci prostředků z Evropské unie. V rozpočtu pro rok 2008 byla u mnohých operačních programů udělána řada chyb při odhadování velikosti čerpaných prostředků. Výdaje na čerpání evropských fondů by přitom šlo řídit relativně efektivním způsobem, tak jak je to možné v jiných členských zemích

Evropské unie. Z toho tedy vyplývá další námět, jak by bylo možno zlepšit tvorbu státního rozpočtu a zpřesnit tak odhady pro výdajovou stranu. Přijetím fungujících metodik ze zahraničí by se mohlo omezit i množství ostatních problémů, které jsou s čerpáním evropských peněz spojeny. Ve výsledku by tak Česká republika mohla vracet menší množství dotací za porušení různých pravidel při čerpání.

Výsledné saldo schváleného státního rozpočtu pro rok 2008 bylo -70,8 mld. Kč, což představovalo 1,9 % HDP. Po řadě úprav, které jsme si rozebrali, nakonec státní rozpočet dopadl se schodkem 19,4 mld. Kč, což představovalo 0,5 % HDP. Schodek státního rozpočtu následně přechází do státního dluhu. V období let 1993 až 1996 bylo dosaženo poklesu státního dluhu a významného snížení jeho podílu na hrubém domácím produktu. Počínaje rokem 1997 nastává růst státního dluhu, který je způsoben především rozpočtovými schodky. Důsledkem je také meziroční nárůst podílu státního dluhu na HDP v letech 1997 až 2008 (ČR, Státní závěrečný účet 2008, Sešit E, str. 12).

Graf č. 13: Vývoj státního dluhu 1993 až 2008



ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008, příloha E, Sbírka zákonů, str. 12

Přestože se vládě podařilo v roce 2008 snížit schodek státního rozpočtu, celkový státní dluh významně narostl. Konkrétně z hodnoty 892,3 mld. Kč až na hodnotu 999,8 mld. Kč. Ve srovnání s počátkem roku 2008 se tak dluh zvýšil o 11,4 %. Schodek státního rozpočtu v roce

2008 přispěl ke zvýšení dluhu částkou 19,4 mld. Kč. Klíčovou roli v růstu státního dluhu sehrála tvorba dluhové rezervy financování ve výši 63,9 mld. Kč. Státní dluh byl dále zvyšován nutností financovat růst státních finančních aktiv ve výši 13,1 mld. Kč, z čehož tvorba na zvláštním účtu rezervy pro důchodovou reformu činila 9,9 mld. Kč. Zbylá část zvýšení státního dluhu ve výši 5,2 mld. Kč šla na vrub znehodnocení české měny. Programovou prioritu vlády o zpomalení tempa růstu zadlužování státu a snížení schodku veřejných financí se tak podařilo naplnit jen částečně.

Na závěr analýzy státního rozpočtu z roku 2008 se ještě podíváme na celé veřejné finance, v nichž právě státní rozpočet hraje klíčovou roli. Celkové příjmy veřejných rozpočtů dosáhly v roce 2008 hodnoty 1 485,7 mld. Kč. To znamená, že příjmy státního rozpočtu tvořily 72 % příjmů veřejných rozpočtů. Výdaje veřejných rozpočtů pak tvořily sumu 1 501,9 mld. Kč. To znamená, že výdaje státního rozpočtu tvořily taktéž 72 % výdajů veřejných rozpočtů. Saldo celých veřejných rozpočtů bylo -16,2 mld. Kč, přitom schodek státního rozpočtu byl 19,4 mld. Kč. Z toho vyplývá, že veřejné rozpočty by bez státního rozpočtu hospodařily s mírným přebytkem. To koneckonců shrnuje i následující tabulka, kde jsou mimo státní rozpočet zahrnuty operace různých fondů (viz poznámky k tabulce).

Tabulka č. 41: Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů v mld. Kč

		2006	2007	2008
I	Státní rozpočet¹⁾	-137,0	-51,2	-54,4
II	Mimorozpočtové fondy celkem (I+2+3)	-3,3	-9,5	12,3
1.	FNM	0,0	0,0	0,0
2.	PF ČR	0,3	1,1	1,4
3.	Státní fondy ²⁾	-3,6	-10,6	11,0
III	Veřejné zdravotní pojištění	2,8	17,2	10,8
IV	Územní samosprávné celky³⁾	-3,9	9,4	15,0
V	SALDO (před konsolidací tj. I+II+III+IV)	-141,4	-34,1	-16,3
VI	Konsolidace⁴⁾	-0,7	-2,4	0,1
	SALDO (po konsolidaci tj. V-VI)	-142,1	-36,5	-16,2

¹⁾ Mimo státní rozpočet jsou zde dále zahrnuty operace Národního fondu a čistý dopad vyloučení převodů z/do rezervních fondů; od roku 2005 úhrada ztráty ČKA ze státních dluhopisů podle zákona č. 5/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu ztráty ČKA. Od r. 2006 také operace Fondu národního majetku (dále jen zdroje z privatizace), který byl zrušen zákonem č. 178/2005 Sb.

²⁾ Státní fondy: SFK, SFŽP, SFČK, SFRB, SFDI a SZIF.

³⁾ Územní samosprávné celky včetně dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti.

⁴⁾ Tato hodnota představuje velikost půjček/splátek, které jsou výdajem/příjmem jednoho veřejného rozpočtu a ovlivňují jeho saldo, druhý veřejný rozpočet tuto částku vykazuje ve financování, tzn. bez vlivu na výsledek hospodaření.

3.2. Státní rozpočet 2014

O státním rozpočtu z roku 2014 již víme, jaké má základní parametry, kterým jsme se věnovali v předchozích kapitolách. Nyní se na tento státní rozpočet podíváme detailněji. Státní rozpočet sestavovala vláda Bohuslava Sobotky, která si za své priority stanovila následující (ČR, Státní závěrečný účet 2014, Sešit C, str. 7):

- *„Obnovení ekonomického růstu a zvýšení zaměstnanosti.*
- *Zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky.*
- *Nepřekročení referenční hranice pro deficit vládního sektoru ve výši 3 % HDP.*
- *Efektivní a transparentní čerpání a využití prostředků EU, včetně přípravy nového programového období 2014–2020.*
- *Odstraňování povodňových škod a obnova území postižených povodněmi.*
- *Stabilizace prostředků na údržbu, opravy a rozvoj dopravní infrastruktury.*
- *Boj proti daňovým únikům, kriminalitě a korupci.*
- *Zvýšení kontroly při správě majetkových účastí státu v podnicích.“*

Při schvalování státního rozpočtu je vždy navržena konkrétní struktura předpokládaných příjmů a výdajů. Abychom státnímu rozpočtu z roku 2014 lépe porozuměli, podíváme se nyní na detailní přehled o příjmech.

Tabulka č. 42: Struktura příjmů státního rozpočtu 2014

UKAZATEL	Skutečnost 2013	Rozpočet 2014		Skutečnost 2014	% plnění (4:3)	Rozdíl (4-3)	Index 2014/2013 (4:1)
		Schválený rozpočet*)	Rozpočet po změnách				
	1	2	3	4	5	6	7
Daňové příjmy (daně, poplatky, pojistné)	922,40	945,42	945,42	952,52	100,8	7,1	103,3
<i>Příjmy z daní a poplatků</i>	<i>550,22</i>	<i>562,54</i>	<i>562,54</i>	<i>569,59</i>	<i>101,3</i>	<i>7,1</i>	<i>103,5</i>
Daň z příjmů fyzických osob (DPFO)	94,49	104,60	104,60	98,22	93,9	-6,4	103,9
v tom: DPFO ze závislé činnosti a z funkčních požitků	84,48	92,40	92,40	87,65	94,9	-4,7	103,8
DPFO ze samostatné výdělečné činnosti	1,35	3,20	3,20	0,57	17,8	-2,6	42,1
DPFO z kapitálových výnosů	8,66	9,00	9,00	9,99	111,0	1,0	115,4
Daň z příjmů právnických osob (DPP)	81,48	82,40	82,40	89,37	108,5	7,0	109,7
Obecné vnitř. daně ze zboží a služeb v tuzemsku (DPH)	219,96	218,70	218,70	230,25	105,3	11,5	104,7
Zvláštní daně a poplatky ze zboží a služeb v tuzemsku **)	136,45	139,40	139,40	134,02	96,1	-5,4	98,2
z toho: daň z minerálních olejů	69,59	74,4	74,4	72,84	97,9	-1,6	104,7
daň z tabákových výrobků	46,82	48,10	48,10	44,70	92,9	-3,4	95,5
odvod z elektřiny ze slunečního záření	5,82	2,10	2,10	2,04	97,2	-0,1	35,1
Poplatky a odvody v oblasti životního prostředí	1,84	1,66	1,66	1,69	101,8	0,0	92,0
z toho: Poplatky za uložení odpadů	1,56	1,46	1,46	1,56	106,6	0,1	99,7
Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu	0,24	0,20	0,20	0,13	64,4	-0,1	53,1
Správní poplatky	1,69	1,20	1,20	1,60	133,4	0,4	94,8
Daně z majetkových a kapitál. převodů	9,08	9,90	9,90	9,42	95,1	-0,5	103,8
Ostatní daňové příjmy***)	5,22	4,68	4,68	5,03	107,5	0,4	96,3
z toho: odvod z loterií****)	2,65	2,30	2,30	2,45	106,4	0,1	92,4
<i>Pojistné na soc.zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti</i>	<i>372,19</i>	<i>382,88</i>	<i>382,88</i>	<i>382,93</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	<i>102,9</i>
z toho: Pojistné na důchodové pojištění	332,46	340,33	340,33	341,92	100,5	1,6	102,8
Nedaňové příjmy celkem	35,54	37,64	38,04	41,96	110,3	3,9	118,1
<i>Příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků</i>	<i>16,06</i>	<i>23,78</i>	<i>23,85</i>	<i>24,73</i>	<i>103,7</i>	<i>0,9</i>	<i>154,0</i>
z toho: Odvody přebytků organizací s přímým vztahem	3,29	3,37	3,40	3,64	107,1	0,2	110,5
Příjmy z vlastní činnosti	2,14	10,29	10,30	10,57	102,7	0,3	493,1
Výnosy z finančního majetku	8,41	8,21	8,22	8,42	102,4	0,2	100,1
Soudní poplatky	1,38	1,35	1,33	1,33	99,9	0,0	95,9
<i>Přijaté sankční platby a vratky transferů</i>	<i>7,95</i>	<i>1,48</i>	<i>1,48</i>	<i>3,19</i>	<i>216,1</i>	<i>1,7</i>	<i>40,1</i>
<i>Příjmy z prodeje nekap.majetku a ost nedaň. příjmy</i>	<i>9,04</i>	<i>9,50</i>	<i>9,84</i>	<i>10,30</i>	<i>104,6</i>	<i>0,5</i>	<i>113,9</i>
z toho: Dobrovolné pojistné	0,33	0,29	0,29	0,35	121,6	0,1	106,7
<i>Přijaté splátky půjčených prostředků</i>	<i>1,03</i>	<i>1,38</i>	<i>1,38</i>	<i>1,91</i>	<i>138,1</i>	<i>0,5</i>	<i>185,5</i>
z toho : Splátky půjčených prostředků od podnikatel.subjektů	0,51	0,35	0,35	0,59	171,2	0,2	115,5
Splátky půjčených prostř. ze zahraničí (z vládních úvěrů)	0,30	0,16	0,16	0,18	109,3	0,0	58,2
Splátky půjčených prostř. od veř. rozpočtů územ. úrovně	0,11	0,07	0,07	0,17	259,5	0,1	156,2
<i>Podíl na clech</i>	<i>1,46</i>	<i>1,50</i>	<i>1,50</i>	<i>1,84</i>	<i>122,8</i>	<i>0,3</i>	<i>126,1</i>
Kapitálové příjmy celkem	5,89	4,89	4,48	4,95	110,5	0,5	84,0
Přijaté transfery celkem	128,03	110,28	140,50	134,41	95,7	-6,1	105,0
v tom: Neinvestiční přijaté transfery	62,30	73,73	76,97	71,54	92,9	-5,4	114,8
z toho: Neinvestiční transfery přijaté od EU	30,87	34,89	34,88	32,31	92,6	-2,6	104,7
Převody z vlastních fondů	0,78	0,00	0,01	0,82	x	0,8	105,5
Neinv. přijaté transfery od veř. rozp. ústř. úrovně	30,55	38,82	42,06	38,22	90,9	-3,8	125,1
Investiční přijaté transfery	65,73	36,55	63,53	62,87	99,0	-0,7	95,6
z toho: Investiční převody z Národního fondu	65,40	35,77	62,70	61,96	98,8	-0,7	94,7
PŘÍJMY STÁTNÍHO ROZPOČTU CELKEM	1 091,86	1 098,24	1 128,44	1 133,83	100,5	5,4	103,8

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, příloha C, Sbírka zákonů, str. 26

Jak je z tabulky č. 42 patrné, vláda se v roce 2014 rozhodla proti skutečnosti roku 2013 navýšit daňové příjmy, a to z 922,4 mld. Kč až na 945,4 mld. Kč, tedy o 23,0 mld. Kč. K tomu jí měla napomoci daň z příjmů fyzických osob, která měla vzrůst o 10,1 mld. Kč. Oproti tomu daň z příjmů právnických osob a daň z přidané hodnoty měly zůstat v podstatě na původní

úrovni. Nárůst byl očekáván i u spotřebních daní, kde se mělo vybrat o 2,9 mld. Kč více. Pojistné na sociální zabezpečení mělo vzrůst z 372,2 na 382,9 mld. Kč, tedy o 10,7 mld. Kč. Nedaňové příjmy stejně jako kapitálové příjmy se v plánu rozpočtu na rok 2014 příliš neměnily a jediný výrazný výpadek tak byl očekáván u přijatých transferů, které se měly snížit o 17,7 mld. Kč.

Stejně jako jsme to viděli u analýzy státního rozpočtu roku 2008, i u státního rozpočtu 2014 byla přijata již v průběhu roku celá řada rozpočtových opatření. Celkem jich bylo 917. Povětšinou se jednalo o přesuny v rámci jednotlivých kapitol státního rozpočtu, ale 27 rozpočtových opatření bylo významných a souvztažně navýšilo státní rozpočet o 30,2 mld. Kč (ČR, Státní závěrečný účet 2014, Sešit C, str. 17). Toto navýšení lze považovat v průběhu jednoho roku za významné a snižuje tak kvalitu sestavovaného rozpočtu. Největší část navýšovaného státního rozpočtu se týkala financování projektů v rámci operačních programů z rozpočtu Evropské unie. Opět tak narážíme na nesprávné plánování v této oblasti.

Pro zlepšení sestavování státních rozpočtů lze doporučit zpřesnění odhadů při spolufinancování evropských projektů a v případě přečerpání limitů v daném roce uzavřít příslušné operační programy s vypsáním nových výzev v dalším účetním období. V těchto obdobích je možné alokovat více prostředků a projekty, které by byly podány v mezidobí, by sloužily ke zlepšení odhadů příslušných rozpočtů. Tento způsob úpravy financování evropských projektů by zajistil uspokojení stejného množství projektů s alokací stejného množství prostředků při lepším odhadu financování v příslušných letech. Jediný problém tohoto systému by mohl nastat před koncem programovacího období, kdy by již nešlo přesunout nově podané projekty do dalšího účetního období. V tomto případě pak v zájmu efektivity by bylo zřejmě vhodnější vyčerpat maximum peněz z evropských fondů i na úkor dodržení výdajových rámců ve státním rozpočtu daného roku.

I přes přijatá rozpočtová opatření se v roce 2014 nepodařilo dodržet plán na příjmové straně státního rozpočtu. Ve skutečnosti bylo vybráno o 35,6 mld. Kč více, než bylo plánováno. Největší odchylky přitom nastaly u příjmů z daní. U daně z příjmů fyzických osob bylo vybráno o 6,4 mld. Kč méně. Naopak u daně z přidané hodnoty se vybralo o 11,6 mld. Kč více. Zbylé odhady u výběrů daní lze považovat za relativně přesné. Taktéž se mimořádně přesně povedlo odhadnout příjmy z pojistného na sociální zabezpečení. Oproti roku 2008

zde nastal výrazný posun ke zlepšení. Odchylka u nedaňových příjmů ve státním rozpočtu 2014 činila 4,4 mld. Kč, což v relativním vyjádření představuje 12 %. Takovéto odchýlení je opět velmi výrazné. Velkého odchýlení bylo dosaženo i u přijatých transferů, kde místo schválených 110,3 mld. Kč bylo nakonec získáno 134,4 mld. Kč, tedy o 24,1 mld. Kč více. Zde nastal problém s investičními převody z Národního fondu, který slouží jako centrální místo státní správy pro převod prostředků z Evropské unie. O možnostech ke zlepšení v této oblasti jsme si již říkali.

Po detailnějším pohledu na příjmy státního rozpočtu pro rok 2014 se nyní podíváme na výdajovou stranu. K tomu nám poslouží tabulka, která do detailů shrnuje jednotlivé položky.

Tabulka č. 43: Struktura výdajů státního rozpočtu 2014

VÝDAJE STÁTNÍHO ROZPOČTU	Skutečnost 2013	Státní rozpočet 2014		Skutečnost 2014	% plnění	Index 2014/2013	Rozdíl 2014-2013
	1	schválený 2	po změnách 3	4	5=4:3	6=4:1	7=4-1
BĚŽNÉ VÝDAJE	1 070 813	1 136 091	1 131 481	1 100 102	97,2	102,7	29 289
Výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné z toho:	92 375	94 478	95 758	96 583	100,9	104,6	4 208
platy	62 357	63 800	64 382	65 314	101,4	104,7	2 957
ostatní platby za provedenou práci	6 209	5 898	6 272	6 221	99,2	100,2	12
povinné pojistné placené zaměstnavatelem	23 779	24 761	24 960	24 905	99,8	104,7	1 126
Neinvestiční nákupy a související výdaje	114 392	128 625	121 159	112 831	93,1	98,6	-1 561
z toho:							
nákup materiálu	5 522	5 593	7 649	7 024	91,8	127,2	1 502
úroky a ostatní finanční výdaje	58 007	64 873	59 900	56 030	93,5	96,6	-1 977
nákup vody, paliv a energie	5 417	5 474	5 174	5 079	98,2	93,8	-338
nákup služeb	27 002	30 802	28 945	26 597	91,9	98,5	-404
opravy a udržování	5 082	5 536	5 639	4 882	86,6	96,1	-200
cestovné	1 057	1 141	1 342	1 139	84,9	107,8	82
poskytnuté zálohy, jistiny, záruky a vládní úvěry	2 192	3 076	2 214	2 054	92,8	93,7	-139
výdaje související s neinv. nákupy, příspěvky, náhrady a věcné dary	8 488	10 851	9 012	8 934	99,1	105,2	445
Neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům	51 502	60 015	58 565	58 576	100,0	113,7	7 075
z toho:							
podnikatelským subjektům	35 026	47 601	41 799	41 230	98,6	117,7	6 204
neziskovým apod. organizacím	12 809	8 805	12 832	13 332	103,9	104,1	523
z toho: spolkům	5 377	3 265	4 873	5 285	108,4	98,3	-92
Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně	94 311	107 739	113 479	105 558	93,0	111,9	11 247
z toho:							
státním fondům	40 456	49 548	52 789	45 477	86,1	112,4	5 020
fondům sociálního a veřejného zdrav. pojištění	53 687	57 934	60 431	59 880	99,1	111,5	6 193
Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně	106 484	108 088	111 058	112 127	101,0	105,3	5 643
z toho:							
obcím	23 992	22 200	25 789	26 209	101,6	109,2	2 217
krajům	81 603	85 488	84 769	84 888	100,1	104,0	3 285
regionálním radám	819	400	400	907	226,7	110,7	88
Neinvestiční transfery příspěvkovým apod. org.	62 042	60 429	60 364	58 891	97,6	94,9	-3 151
Převody vlastním fondům	658	674	681	688	101,1	104,5	30
Neinvestiční transfery obyvatelstvu	503 142	521 563	517 648	509 406	98,4	101,2	6 264
z toho:							
sociální dávky*)	489 680	506 525	503 577	496 000	98,5	101,3	6 320
z toho:							
dávky důchodového pojištění	382 773	391 114	388 498	385 845	99,3	100,8	3 072
dávky státní sociální podpory a dávky péčovské péče	37 423	39 061	39 061	37 544	96,1	100,3	121
dávky nemocenského pojištění	20 350	21 922	22 502	22 283	99,0	109,5	1 933
podpory v nezaměstnanosti	9 650	10 677	10 677	9 262	86,7	96,0	-389
dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky osobám se zdrav. postižením a příspěvek na péči dle z. o soc. službách	31 979	34 663	34 686	33 622	96,9	105,1	1 643
ostatní neinvestiční transfery obyvatelstvu	11 849	13 489	12 299	11 955	97,2	100,9	106
Neinvestiční transfery do zahraničí	41 115	40 221	42 965	42 936	99,9	104,4	1 821
z toho: odvody do rozpočtu EU	37 227	36 400	39 028	39 028	100,0	104,8	1 801
Neinvestiční půjčené prostředky	2 605	0	0	0	x	x	-2 605
Neinvestiční převody Národnímu fondu	20	600	281	0	0,0	0,0	-20
Ostatní neinvestiční výdaje**)	2 166	13 660	9 523	2 505	26,3	115,7	340
KAPITÁLOVÉ VÝDAJE	102 315	74 146	108 961	111 507	102,3	109,0	9 191
Investiční nákupy a související výdaje	12 117	11 504	12 002	11 359	94,6	93,7	-759
Nákup akcií a majetkových podílů	3 345	560	565	564	99,8	16,9	-2 781
Investiční transfery	86 524	48 921	91 014	99 209	109,0	114,7	12 686
z toho:							
podnikatelským subjektům	20 207	3 040	26 984	27 086	100,4	134,0	6 878
neziskovým apod. organizacím	2 843	1 143	1 929	2 396	124,2	84,3	-447
státním fondům	22 066	23 363	20 435	22 106	108,2	100,2	41
veřejným rozpočtům územní úrovně	29 331	11 190	27 060	34 818	128,7	118,7	5 487
příspěvkovým organizacím	12 002	10 057	14 205	12 288	86,5	102,4	286
Ostatní kapitálové výdaje	329	13 160	5 380	375	7,0	113,9	46
VÝDAJE CELKEM	1 173 128	1 210 237	1 240 442	1 211 608	97,7	103,3	38 480

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, příloha C, Sbírka zákonů, str. 81

Strukturu výdajové strany státních rozpočtů již důkladně známe, můžeme se tak podívat na konkrétní případ z roku 2014. Zde schválený rozpočet navyšoval celkové výdaje proti skutečnosti z roku 2013 o 37,1 mld. Kč na výslednou sumu 1 210,2 mld. Kč. Nejvíce přitom narůstaly běžné výdaje, a to z částky 1 070,8 mld. Kč na 1 136,1 mld. Kč, tedy o 65,3 mld. Kč. V rámci běžných výdajů pak rostly výdaje na platy a pojistné, neinvestiční nákupy a související výdaje, neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům i neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům. Zatímco u středopravicové vlády a jejího rozpočtu z roku 2008 jsme měli dilema, zda by bylo správnější navyšovat výdaje u soukromoprávních subjektů či u veřejnoprávních subjektů, zde vláda Bohuslava Sobotky navyšovala transfery doslova všem. Krom platů, neinvestičních nákupů a transferů se zvyšovaly i sociální dávky, ty si však detailněji rozebereme až u analýzy mandatorních výdajů.

Zajímavou položkou výdajové strany státního rozpočtu z roku 2014 jsou kapitálové výdaje. Ty dle plánu měly klesnout z 102,3 mld. Kč na 74,1 mld. Kč, tedy o výrazných 28,2 mld. Kč. Takovýto návrh by přitom podle určitých ekonomických teorií mohl jít proti deklarované snaze vlády podpořit ekonomický růst a tím zvýšit zaměstnanost. Nižší podíl státních investic potom i snižuje ekonomický vliv vlády, což by šlo očekávat jako záměr spíše jinak orientovaných vlád. Přestože velikost plánovaných investic je relativně dobře odhadnutelná položka, protože vláda sama může ovlivnit, do čeho a kdy hodlá investovat, a navíc státní investice se většinou plánují dlouhou dobu dopředu, v roce 2014 došlo k výraznému odchýlení. Skutečné kapitálové výdaje skončily s hodnotou 111,5 mld. Kč. To znamená porušení plánu o 37,4 mld. Kč, což představuje relativní odchylku více než 50 %.

Zde se nabízí další opatření pro možné zlepšení při sestavování státních rozpočtů. Vláda by vždy minimálně rok dopředu měla předložit program s plánovanými investicemi, které je možno daný rok realizovat. Tomuto seznamu investic budou přiděleny priority, na základě kterých se do výše plánovaného rozpočtu budou jednotlivé investice realizovat. Na méně důležité projekty s nižšími prioritami se po vyčerpání alokovaných prostředků nemusí dostat a musely by tak počkat na hodnocení pro nadcházející rok. Tato metoda by zajistila, že by nikdy nemohly být překročeny plánované výdaje v položce státních investic, což by vedlo ke zpřesnění rozpočtové skladby. Navíc by se tímto způsobem mohly státní investice zefektivnit, protože by se vytvořil zásobník státních investic, kde by se ty nejméně důležité nikdy

nerealizovaly. To by mohlo ve svém důsledku zlepšit hospodaření se státními rozpočty a zlepšit efektivitu vynakládání veřejných prostředků.

Krom kapitálových výdajů se v roce 2014 nakonec nepodařilo dodržet velkou spoustu dalších položek. Zarážející je například položka výdajů na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné, která může být plánována s naprostou přesností. Stát má totiž skrze svou působnost velmi přesný přehled o počtu svých zaměstnanců i o velikosti jejich odměn za provedenou práci. Překročení této položky pak znamená úmyslné nedodržení návrhu státního rozpočtu, což by mělo být nepřípustné. Nyní se ale již pojďme podívat na strukturu mandatorních výdajů, které nám shrnuje následující tabulka.

Tabulka č. 44: Struktura mandatorních výdajů státního rozpočtu 2014

Mandatorní výdaje	Skutečnost 2013	Rozpočet 2014		Skutečnost 2014	% plnění	Index 2014/2013	Rozdíl 2014-2013
		schválený	po změnách				
	1	2	3	4	5=4:3	6=4:1	7=4-1
A. Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona celkem	628 342	659 700	653 406	640 283	98,0	101,9	11 940
Sociální transfery vč. ochrany zaměstnanců a mandatorních sociálních dotací	495 152	512 982	509 880	502 120	98,5	101,4	6 967
v tom:							
Dávky důchodového pojištění (vč. ozbrojených složek)	382 773	391 454	388 809	386 150	99,3	100,9	3 377
Dávky nemocenského pojištění	20 350	21 922	22 502	22 283	99,0	109,5	1 933
Dávky státní sociální podpory a pěstounské péče	37 891	39 710	39 702	38 070	95,9	100,5	178
Ostatní sociální dávky	7 505	9 088	8 175	7 445	91,1	99,2	-61
Podpory v nezaměstnanosti	9 675	10 700	10 700	9 280	86,7	95,9	-395
Ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatelů	333	500	500	392	78,4	117,6	59
Mandatorní sociální dotace zaměstnavatelům	4 526	4 800	4 683	4 763	101,7	105,2	237
Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdrav. postižením (MPSV)	12 510	14 119	14 119	13 296	94,2	106,3	786
Příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách	19 589	20 690	20 690	20 442	98,8	104,4	853
Státní příspěvek k penzijnímu připojištění	6 690	8 000	7 118	6 889	96,8	103,0	199
Platba státu do zdravotního pojištění - VPS	53 676	57 919	60 419	59 867	99,1	111,5	6 191
Obsluha státního dluhu	57 843	64 877	59 762	55 895	93,5	96,6	-1 948
Majetková újma peněžních ústavů	142	124	124	123	99,4	86,9	-19
Příspěvek na podporu stavebního spoření	4 953	5 300	4 806	4 761	99,1	96,1	-192
Výdaje na volby a příspěvek politickým stranám	1 941	1 867	1 867	1 551	83,1	79,9	-390
Pozemkové úpravy	700	680	680	680	100,0	97,1	-20
Podpora exportu - MF, EGAP, ČEB	2 670	2 250	3 020	3 020	100,0	113,1	350
Dotace státním fondům (pouze správní výdaje SZIF)	1 533	1 723	1 723	1 723	100,0	112,4	190
Soudní a mimosoudní rehabilitace a odškodnění obětí trestné činnosti	258	797	797	662	83,2	256,5	404
Jednorázová částka účastníkům národního boje a dalším osobám podle z. č. 261/2001 Sb. a odškodnění podle z. č. 172/2002 Sb. a další odškodnění osob	646	949	978	797	81,5	123,4	151
Úhrada ztráty z univerzální služby podle z. č. 127/2005 Sb.	147	168	168	139	82,6	94,4	-8
Výdaje podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi - finanční náhrada	1 959	2 032	2 032	2 024	99,6	103,3	65
Bezpečnost a ochrana zdraví při práci	32	32	32	32	100,0	100,0	0
B. Ostatní mandatorní výdaje celkem (B/I + B/II)	42 905	43 120	45 077	44 785	99,4	104,4	1 880
I. Výdaje vyplývající z jiných právních norem celkem	58	85	85	42	49,1	72,2	-16
Státní podpora hypotečního úvěrování	16	15	15	9	60,9	58,2	-7
Souhrnné pojištění vozidel	42	70	70	33	46,5	77,4	-9
II. Výdaje vyplývající ze smluvních závazků celkem	42 847	43 035	44 992	44 743	99,4	104,4	1 896
Státní záruky (mimo programu 398080) a negarantované úvěry s.o. Správa železniční dopravní cesty podle z. č. 77/2002 Sb.	2 171	3 014	2 144	2 052	95,7	94,5	-119
Vládní úvěry vč. plynárenských VIA a poplatků za vedení účtu	20	18	18	16	89,5	80,6	-4
Transfery mezinárodním organizacím, platby MMF, SB	3 427	3 603	3 802	3 648	95,9	106,4	221
Odvody a příspěvky do rozpočtu EU	37 229	36 400	39 028	39 028	100,0	104,8	1 798
MANDATORNÍ VÝDAJE celkem (A + B)	671 247	702 819	698 482	685 068	98,1	102,1	13 820
Výdaje celkem	1 173 128	1 210 237	1 240 442	1 211 608	97,7	103,3	38 480
Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu (v %)	57,22	58,07	56,31	56,54			

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, příloha C, Sbíрка zákonů, str. 92

V tabulce č. 44 si můžeme všimnout, že mandatorní výdaje se v roce 2014 měly výrazně navýšit. Konkrétně se měly zvednout z hodnoty 671,2 mld. Kč na hodnotu 702,8 mld. Kč. Růst se přitom týkal nejvíce mandatorních výdajů vyplývajících ze zákona, které měly vzrůst o 31,4 mld. Kč. Počítalo se přitom s nárůstem dávek důchodového pojištění o 8,7 mld. Kč. K tomuto navýšení nakonec nedošlo a oproti plánu se ušetřilo 5,3 mld. Kč. Jak již bylo řečeno u analýzy rozpočtu z roku 2008, dávky důchodového pojištění lze odhadnout relativně

přesně na základě demografických a dalších dat. To, že státní rozpočet s těmito podklady systematicky nepracuje, je chyba, která by se dala snadno odstranit, čímž by se opět zlepšilo plánování státních rozpočtů.

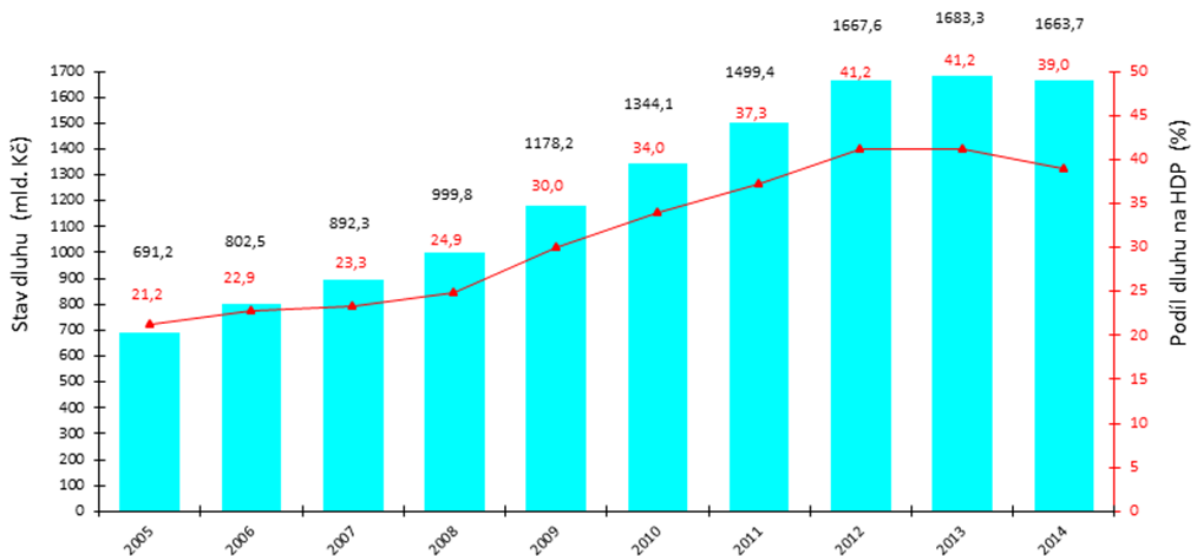
V plánu na rok 2014 bylo i zvedání dalších dávek, nejzajímavější je však situace u podpory v nezaměstnanosti. Připomeňme, že rok 2014 byl pokrizový rok, kdy se začala snižovat nezaměstnanost v souladu s vládními prioritami. Tento vývoj byl dopředu očekáván a státní rozpočet se na něj mohl připravit. Navíc v tomto roce se kolem podpor v nezaměstnanosti neměnila žádná legislativa, proto šlo vývoj u této položky poměrně přesně odhadnout. Přesto vláda naplánovala růst této položky o 1,0 mld. Kč, což jde přesně proti duchu všech dostupných predikcí. Důvodem pro takto nesmyslný odhad je špatná metodika pro výpočet budoucích výdajů u podpory v nezaměstnanosti. Výpočet je prováděn na základě vývoje dat minulých období (ČR, Státní závěrečný účet 2014, Sešit C, str. 53). Logika tohoto výpočtu spočívá v tom, že protože v době krize se zvyšoval počet nezaměstnaných, byl navyšován plán výdajů pro podpory v nezaměstnanosti. I když pak došlo ke zlomu v ukazateli nezaměstnanosti, tento zlom nevstupoval do výpočtu budoucích výdajů a ty tak byly automaticky navýšeny. Kdyby se však změnila metodika odhadu výdajů na podpory v nezaměstnanosti tak, že by se s větší váhou brala v úvahu i situace na pracovním trhu, mohly by se výpočty výrazně zpřesnit, což by pomohlo k lepšímu sestavování státních rozpočtů.

Skutečnost státního rozpočtu 2014 se od plánu odchýlila i v dalších položkách. Ve větším detailu se podívejme na položku plateb státu do zdravotního pojištění. Zde odchylka činila 2,0 mld. Kč, které stát vydal oproti plánu navíc. O těchto dodatečných penězích přitom bylo rozhodnuto v průběhu roku mimo parametry schváleného státního rozpočtu. Kdybychom však dbali na přesné dodržování návrhu státního rozpočtu, nemohli bychom toto rozhodnutí přijmout. To by se správně mělo realizovat až počátkem dalšího účetního roku, čímž by byly dodrženy schválené rámce. Politické tlaky však někdy mohou být silnější než zájem na dodržení rozpočtové skladby, a tak v tomto případě byly schválené rámce úmyslně porušeny, což zhoršilo přesnost schváleného státního rozpočtu.⁴⁰

⁴⁰ Demokraticky zvolená vláda má právo porušit parametry návrhu státního rozpočtu. Jedinou zodpovědnost, kterou musí vyvodit, je ospravedlnění před svými voliči. Vláda by v některých případech měla být akceschopná,

Výsledné saldo schváleného státního rozpočtu pro rok 2014 bylo -112,0 mld. Kč, což představovalo 2,6 % HDP. Po řadě úprav, které jsme si rozebrali, nakonec státní rozpočet dopadl se schodkem 77,8 mld. Kč, což představovalo 1,8 % HDP. To je horší výsledek než v předešlém analyzovaném roce 2008. Schodek státního rozpočtu následně přechází do státního dluhu. V období let 2008 až 2012 nastává prudký růst státního dluhu, který je způsoben především rozpočtovými schodky tvořenými chronicky deficitním hospodařením a důsledky ekonomické krize. To vedlo i k meziročním nárůstům podílu státního dluhu na HDP. Situace se začala měnit až rokem 2013, tehdy se nejen zpomalil nárůst absolutní hodnoty státního dluhu, ale dokonce se i zastavil nárůst podílu státního dluhu na HDP, kdy došlo ke stabilizaci na hodnotě 41,2 %. Ve sledovaném roce 2014 pak poprvé od roku 1996 došlo k poklesu státního dluhu na hodnotu 1 663,7 mld. Kč, což představovalo 39,0 % HDP (ČR, Státní závěrečný účet 2014, Sešit E, str. 14).

Graf č. 14: Vývoj státního dluhu 2005 až 2014



ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, příloha E, Sbírka zákonů, str. 14

V roce 2014 došlo ke snížení celkového státního dluhu o 19,7 mld. Kč z 1 683,3 mld. Kč na 1 663,7 mld. Kč. Znamená to, že v průběhu roku 2014 se tento dluh snížil o 1,2 %. K poklesu státního dluhu přispělo krytí potřeby financování státu operacemi finančních aktiv

což může vést k porušování schválených plánů. Na druhou stranu, v případech, kdy to není nezbytné, by vláda měla dodržovat to, co si sama předsevzala, tak aby její chování bylo dostatečně důvěryhodné.

a řízení likvidity, a to ve výši 99,7 mld. Kč, naopak schodek státního rozpočtu ve výši 77,8 mld. Kč a přecenění státního dluhu v důsledku znehodnocování koruny ve výši 2,3 mld. Kč působilo proti poklesu státního dluhu. Nastala tak zajímavá situace, kdy i přes vytvoření schodku státního rozpočtu klesl celkový dluh. Jak je tedy patrné, pro výši státního dluhu je důležité i nakládání s vlastní likviditou, kterou je vhodné nastavit tak, aby nemuselo být vydáváno více dluhopisů, než je opravdu potřeba.⁴¹

Na závěr analýzy státního rozpočtu z roku 2014 se ještě podívejme na celé veřejné finance, kde státní rozpočet hraje klíčovou roli. Celkové příjmy veřejných rozpočtů dosáhly v roce 2014 hodnoty 1 590,5 mld. Kč. Příjmy státního rozpočtu pak tvořily 1 133,8 mld. Kč, což znamená přibližně 71 % příjmů veřejných rozpočtů. Oproti tomu výdaje veřejných rozpočtů tvořily sumu 1 665,5 mld. Kč, tedy o 453,9 mld. Kč vyšší, než byly výdaje státního rozpočtu v téže roce. Podíl výdajů státního rozpočtu na výdajích veřejných rozpočtů se pak ustálil kolem 73 %. Saldo celých veřejných rozpočtů bylo -75,0 mld. Kč, přičemž schodek státního rozpočtu dosahoval hodnoty 77,8 mld. Kč. Z toho vyplývá, že veřejné rozpočty by bez státního rozpočtu hospodařily s mírným přebytkem. To koneckonců shrnuje i následující tabulka, kde jsou mimo státní rozpočet zahrnuty operace různých fondů (viz poznámky k tabulce).

⁴¹ V situaci nízkých či záporných úroků z dluhopisů se tato úvaha může změnit. Lze si představit situaci, kdy se státu vyplatí emitovat dluhopisy, které nepotřebuje, a to v případě, že budou emitovány se záporným výnosem. Tímto způsobem by stát mohl začít snižovat své zadlužení. Od roku 2015 se o těchto možnostech začalo reálně uvažovat.

Tabulka č. 45: Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů v mld. Kč

		2011	2012	2013	2014 <i>předběžná skutečnost</i>
I	Státní rozpočet ¹⁾	-156,9	-85,4	-69,3	-92,0
II	Mimorozpočtové fondy celkem	-7,9	-2,9	2,2	2,4
	z toho PF ČR ²⁾	0,3	-0,6	-	-
	státní fondy ³⁾	-8,2	-2,3	2,2	2,4
III	Veřejné zdravotní pojištění	-5,2	-6,0	-1,3	2,2
IV	Územní samosprávné celky ⁴⁾	-1,4	1,4	18,6	12,4
V	SALDO	-171,4	-92,9	-49,7	-75,0

¹⁾ Mimo státní rozpočet jsou zde dále zahrnuty operace Národního fondu a bývalého Fondu národního majetku, který byl zrušen zákonem č. 178/2005 Sb. (nyní Fond privatizace).

²⁾ K 31. 12. 2012 byl Pozemkový fond ČR zrušen a agenda přešla do kapitoly Ministerstva zemědělství, čímž se stala součástí státního rozpočtu.

³⁾ Státní fondy: SFŽP, SFDI, SFRB, SZIF, SFK a SFKin.

⁴⁾ Územní samosprávné celky: obce, kraje, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti

ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, příloha B, Sbírka zákonů, str. 24

3.3. Srovnání státních rozpočtů 2008 a 2014

Po detailních analýzách státních rozpočtů z let 2008 a 2014 si nyní můžeme tyto rozpočty vzájemně komparovat, tak abychom zjistili největší rozdíly mezi přístupy různých vlád k fiskální politice. Ačkoli mezi oběma rozpočty uplynulo 5 let, jsou si oba srovnávané rozpočty v mnoha parametrech podobné. Tím, že rozpočet z roku 2008 byl posledním předkrizovým a rozpočet z roku 2014 prvním bez významných důsledků hospodářské krize, jsou i alokované sumy relativně srovnatelné. To si můžeme dokázat například u příjmové strany. Zde rozpočet z roku 2008 v realitě hospodařil s částkou 929,9 mld. Kč. I když jsme z analýz státního rozpočtů zvyklí, že příjmy povětšinou každý rok narůstají, v tomto případě to tak úplně neplatí a rozpočet v roce 2014 hospodařil s příjmy 952,5 mld. Kč, tedy jen o 22,6 mld. Kč vyššími.

Oproti roku 2008 byly v roce 2014 vyšší příjmy z daní a poplatků. V rámci této položky však lze objevit i podpoložky, které v roce 2014 dosahovaly nižších hodnot než v roce 2008. Příkladem může být daň z příjmů právnických osob. U té se v roce 2008 vybralo 127,2 mld. Kč a v roce 2014 89,4 mld. Kč. Došlo tak k výraznému poklesu o 37,8 mld. Kč. Oproti tomu například daň z přidané hodnoty stoupla z 177,8 mld. Kč až na hodnotu 230,3 mld. Kč. Při

určitém zobecnění bychom tak mohli říci, že vláda Mirka Topolánka využívala k plnění státního rozpočtu spíše přímé daně, zatímco vláda Bohuslava Sobotky se orientovala především na nepřímé daně, což jde v podstatě proti rétorice obou zmíněných vlád. Podobné je to i u pojistného na sociální zabezpečení, kde bylo v roce 2008 vybráno o 2,6 mld. Kč více než v roce 2014. Přitom středopravicová vláda chtěla snižovat vedlejší náklady práce a současná vláda hovoří o nutnosti stabilizace výběru pojistného.

Z hlediska nedaňových příjmů jsou mezi oběma sledovanými rozpočty rozdíly, ale nehrají příliš výraznou roli z pohledu celé struktury příjmových stran. Zajímavější je situace kolem přijatých transferů. Ty celkem mezi lety 2008 až 2014 vzrostly z hodnoty 105,7 mld. Kč až na hodnotu 134,4 mld. Kč, tedy o 28,7 mld. Kč. Přitom ve struktuře této položky lze najít podpoložku neinvestiční přijaté transfery, které klesly z 93,2 mld. Kč na 71,5 mld. Kč. Jiné podpoložky oproti tomu zas rostly. Jedná se například o investiční přijaté transfery, které stouply z 12,6 mld. Kč na 62,9 mld. Kč. To nám značí, že se mezi lety 2008 a 2014 významným způsobem změnila struktura přijímaných transferů, a to tak, že se začal klást větší důraz na investiční transfery.

Výdajové strany rozpočtů 2008 a 2014 se od sebe odlišují podstatným způsobem. V roce 2008 činily výdaje 1 083,9 mld. Kč a v roce 2014 to již bylo 1 211,6 mld. Kč. Tento rozdíl pak vysvětluje, proč byl schodek v roce 2014 výrazně vyšší než v roce 2008. Velký nárůst zaznamenaly běžné výdaje, které stouply o 121,2 mld. Kč. Neplatí přitom předpoklad, že by všechny běžné výdaje byly v roce 2014 vyšší než v roce 2008. Například neinvestiční nákupy a související výdaje klesly z 119,6 mld. Kč na 112,8 mld. Kč. To byla jedna z priorit vlády Bohuslava Sobotky, a především jeho koaličního partnera, hnutí ANO, vedeného Andrejem Babišem. Jiné položky naproti tomu významně rostly. Jedná se například o neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům, které vzrostly z 38,5 mld. Kč až na 58,6 mld. Kč. Tento nárůst je pak předmětem řady polemik, které hovoří o možném střetu zájmů některých členů současné vlády.

Položka neinvestiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně vzrostla z 91,9 mld. Kč na 105,6 mld. Kč. Naopak položka neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní klesla z 119,3 mld. Kč na 112,1 mld. Kč. Z toho lze usuzovat, že středopravicová vláda měla spíše decentralizační snahy, kdežto současná vláda klade větší důraz na rozpočtovou centralizaci.

V otázce kapitálových výdajů lze hodnotit rozpočty 2008 a 2014 jako podobné. Státní investice sice vzrostly o 6,5 mld. Kč, z pohledu celkově alokované částky se však nejedná o výrazný nárůst.

Na výdajové straně obou sledovaných státních rozpočtů si ještě rozeberme otázku mandatorních výdajů. Ty mezi lety 2008 a 2014 zaznamenaly velmi výrazný nárůst, a to z 581,8 mld. Kč na 685,1 mld. Kč. Za takto dramatický nárůst mohou především výdaje na sociální transfery. Velký nárůst zaznamenaly dávky důchodového pojištění, které vzrostly z 312,5 mld. Kč na 386,2 mld. Kč, tedy o 73,7 mld. Kč. Takovýto nárůst je vzhledem k posunu hrubého domácího produktu mezi lety 2008 a 2014 neospravedlnitelně vysoký a v zájmu udržitelnosti výdajů na dávky důchodového pojištění by bylo vhodné provést reformu penzijního systému.

Zajímavé je, že dávky nemocenského pojištění mezi lety 2008 a 2014 výrazně klesly, a to z hodnoty 32,1 mld. Kč na hodnotu 22,3 mld. Kč. K tomu mohla přispět nová opatření, jako je třeba karenční doba. Dávky státní sociální podpory zůstaly v podstatě v nezměněné výši, podobně jako podpory v nezaměstnanosti, čemuž odpovídají podobné úrovně počtu nezaměstnaných osob. Výrazný nárůst pak zaznamenaly platby státu do zdravotního pojištění, ty vzrostly ze 47,3 mld. Kč až na 59,9 mld. Kč. K tomuto vývoji přispělo zvyšování odvodů za státní pojištění, ale také například zrušení regulačních poplatků ve zdravotnictví.

Vyšší výdaje a srovnatelné příjmy vlády Bohuslava Sobotky ve srovnání s vládou Mirka Topolánka vedly k celkově vyššímu schodku státního rozpočtu z roku 2014 oproti roku 2008. Současnou vládu tak můžeme označit za rozpočtově méně odpovědnou a s větší tendencí k expanzivní rozpočtové politice. Oproti tomu středopravicovou vládu můžeme označit za rozpočtově více odpovědnou s důrazem na neutrální či lehce restriktivní rozpočtovou politiku. Současná vláda se pak oproti vládě z roku 2008 chová více procyklickým způsobem ve fiskální oblasti.

Srovnáme-li státní dluh z roku 2008 a z roku 2014, zjistíme, že došlo k výraznému nárůstu. Konkrétně jsme se dostali z hodnoty 999,8 mld. Kč na hodnotu 1 663,7 mld. Kč. Tento vývoj byl zapříčiněn hospodářskou krizí a vysokými deficity mezi sledovanými roky. Z hodnoty dluhu 27,0 % HDP jsme se tak dostali na 39,0 % HDP. V obou sledovaných letech pak státní

rozpočet měl v rámci veřejných rozpočtů přibližně stejnou váhu a mezi lety 2008 a 2014 tak nedocházelo k centralizačním či decentralizačním tendencím.

3.4. Doporučení pro přesnější sestavování rozpočtů

V průběhu praktické části své diplomové práce jsem navrhl řadu doporučení, jak by šlo zlepšit plánování státních rozpočtů a tím i celých veřejných rozpočtů v České republice. Tím by tato práce měla přispět ke snížení odchylek mezi plány a skutečností jednotlivých rozpočtů, což povede k vyšší efektivitě při alokaci veřejných prostředků.

Shrňme si nyní poznatky, které byly po důkladné analýze státních rozpočtů a následné komparaci učiněny, tak aby mohlo dojít ke zlepšení v rozpočtové skladbě:

- Skutečné výdaje bývají vyšší než plánované výdaje, což vede k prohlubování schodků při hospodaření s rozpočty. Měly by být proto tvořeny vyšší rezervy na výdajové straně rozpočtů, tak aby systematicky nedocházelo k podhodnocování výdajů.
- Změny v dávkách důchodového pojištění by se měly dít maximálně jednou za rok, a to vždy na začátku účetního období. Při stanovování plánu výdajů na dávky důchodového pojištění by se měla upravit metodika tak, aby byly více zohledněny demografické a další statistické údaje. Podobná opatření lze přijmout i u dalších dávek českého sociálního systému.
- Vláda by měla s dostatečným časovým předstihem předkládat seznam plánovaných investičních záměrů. Jednotlivé záměry by následně měly být hodnoceny dle předem stanovených kritérií. Prostředky na státní investice by měly být alokovány dle přidělených priorit, a to maximálně do celkové výše plánovaných kapitálových výdajů.
- Při alokaci prostředků z Evropské unie by mělo být zakázáno překračování výdajových rámců v letech, které neukončují dané programovací období. Systém operačních programů v České republice je nutné přepracovat dle úspěšných příkladů z jiných členských států Evropské unie.
- Sestavované rozpočty by měly počítat s plánovanými změnami v legislativě, které mohou být účinné již v rozpočtovaném roce. Za tímto účelem by měl být analyzován legislativní plán vlády, který by měl být naplňován dle stanovených závazků.

Těchto pět opatření by mělo výrazným způsobem přispět k vyšší přesnosti při sestavování rozpočtů. Důraz je přitom kladen převážně na výdajovou stranu, kterou lze odhadnout lépe

než příjmovou stranu. To jsme mohli vidět například v krizovém roce 2009, kdy se příjmy odchýlily velmi výrazně, ale výdaje šlo i přes velké hospodářské problémy řídit relativně spolehlivě, což je dáno charakterem ekonomických zákonitostí při sestavování rozpočtů. Nemělo by tak již v budoucnu docházet k situacím, kdy plánované výdaje jsou v součtu od roku 1993 až do roku 2015 o 155,4 mld. Kč nižší než skutečné výdaje.

Závěr

Téma komparace vývoje veřejných rozpočtů v jednotlivých politických cyklech od vzniku České republiky až do současnosti se v rámci vypracovávání diplomové práce ukázalo jako velmi důležité. Po dokončení práce je již zřejmé, že toto téma ovlivňuje všechny obyvatele naší země, a ani v budoucnu se na tom nic nezmění. Proto je toto téma velmi aktuální a je nutné pochopit všechny důsledky prováděných fiskálních politik. Snaha o zlepšování je pak nezbytná pro zachování konkurenceschopnosti naší země v kontextu ostatních států světa.

Při zpracovávání práce bylo zjištěno mnoho nových poznatků, které mohou ovlivnit pohled na rozpočtovou politiku České republiky v uplynulých 23 letech. Tyto poznatky pak mohou sloužit k ponaučení a přehodnocení některých přístupů, což by mohlo vést ke zlepšení rozpočtových politik v budoucnosti. Práce tak v mnohých ohledech splnila vytčené cíle.

V rámci teoretické části práce jsme dokázali zařadit současnou Českou republiku mezi výkonově orientované státy se středoevropskou tradicí. Prokázali jsme, že v České republice hraje významnou roli rodina. Role státu zde byla definována jako relativně vysoká, přestože trh má na našem území nezastupitelnou roli a slouží jako hlavní hospodářský koordinační mechanismus. Pro obdržení dávek v České republice je třeba dosáhnout určitého statusu, nebo alespoň splnit definované podmínky. Solidarita je pak pojímána etatistickým způsobem, který skrze sociální systém zdůrazňuje nezastupitelnou roli státu. Dále jsme si řekli, že na počátku devadesátých let bychom u nás mohli najít prvky klasické fiskální politiky, která se však již koncem zmíněné dekády změnila na keynesiánskou, jež trvá dodnes.

V rámci teoretické části práce také byly definovány struktury státních a veřejných rozpočtů. Na nejaktuálnějších příkladech pak bylo vysvětleno, jak funguje daňový a pojistný systém, co to jsou daňové kvóty a jaké dokumenty popisují příjmové strany rozpočtů. U výdajových stran rozpočtů jsme si ukázali klíčové položky, za které jsou utráceny veřejné prostředky. Ukázali jsme si, jak se peníze postupně odčerpávají a co se děje ve chvíli, kdy výdaje překročí příjmy. Krom toho jsme státní rozpočty zasadili do kontextu veřejných rozpočtů, čímž jsme získali přehled o celé rozpočtové skladbě České republiky.

Stěžejní výstupy práce se nalézají v praktické části. Zde jsme zjistili, že kromě roků 1998, 2003, 2010 a 2013 se vždy plánované příjmy zvyšují oproti předešlému roku. V letech, kdy se tak nedělo, jde vždy vyzorovat nějaký závažný hospodářský problém. Plánované příjmy

státního rozpočtu mají v celé novodobé historii České republiky tendenci výrazně růst, a to z hodnoty 342,2 mld. Kč až na hodnotu 1 118,5 mld. Kč. Skutečné příjmy pak v podstatě následují vývoj plánovaných příjmů, i když mezi plánovanými a skutečnými příjmy existují odchylky. Za celé sledované období se nikdy plánované příjmy nerovnaly těm skutečným.

U plánovaných výdajů státních rozpočtů jsme zjistili, že narůstaly ještě rychleji, než plánované příjmy. I u plánovaných výdajů pak existují výjimečné roky, kdy došlo k poklesu alokovaných částek. Konkrétně se jedná o roky 1998, 2011 a 2013. Sečteme-li plánované a skutečné výdaje od roku 1993 do roku 2015, zjistíme, že plánované výdaje jsou v součtu o 155,4 mld. Kč nižší než skutečné výdaje. Vlády tak v průměru soustavně vydávají ve skutečnosti více peněz, než kolik plánují.

Na rozdíl od příjmů a výdajů se salda státních rozpočtů chovají odlišně a nelze zde vypožorovat jednoznačný trend. Podíváme-li se na plánované bilance, zjistíme, že od roku 1993 až do roku 1998 byly plánovány vyrovnané rozpočty. Následovalo období, kdy byly plánovány schodky státních rozpočtů a tyto schodky postupně narůstaly. Maxima bylo dosaženo v roce 2004, kdy byl plánován schodek -114,9 mld. Kč. Následně získala velikost plánovaných schodků tendenci klesat, a to až do příchodu hospodářské krize. Po odeznění krize opět existuje tendence ke snižování schodků státních rozpočtů, přesto není dosaženo hodnot z devadesátých let.

Protože práce odhalila významné rozdíly mezi plány a skutečnostmi jednotlivých rozpočtů, bylo možno po důkladné analýze navrhnout metody, jak zlepšit plánování státních rozpočtů. Důraz byl přitom kladen převážně na výdajové strany rozpočtů, které lze odhadnout lépe než příjmové strany. Výsledkem této práce je pak formulace následujících opatření pro rozpočtovou politiku:

- Skutečné výdaje bývají vyšší než plánované výdaje, což vede k prohlubování schodků při hospodaření s rozpočty. Měly by být proto tvořeny vyšší rezervy na výdajové straně rozpočtů, tak aby systematicky nedocházelo k podhodnocování výdajů.
- Změny v dávkách důchodového pojištění by se měly dít maximálně jednou za rok, a to vždy na začátku účetního období. Při stanovování plánu výdajů na dávky důchodového pojištění by se měla upravit metodika tak, aby byly více zohledněny

demografické a další statistické údaje. Podobná opatření lze přijmout i u dalších dávek českého sociálního systému.

- Vláda by měla s dostatečným časovým předstihem předkládat seznam plánovaných investičních záměrů. Jednotlivé záměry by následně měly být hodnoceny dle předem stanovených kritérií. Prostředky na státní investice by měly být alokovány dle přidělených priorit, a to maximálně do celkové výše plánovaných kapitálových výdajů.
- Při alokaci prostředků z Evropské unie by mělo být zakázáno překračování výdajových rámců v letech, které neukončují dané programovací období. Systém operačních programů v České republice je nutné přepracovat dle úspěšných příkladů z jiných členských států Evropské unie.
- Sestavované rozpočty by měly počítat s plánovanými změnami v legislativě, které mohou být účinné již v rozpočtovaném roce. Za tímto účelem by měl být analyzován legislativní plán vlády, který by měl být naplňován dle stanovených závazků.

Tato opatření by měla přispět ke zlepšení plánování rozpočtů a tím i zkvalitnit fiskální politiku v České republice. Tím tedy byl naplněn hlavní cíl práce. V práci bylo odpovězeno i na řadu doprovodných hypotéz, které nám pomáhaly k dosažení výsledného cíle. Zjistili jsme například, že vztah mezi hospodářským růstem a nezaměstnaností je v České republice nejednoznačný a existují období, kdy mezi těmito veličinami lze vyzorovat pozitivní i negativní vztah. Dále jsme zjistili, že fiskální chování mnohých vlád prohlubuje hospodářské cykly, což s sebou přináší řadu ekonomických problémů. V neposlední řadě pak bylo zjištěno, že fiskální politiky různých vlád se od sebe odlišují méně, než jak by se dalo předpokládat z vládních prohlášení. Největší rozdíly lze vyzorovat mezi rozpočty z počátku devadesátých let v porovnání s těmi následujícími. Též bylo zjištěno, že dobrá ekonomická situace může napomoci k obhajobě vládních postů, politická scéna v České republice je však natolik turbulentní, že důležitějšími se stávají jiné faktory.

Práci bychom mohli rozšiřovat o další poznatky. Bylo by možné provést detailní analýzu více státních rozpočtů než jen těch z let 2008 a 2014. Získaná data by pak přinesla více informací o vývoji fiskálních politik v České republice a mohla by sloužit k formulaci dalších doporučení pro zkvalitnění plánování tvorby rozpočtů. Zajímavé by bylo podívat se například na rok 2009, kdy propukla hospodářská krize a došlo tak k velkému odchýlení mezi plány a skutečností.

Práce by mohla být rozšířena i o monetární politiku České národní banky. Monetární politika je totiž od té fiskální neoddělitelná a vzájemně se ovlivňují. Šlo by tak lépe pochopit například ekonomický vývoj naší země kolem let 1997 a 1998. Zapracování monetární politiky do celé práce by vedlo ke komplexní analýze celé hospodářské politiky České republiky a tato práce by měla velkou vědeckou hodnotu.

I bez těchto rozšíření předkládaná práce splnila stanovené cíle. Byly odhaleny systematické chyby při sestavování státních rozpočtů a na základě toho byla definována možná opatření, která vedou k přesnějšímu sestavování a plánování veřejných rozpočtů v České republice.

Zdroje

Monografie a odborné knihy

- ČERVENKA, M.: Soustava veřejných rozpočtů, 1. vydání, Praha, Leges 2009, 208 str., ISBN 978-80-87212-11-0
- DURDISOVÁ, J.: Sociální politika, 1. vydání, Praha, Oeconomica 2002, 376 str., ISBN 80-86395-33-2
- DVOŘÁK, P.: Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 2008, 343 str., ISBN 978-80-7400-075-1
- FIALA, P.: Občané, demokraté a straníci, 1. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2015, 279 str., ISBN 978-80-7325-355-4
- GRUBER, J.: Public Finance and Public Policy, 2. vydání, New York, Worth Publishers 2007, 756 str., ISBN 978-0-7167-6631-5
- HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A.: Veřejné finance, 1. vydání, Praha, ASPI 2007, 364 str., ISBN 978-80-7357-301-0
- HAVLÍK, V.: Volby do Poslanecké sněmovny 2013, 1. vydání, Praha, Mezinárodní politologický ústav 2014, 347 str., ISBN 978-80-2107-147-6
- HOLMAN, R.: Ekonomie, 5. vydání, Praha, C. H. Beck 2011, 696 str., ISBN 978-80-7179-333-5
- JACKSON, P., BROWN, C.: Ekonomie veřejného sektoru, 1. vydání, Praha, Eurolex Bohemia 2003, 733 str., ISBN 80-86432-09-2
- KUBÍČEK, J.: Hospodářská politika, 1. vydání, Plzeň, Aleš Čeněk 2006, 302 str., ISBN 80-86898-99-7
- LAJTKEPOVÁ, E.: Veřejné finance v České republice, 1. vydání, Brno, Akademické nakladatelství Cerm 2007, 151 str., ISBN 978-80-86342-74-0
- LIŠKA, V.: Makroekonomie, 2. vydání, Praha, Professional publishing 2004, 628 str., ISBN 80-86419-54-1
- PAROUBEK, J.: Plnou parou v politice, 1. vydání, Praha, Prostor 2011, 332 str., ISBN 978-80-7260-254-4
- PEKOVÁ, J.: Veřejné finance: teorie a praxe v ČR, 1. vydání, Praha, Wolters Kluwer ČR 2011, 642 str., ISBN 978-80-7357-698-1

- VORLÍČEK, J.: Úvod do ekonomie veřejného sektoru, 1. vydání, Praha, Oeconomica 2008, 384 str., ISBN 978-80-245-1419-2

Odborné studie a texty

- EASTERLY, W., REBELO S.: Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation, 32 Journal of Monetary Economics, 1993
(dostupné zde: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/030439329390025B>)
- FIALA, P., MAREŠ M., PEJŠA P.: Vývoj politických stran a jejich systému po listopadu 1989, Zpráva o vývoji české společnosti, Academia, 1998
(dostupné zde: <https://is.muni.cz/publication/201380/cs>)
- FIALA, P., MIKŠ, F.: ODS a opoziční smlouva, ODS v českém politickém systému v letech 1991–2006, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006
(dostupné zde: <https://is.muni.cz/publication/710532?lang=cs>)
- KLÍČ, Z.: Volební podpora českých politických stran od roku 1992, Masarykova univerzita v Brně, 2008
(dostupné zde: http://is.muni.cz/dok/fmgr?so=nx;furl=%2Fth%2F65598%2Ffss_m%2F)
- LEBEDA T.: Voliči a volby 2006, Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2007
(dostupné zde: <http://www.soc.cas.cz/publikace/volici-volby-2006>)
- LINEK, L.: Voliči a volby 2010, Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2013
(dostupné zde: <http://www.soc.cas.cz/aktualita/vysla-nova-publikace-volici-volby-2010>)
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: Government Finance Statistics: Compilation Guide, Joint Bank – Fund Library, 2011
(dostupné zde: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/compil.pdf>)

Publikovaná data

- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Hlavní makroekonomické ukazatele, Databáze ČSÚ, 2016
(dostupné zde: https://www.czso.cz/csu/czso/hmu_cr)
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Výsledky voleb a referend, MV ČR, 2016
(dostupné zde: https://www.czso.cz/csu/czso/volby_lide)
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: Makroekonomická predikce České republiky, Úřad vlády ČR, 2015
(dostupné zde: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2016/makroekonomicka-predikce-leden-2016-23826>)

- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: Pokladní plnění státního rozpočtu, Úřad vlády ČR, 2016
(dostupné zde: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2015/mesicni-pokladni-plneni-2015-20446>)
- MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ ČR: Zpráva o hospodaření zdravotních pojišťoven, Úřad vlády ČR, 2015
(dostupné po přihlášení zde: https://kormoran.odok.cz/odok/eklep3.nsf/form_MaterialAVS.xsp?documentId=FF8E2)
- VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky, MPSV, 2015
(dostupné zde: http://www.vupsv.cz/index.php?p=economic_social_indicators)

Zákony a legislativa

- Česko. Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 348/1997 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1998, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 58/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2000, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 490/2001 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2002, Sbírka zákonů

- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2004, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 675/2004 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2005, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2009, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů

- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 348/1997 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1998, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 58/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2000, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 490/2001 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2002, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2004, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 675/2004 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2005, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů

- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2009, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů
- ČESKÁ REPUBLIKA: Státní závěrečný účet k zákonu č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, Sbírka zákonů

- ČESKÁ REPUBLIKA: Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, MF ČR, 2015
- ČESKÁ REPUBLIKA: Doprovodná dokumentace k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, přílohy B, C, E, H, tabulkové části, MF ČR, 2016

Seznam tabulek a grafů

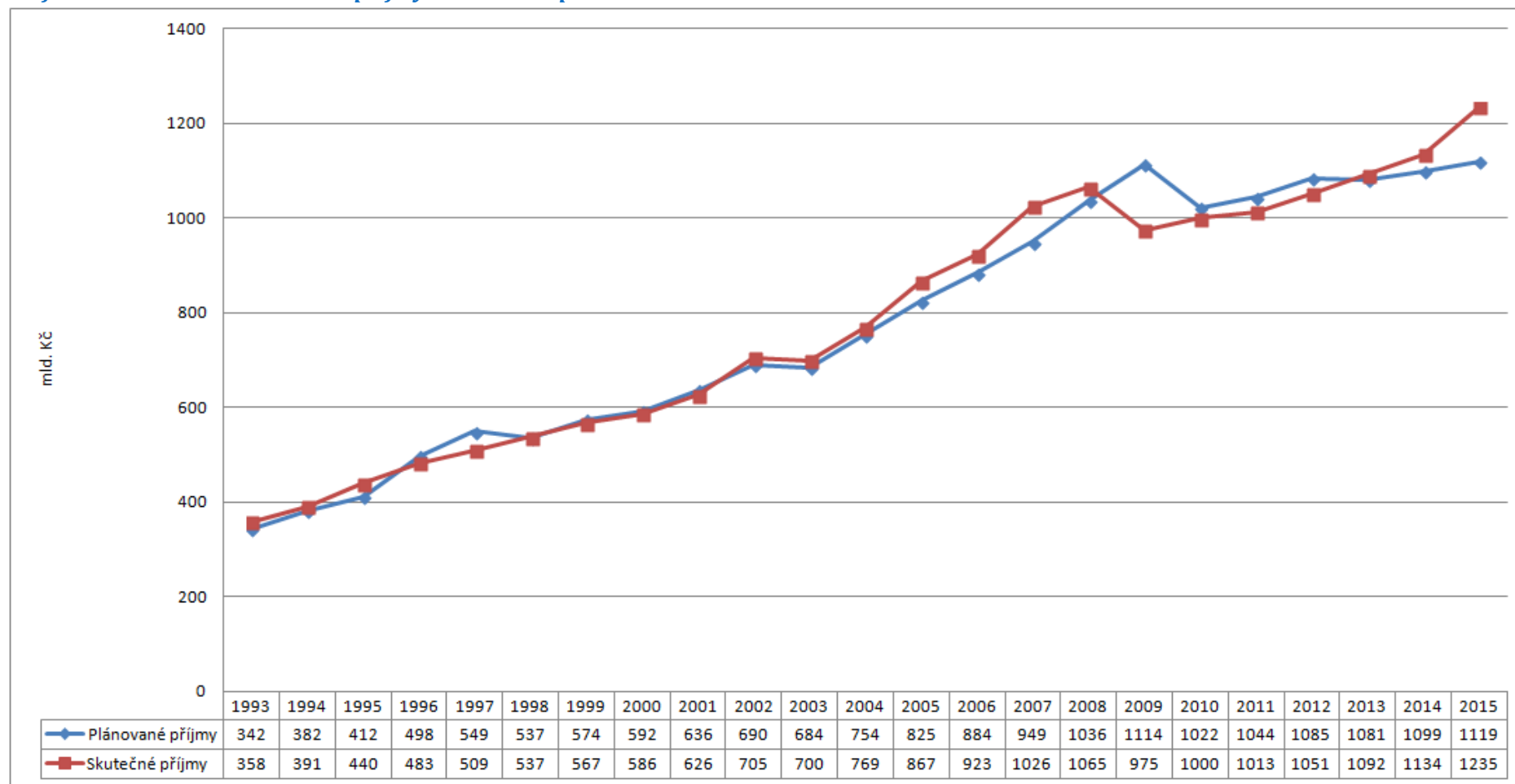
Tabulka č. 1: Hlavní makroekonomické indikátory	21
Tabulka č. 2: Vývoj daňové kvóty dle rozpočtové skladby v ČR v %	23
Tabulka č. 3: Plnění příjmů státního rozpočtu v mld. Kč pro rok 2015	24
Graf č. 1: Struktura celkových výdajů státního rozpočtu v mld. Kč.....	26
Graf č. 2: Vývoj rozpočtovaných kapitálových výdajů v mld. Kč	27
Tabulka č. 4: Struktura sociálních výdajů podle jednotlivých výdajových titulů v mil. Kč	28
Tabulka č. 5: Prostředky na platy a ostatní platby za provedenou práci v OSS a PO.....	29
Tabulka č. 6: Plnění výdajů státního rozpočtu v mld. Kč pro rok 2015	30
Graf č. 3: Vývoj deficitu státního rozpočtu v letech 1998 až 2016 v mld. Kč	32
Graf č. 4: Vývoj salda státního rozpočtu od roku 1993 do roku 2015 v mld. Kč	35
Tabulka č. 7: Vývoj příjmů veřejných rozpočtů v mld. Kč a % HDP	40
Tabulka č. 8: Vývoj výdajů veřejných rozpočtů v mld. Kč a % HDP	43
Tabulka č. 9: Vývoj sald veřejných rozpočtů v mld. Kč a v % HDP pro období 2008 až 2015 ..	44
Graf č. 5: Výdaje a příjmy veřejného zdravotního pojištění v 1. pololetí let 2010 až 2015	47
Graf č. 6: Výsledky voleb do České národní rady 1992	50
Tabulka č. 10: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 1993 až 1996 v mld. Kč.....	51
Tabulka č. 11: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 1993 až 1996 v mld. Kč.....	52
Tabulka č. 12: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 1993 až 1996 v mld. Kč.....	53
Tabulka č. 13: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 1993 až 1996	54
Graf č. 7: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 1996	55
Tabulka č. 14: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 1997 až 1998 v mld. Kč.....	56
Tabulka č. 15: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 1997 až 1998 v mld. Kč.....	57
Tabulka č. 16: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 1997 až 1998 v mld. Kč.....	58
Tabulka č. 17: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 1993 až 1996	59
Graf č. 8: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 1998	60

Tabulka č. 18: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 1999 až 2002 v mld. Kč	61
Tabulka č. 19: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 1999 až 2002 v mld. Kč	62
Tabulka č. 20: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 1999 až 2002 v mld. Kč	63
Tabulka č. 21: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 1999 až 2002	64
Graf č. 9: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2002	65
Tabulka č. 22: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 2003 až 2006 v mld. Kč	66
Tabulka č. 23: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 2003 až 2006 v mld. Kč	67
Tabulka č. 24: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 2003 až 2006 v mld. Kč	69
Tabulka č. 25: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 2003 až 2006	70
Graf č. 10: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2006	71
Tabulka č. 26: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 2007 až 2010 v mld. Kč	72
Tabulka č. 27: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 2007 až 2010 v mld. Kč	74
Tabulka č. 28: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 2007 až 2010 v mld. Kč	75
Tabulka č. 29: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 2003 až 2006	76
Graf č. 11: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2010	78
Tabulka č. 30: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 2011 až 2013 v mld. Kč	79
Tabulka č. 31: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 2011 až 2013 v mld. Kč	80
Tabulka č. 32: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 2011 až 2013 v mld. Kč	81
Tabulka č. 33: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 2011 až 2013	82
Graf č. 12: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2013	84
Tabulka č. 34: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 2014 až 2015 v mld. Kč	85
Tabulka č. 35: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 2014 až 2015 v mld. Kč	86
Tabulka č. 36: Plánovaná a skutečná salda státních rozpočtů 2014 až 2015 v mld. Kč	87
Tabulka č. 37: Přehled hlavních makroekonomických ukazatelů v letech 2014 až 2015	88
Tabulka č. 38: Struktura příjmů státního rozpočtu 2008	93
Tabulka č. 39: Struktura výdajů státního rozpočtu 2008	95

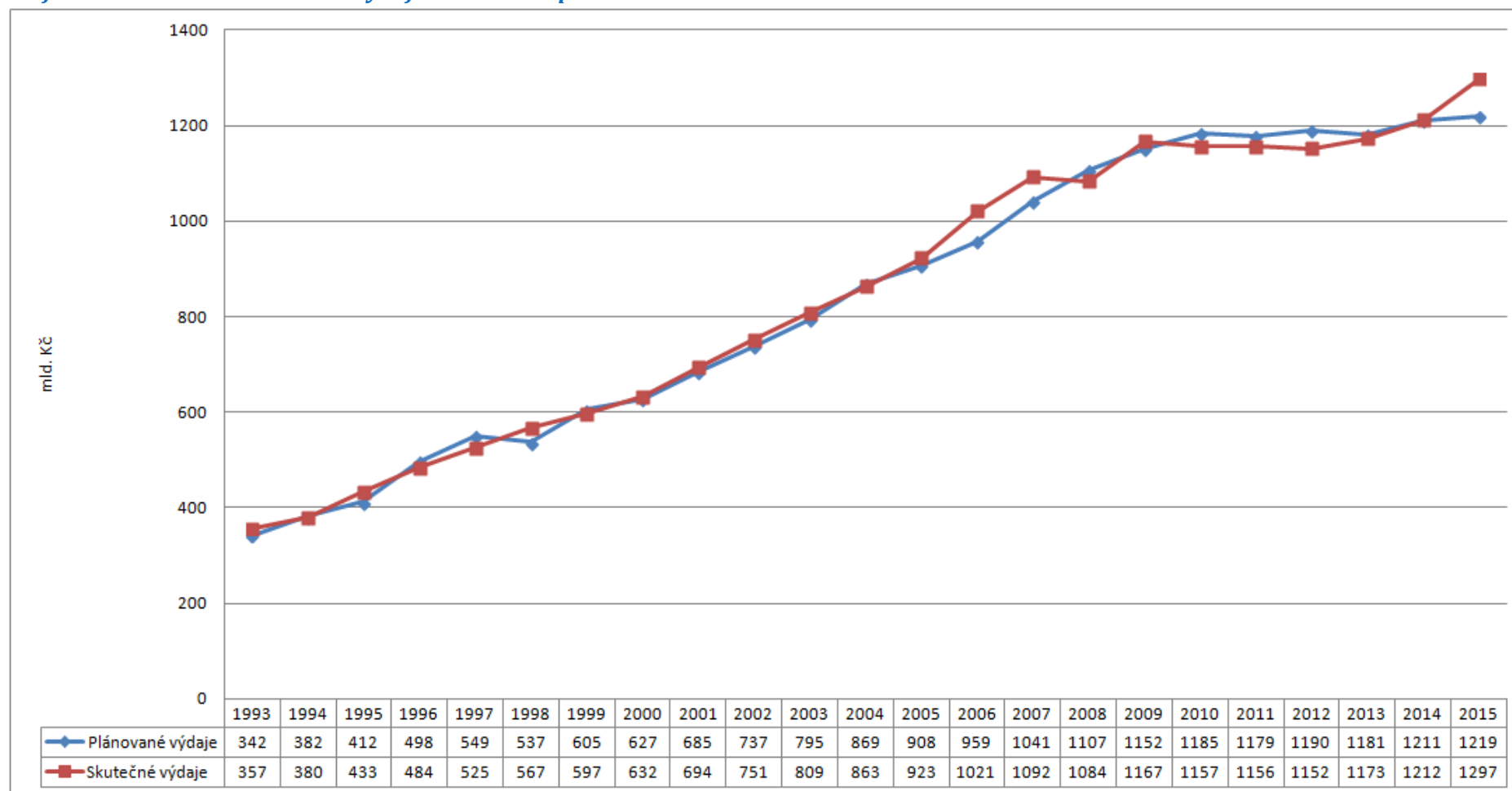
Tabulka č. 40: Struktura mandatorních výdajů státního rozpočtu 2008	97
Graf č. 13: Vývoj státního dluhu 1993 až 2008	99
Tabulka č. 41: Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů v mld. Kč	100
Tabulka č. 42: Struktura příjmů státního rozpočtu 2014	102
Tabulka č. 43: Struktura výdajů státního rozpočtu 2014	105
Tabulka č. 44: Struktura mandatorních výdajů státního rozpočtu 2014	108
Graf č. 14: Vývoj státního dluhu 2005 až 2014	110
Tabulka č. 45: Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů v mld. Kč	112
Graf č. 15: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 1993 až 2015 v mld. Kč	131
Graf č. 16: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 1993 až 2015 v mld. Kč	132
Graf č. 17: Plánované a skutečné salda státních rozpočtů 1993 až 2015 v mld. Kč	133
Graf č. 18: Vývoj hrubého domácího produktu 1993 až 2015 v mld. Kč a běžných cenách ..	134
Graf č. 19: Vývoj růstu HDP v % a registrované míry nezaměstnanosti v % 1993 až 2015....	135
Graf č. 20: Vývoj složené daňové kvóty v % a sociální kvóty v % 1993 až 2015	136

Přílohy

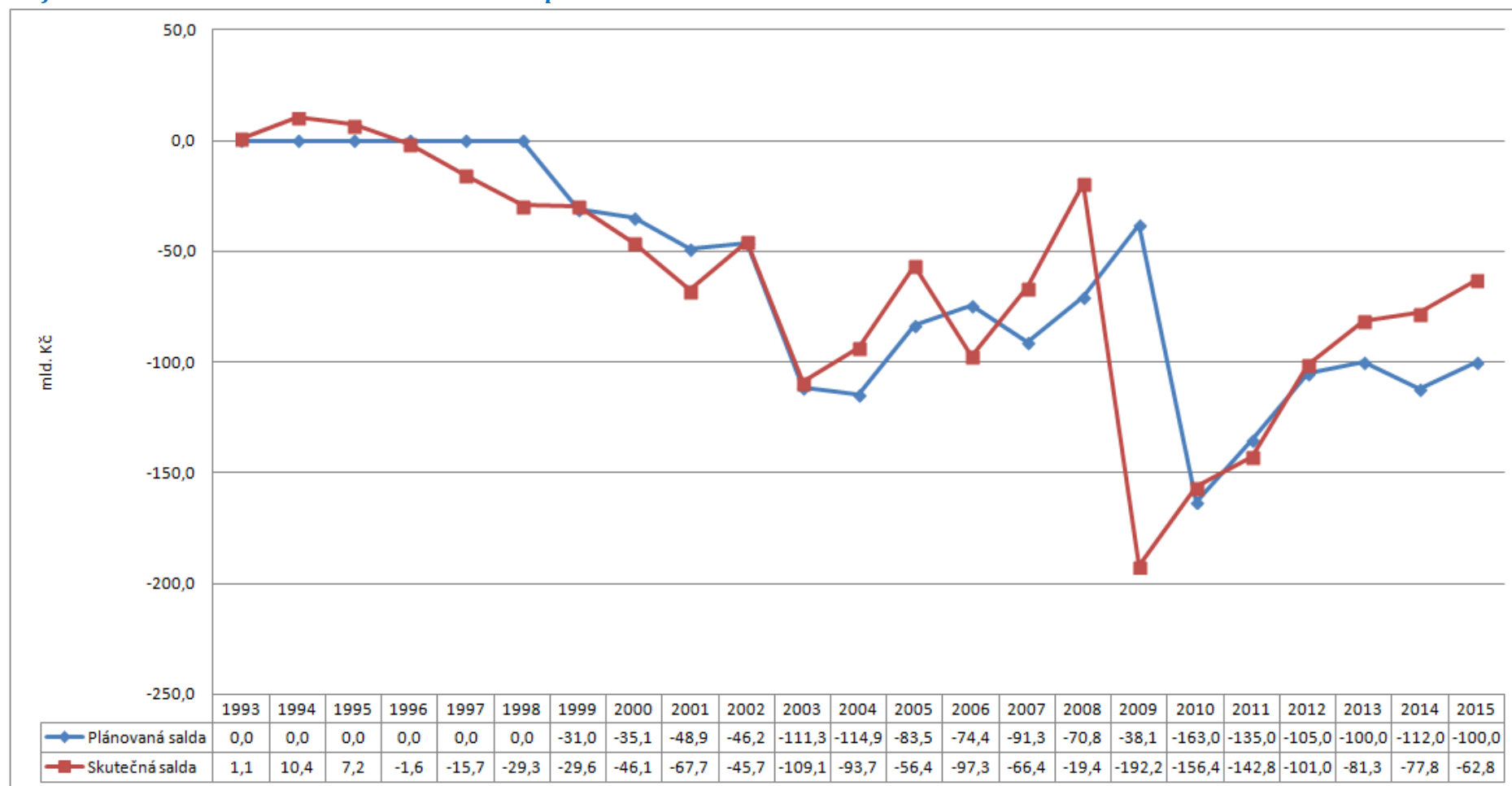
Graf č. 15: Plánované a skutečné příjmy státních rozpočtů 1993 až 2015 v mld. Kč



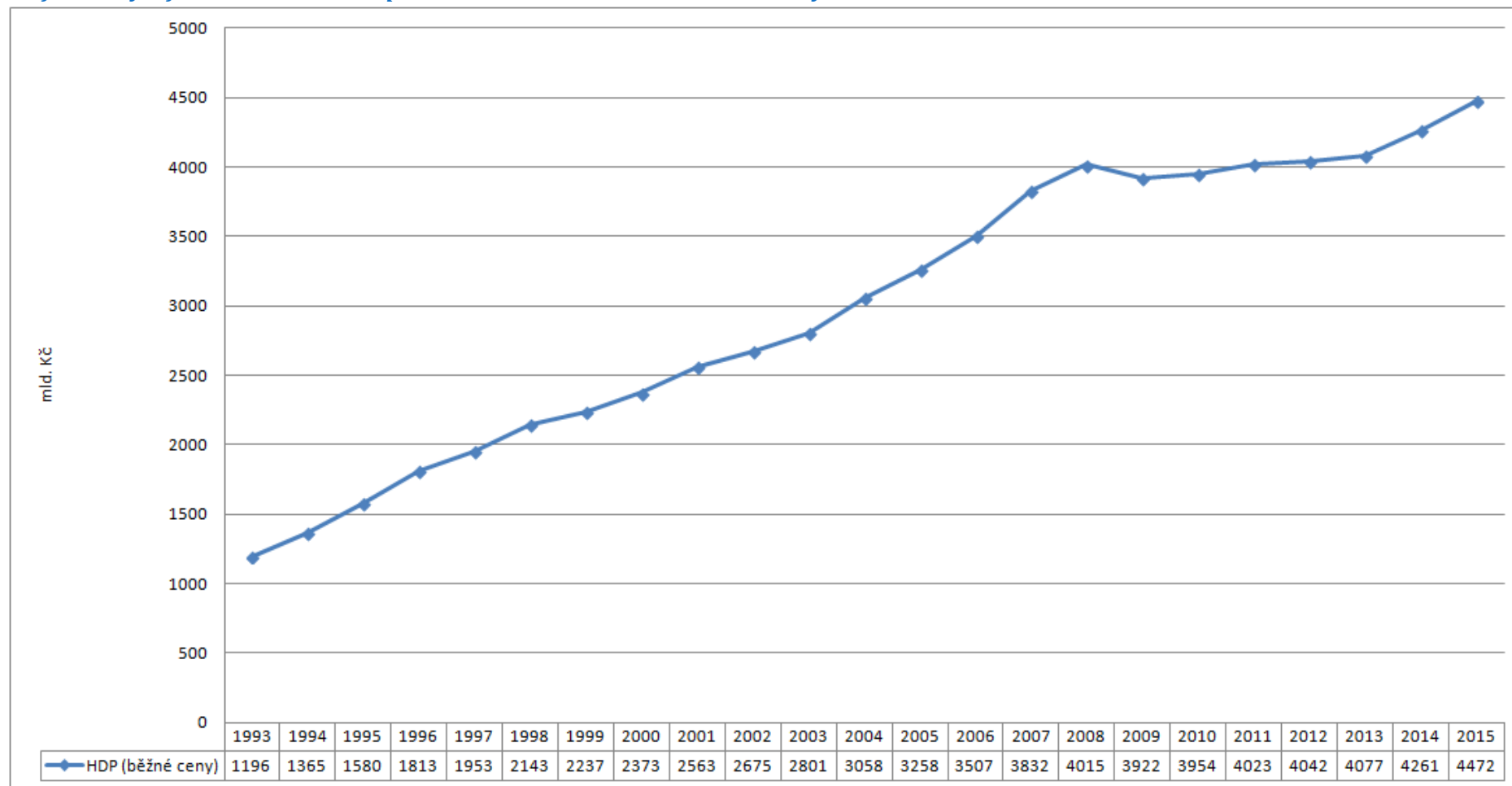
Graf č. 16: Plánované a skutečné výdaje státních rozpočtů 1993 až 2015 v mld. Kč



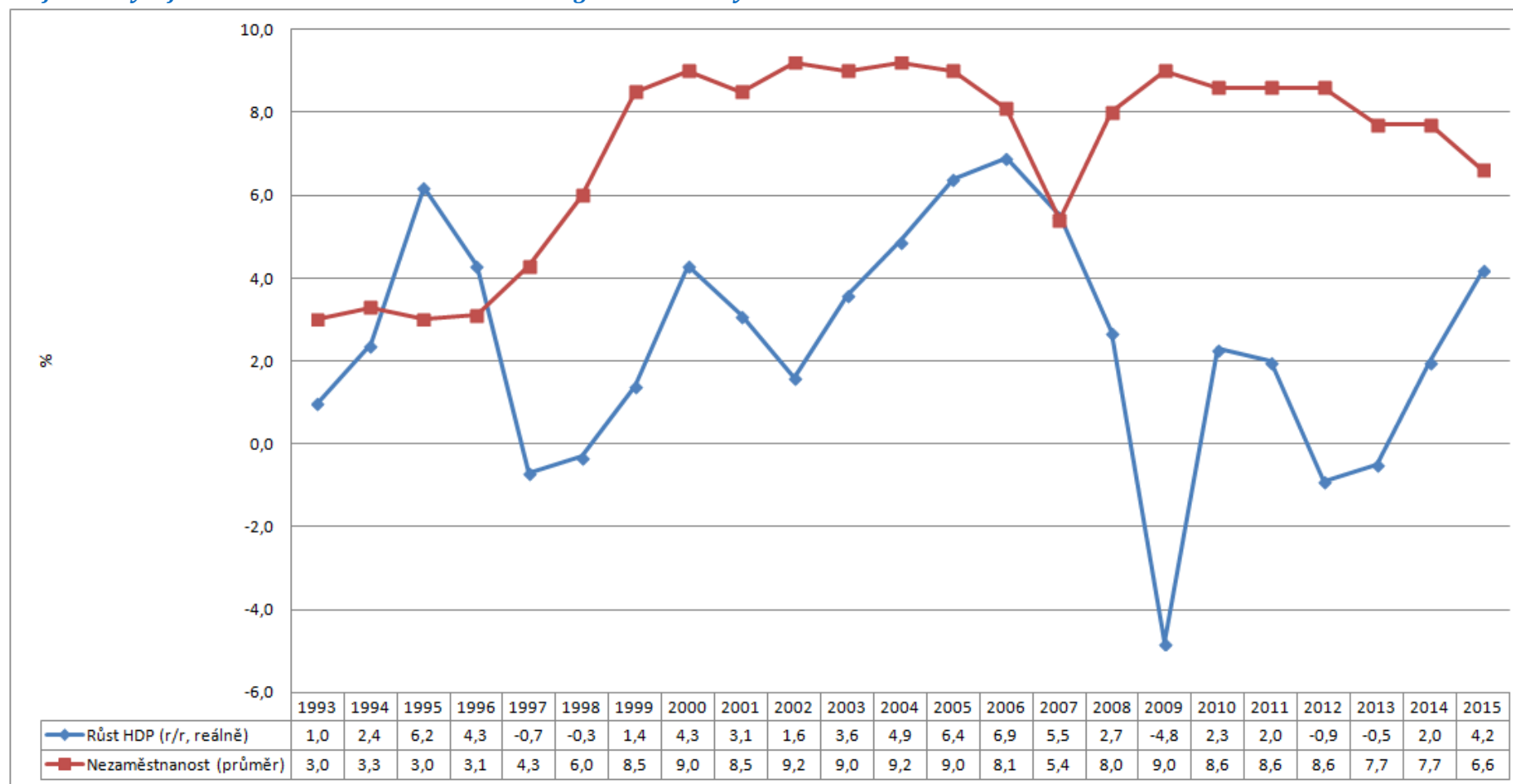
Graf č. 17: Plánované a skutečné salda státních rozpočtů 1993 až 2015 v mld. Kč



Graf č. 18: Vývoj hrubého domácího produktu 1993 až 2015 v mld. Kč a běžných cenách



Graf č. 19: Vývoj ročního reálného růstu HDP v % a registrované míry nezaměstnanosti v % 1993 až 2015



Graf č. 20: Vývoj složené daňové kvóty v % a sociální kvóty v % 1993 až 2015

