

**Česká zemědělská univerzita v Praze**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra ekonomiky**



**Diplomová práce**

**Deficit státního rozpočtu v České republice**

**Jana Kousalová**

**© 2016 ČZU v Praze**

# ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jana Kousalová

Provoz a ekonomika

Název práce

Deficit státního rozpočtu v České republice

Název anglicky

State budget deficit in the Czech Republic

---

Cíle práce

Hlavním cílem práce je analýza příjmů a výdajů státního rozpočtu ČR v letech 1993 – 2014 se zaměřením na problematiku deficitu státního rozpočtu ČR v jednotlivých letech.

Metodika

Práce bude rozdělena na tři hlavní části. První část bude teoretická (literární rešerše), která bude založena na analýze dokumentů, s jejichž pomocí se studentka seznámí se stavem řešené problematiky, zejména problematikou deficitu státního rozpočtu. Základním pramenem informací bude odborná literatura, případně odborné časopisy a periodika. Druhá část bude analytická. Založena bude na využití primárních a sekundárních dat. Primární data budou získána ze státních závěrečných účtů za zvolené časové období. Na základě zkoumaného problému dojde ke zpřesnění cíle práce. Bude provedena analýza hospodaření na příjmové a výdajové straně státního rozpočtu ČR. Závěrečná část bude obsahovat formulace výsledků práce a případné návrhy opatření.

**Doporučený rozsah práce**

60 – 90 stran

**Klíčová slova**

Veřejná správa, státní rozpočet, příjmy a výdaje státního rozpočtu, deficit státního rozpočtu, státní dluh a veřejný dluh.

---

**Doporučené zdroje informací**

ČERVENKA, Miroslav. Soustava veřejných rozpočtů. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. 208 s. ISBN 978-80-87212-11-0.

FERREIRO, Jesus, FONTANA, Guiseppe, SERRANO, Felipe. Fiscal Policy in the European Union. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 240 s. ISBN 978-0-230-20399-0.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena a kolektiv. Veřejné finance. 2. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

NAHODIL, František a kol. Veřejné finance v České republice. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5.

OCHRANA, František, PAVEL, Jan, VÍTEK, Leoš a kol. Veřejný sektor a veřejné finance. 1.vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-3228-2

PEKOVÁ, Jitka. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 3. aktual. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. aktual. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, podle stavu k 1.10.2008. 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4.

VODÁKOVÁ, Jana aj. Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 208 s. ISBN 978-80-7478-324-1.

---

**Předběžný termín obhajoby**

2015/16 LS – PEF

**Vedoucí práce**

Ing. Jiří Čermák, Ph.D.

**Garantující pracoviště**

Katedra ekonomiky

Elektronicky schváleno dne 6. 10. 2014

prof. Ing. Miroslav Svatoš, CSc.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 6. 10. 2014

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 30. 03. 2016

### Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Deficit státního rozpočtu v České republice" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 31. 3. 2016

---

## Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala svému vedoucímu práce Ing. Jiřímu Čermákovi, Ph.D. za odborné vedení, za pomoc a rady při zpracování této práce.

# Deficit státního rozpočtu v České republice

---

## State budget deficit in the Czech Republic

### Souhrn

Předmětem diplomové práce Deficit státního rozpočtu v České republice je analýza deficitu ČR za sledované období let 1993 až 2014 a zhodnocení dodržování rozpočtové kázně s popisem významných meziročních změn. Úvodní část práce se věnuje vysvětlení základních pojmů, které se vztahují k deficitu státního rozpočtu. Popisuje legislativní proces od návrhu, schválení až po kontrolu plnění rozpočtu. Stručně jsou zde charakterizovány příjmy a výdaje státního rozpočtu společně s příčinami a důsledky deficitu státního rozpočtu.

Praktická část práce se zabývá nejdůležitějšími položkami příjmů a výdajů státního rozpočtu za sledované období a podrobněji za rok 2014. V souladu se stanoveným cílem práce byla provedena analýza hospodaření státního rozpočtu za období 1993 až 2014 s dopadem na celkové hospodaření státu. Zhodnocen byl i vliv střídání vládních představitelů v jednotlivých volebních obdobích. V závěru jsou shrnuty návrhy řešení a predikce vývoje deficitu státního rozpočtu v ČR.

**Klíčová slova:** veřejná správa, státní rozpočet, příjmy a výdaje státního rozpočtu, deficit státního rozpočtu, státní dluh a veřejný dluh

### Summary

The subject of this diploma thesis State budget deficit in the Czech Republic is an analysis of the deficit of the Czech Republic during the period from 1993 to 2014 and evaluation of fiscal discipline with a description of significant annual changes. The introductory part is devoted to explaining basic concepts that relate to the budget deficit. It describes the legislative process from design approval to monitoring implementation of the budget. Briefly, here are characterized revenues and expenditures of the state budget, together with the causes and consequences of the state budget deficit.

The practical part deals with the most important items of revenue and expenditure of the state budget during the reporting period and more for 2014. In accordance with the stated goal of the work was done the analysis of the state budget for the period from 1993 to 2014 with an impact on the overall economy of the state. We evaluated the effect of substitution and government officials in each electoral period. The conclusion summarizes the proposed solutions and forecast of the budget deficit in the ČR.

**Keywords:** public administration, state budget, state budget revenue and expenditure, budget deficit, state debt and public debt

# Obsah

1	Úvod.....	9
2	Cíl práce a metodika .....	10
3	Teoretická východiska .....	12
3.1	Rozpočtová a fiskální politika .....	12
3.2	Rozpočtový proces.....	13
3.2.1	Příprava SR .....	14
3.2.2	Sestavení SR .....	17
3.2.3	Rozpočtové provizorium.....	17
3.2.4	Kontrola SR .....	17
3.3	Maastrichtská kritéria .....	18
4	Příjmy a výdaje státního rozpočtu .....	21
4.1	Příjmy státního rozpočtu .....	21
4.1.1	Členění příjmů SR .....	21
4.2	Výdaje státního rozpočtu .....	22
4.2.1	Obligatoční výdaje SR .....	23
4.2.2	Mandatoční výdaje .....	23
4.2.3	Ostatní mandatoční výdaje .....	24
4.2.4	Kvazi mandatoční výdaje .....	24
4.2.5	Ostatní výdaje .....	25
4.2.6	Příčiny růstu veřejných výdajů .....	25
4.2.7	Teorie vysvětlující růst veřejných výdajů.....	25
4.3	Veřejné finance a základní související pojmy .....	26
4.3.1	Veřejný dluh .....	28
4.3.2	Vládní dluh .....	29
4.3.3	Státní dluh .....	29
4.3.4	Metodika vykazování vládního deficitu a dluhu.....	30
4.4	Deficit státního rozpočtu a jeho krytí .....	31
4.4.1	Členění deficitu státního rozpočtu .....	31
4.4.2	Příčiny rozpočtového deficitu .....	32
4.4.3	Důsledky deficitu .....	32
4.4.4	Způsoby financování.....	33

5	Analýza vybraných makroekonomických ukazatelů .....	35
5.1	Hrubý domácí produkt (HDP) .....	35
5.2	Příjmy státního rozpočtu .....	38
5.3	Příjmy v roce 2014.....	40
5.4	Výdaje státního rozpočtu .....	43
5.4.1	Příčiny růstu veřejných výdajů .....	44
5.5	Výdaje v roce 2014 .....	49
5.5.1	Výdaje kapitoly státní dluh .....	50
6	Deficit státního rozpočtu.....	53
6.1	Deficit státního rozpočtu v roce 2014.....	53
6.2	Vývoj deficitu státního rozpočtu.....	54
6.3	Státní dluh .....	55
6.3.1	Podíl vládnoucích stran na státním dluhu .....	63
6.4	Vyhodnocení kritéria dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí .....	68
7	Návrh řešení a predikce vývoje státního dluhu za zachování současných trendů .....	70
8	Závěr .....	75
	Seznam použitých zdrojů.....	78
	Přehled schémat, tabulek a grafů .....	81



# 1 Úvod

Deficit státního rozpočtu je hojně diskutované téma posledních let. Alarmující je posledních několik let enormní nárůst výše deficitu státního rozpočtu a z toho vyplývající kumulace deficitů, která v letech 2013 a 2014 přesáhla 40 % HDP.

V souvislosti s fungováním státního rozpočtu jsou často zmiňovány 2 hlavní ekonomické proudy. V hospodářské politice státu jde o to, jakým způsobem bude stát zasahovat do ekonomiky, a zda je vůbec nutné do tržního fungování zasahovat. Jedním z těchto přístupů k fungování trhu je keynesiánský přístup, který prosazuje zásahy státu přes fiskální politiku. Dalším z nich je monetaristický přístup a ten prosazuje monetární politiku.

Do fungování veřejných financí a pro tuto práci stěžejního státního rozpočtu zasahuje především vláda, a to nastavením daňového zatížení a vládních výdajů. Jsou to nástroje fiskální politiky, které vláda využívá k ovlivnění trhu. Bohužel v praxi jsou tyto nástroje a celkové rozhodování vlády silně ovlivněno volebními preferencemi a snahou zajistit si další volební období na úkor dlouhodobé stabilizace veřejných financí. V posledních několika letech se situace s dodržováním rozpočtové kázně zlepšila, ale zadlužení státu až do roku 2014 neustále narůstalo.

Vývoj fiskální politiky v EU na počátku 90. let byl velmi podobný vývoji veřejných financí v ČR. Docházelo k rychlému zvyšování veřejného dluhu, kdy průměrný deficit rozpočtů EU přesahoval 5 % HDP. Podíl veřejného dluhu k HDP překračoval hranici 60 %. K zamezení dalšího zhoršování deficitu veřejných financí a k následnému snižování veřejného zadlužení byla přijata známá maastrichtská kritéria. Stanovením hranice 3 % HDP pro deficit veřejného rozpočtu a zároveň hranice pro veřejný dluh na úroveň 60 % HDP se podařilo v delším časovém období stabilizovat veřejné finance.

## 2 Cíl práce a metodika

V teoretické části práce bude zpracována literární rešerše na základě studia odborné literatury. Budou zde popsány základní pojmy a členění veřejných financí a státního rozpočtu. Budou vysvětleny rozdíly mezi veřejným, vládním a státním dluhem. Popsána bude metodika vykazování vládního deficitu a dluhu. Práce bude popisovat rozpočtovou a fiskální politiku a přehledně prezentovat rozpočtový proces.

Cílem práce je provést analýzu státního rozpočtu (SR) České republiky (ČR) v letech 1993 – 2014 se zaměřením na problematiku deficitu SR v jednotlivých letech, a s tím spojeného narůstání státního dluhu ČR. K naplnění tohoto cíle bude nejdříve provedena analýza příjmové stránky státního rozpočtu od data vzniku samostatné České republiky po současnost. Detailněji bude zpracován rok 2014, jelikož je posledním rokem, který má schválený státní závěrečný účet. Pomocí metod analýzy a komparace bude zhodnocen stav plnění rozpočtu roku 2014 ve srovnání s rokem 2013.

Druhá strana státního rozpočtu je tvořena výdaji, a proto v další části práce bude analyzována výdajová stránka SR. Podrobně bude analyzován rok 2014 oproti minulému roku. Budou popsány nejvýznamnější rozdíly a zhodnocen jejich podíl na celkových výdajích.

Takto koncipovaná práce poté umožní lépe porozumět celé problematice státního rozpočtu v širších souvislostech.

Z dlouhodobého hlediska je cílem práce zhodnotit dodržení rozpočtové kázně, tedy shodu schváleného rozpočtu se skutečnými daty za dané období a popsat významné meziroční změny.

Dílním cílem bude odhadnout trend při zachování lineárního vývoje ekonomiky a státního dluhu za období 1993-2014 a 2004-2014. Pro ohodnocení vhodnosti modelu bude vypočítán takzvaný koeficient determinace. Koeficient determinace se označuje  $R^2$  a určuje, jaký je rozptyl hodnot použitých v regresním modelu. Koeficient determinace

nabývá hodnot z intervalu 0,1. čím více se blíží 1, tím přesnější je model. Vyjadřuje se vztahem:  $R^2 = S_T/S_y$

Vzhledem k tomu, že jednotlivé deficity státního rozpočtu a růst veřejného dluhu ČR ovlivňuje plnění Maastrichtských kritérií, která jsou povinná pro vstup ČR do eurozóny, bude část práce obsahovat zhodnocení plnění kritérií vztahujících se k deficitu a celkovému zadlužení státu.

Na základě zjištěných skutečností budou formulovány závěry, názory a případně doporučení.

Hlavními zdroji dat budou oficiální a veřejně přístupné informace ze stránek Ministerstva financí ČR. Konkrétně pak převážně ze závěrečného účtu za roky 1993-2014. Dalším významným zdrojem dat budou informace ze stránek Českého statistického úřadu.

### 3 Teoretická východiska

Státní rozpočet je nejdůležitější rozpočet z veřejné rozpočtové soustavy ČR. Tvoří ho plánované příjmy a výdaje státu, které po schválení vládou nabývají formu zákona. Fiskální a rozpočtová politika používá státní rozpočet k dosažení stanovených politických sociální a ekonomických cílů.

#### 3.1 Rozpočtová a fiskální politika

Úkolem rozpočtové politiky a fiskální politiky je zajišťovat alokační, redistribuční a stabilizační funkci státu. Mezi oběma politikami existuje řada odlišností, ale i mnoho společného. (Hamerníková a kol., 2010)

Hamerníková (2010) dává rozpočtovou politiku do souvislosti s veřejnou volbou a úlohou státu při plnění stanovených úkolů (co bude stát financovat) a zajištění dostatečných prostředků k financování stanovených úkolů. Veřejné finance tak plní alokační a redistribuční funkci.

*„Fiskální politika je součástí hospodářské politiky a slouží k ovlivňování agregátní poptávky a agregátní nabídky s cílem vyvolat žádoucí účinky a potlačit nežádoucí účinky na celkovou produkci (HDP), zaměstnanost a ceny (inflaci), a tím čelit nízkému tempu růstu HDP, eventuálně poklesu HDP, vysoké nezaměstnanosti a vysoké inflaci.“*  
(Hamerníková a kol., 2010, s. 221).

V obecném slova smyslu se s touto definicí lze ztotožnit a porozumět jejímu zamyšlenému obsahu. Na druhou stranu praktické vnímání fungování české fiskální politiky mnohdy teoretickou formulí „stimulace agregátní poptávky“ nadužívá nebo v horším případě zneužívá. Jinými slovy, kroky fiskální politiky nejsou často motivovány cíly k opodstatněnému ovlivňování agregátní poptávky, ale ovlivňování agregátní poptávky je pouze záminka.

Fiskální politika plní především funkci stabilizační. Pro stabilizaci základních makroekonomických ukazatelů využívá stát záměrná diskreční opatření a vestavěné stabilizátory. Mezi diskreční opatření patří výše vládních výdajů, daňové sazby, slevy na daních, sazby DPH, sazby sociálního pojištění. Vestavěné stabilizátory působí dlouhodobě a jejich působení je automatické. Mezi stabilizátory počítáme progresivní zdanění nebo pojistné na státní politiku zaměstnanosti.

Na úrovni vlád jednotlivých zemí se setkáváme s různým přístupem k rozsahu zajištění veřejných výdajů a zajištění potřebných prostředků k jejich financování. Rozsah těchto veřejných statků osciluje mezi zajištěním minimálních, nejzákladnějších veřejných statků (obrana státu, legislativa, bezpečnost), střední stupeň přidává například ještě zdravotnictví, vzdělání, ochranu životního prostředí, dopravu, kulturu, vědu, antimonopolní politiku, atd. Maximální rozsah veřejných statků, typický pro centrálně řízené ekonomiky, můžeme definovat jako redistribuci většiny důchodů, koordinaci soukromých subjektů, atd. (Červenka, 2009)

Obecně lze říci, že objem a rozsah veřejných výdajů a produkce veřejných statků stále stoupá. Zajištění těchto funkcí státu a vlády si vyžádalo vznik většího počtu stupňů vlád, rozšíření územních samospráv a postupné předání některých kompetencí (věcných i fiskálních) do správy jiných vládních úrovní. Kompetence týkající se celého státu zůstávají centrálně v rukou vlády, ale další veřejné výdaje vztahující se k jednotlivým územním celkům se přesunují na územní samosprávu a stejné je to i s rozpočtovým určením daní. Předpokladem je, že územní celky budou hospodařit efektivněji vzhledem ke znalosti prostředí a potřeb místních ekonomických subjektů a obyvatelstva.

Zjednodušeně lze konstatovat, že toto je podstatou fiskálního federalismu.

### **3.2 Rozpočtový proces**

Rozpočtový proces je dán zákonem č. 218/2000 sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Jde o daný postup k sestavení

bilance příjmů a výdajů na další období nebo ve středním horizontu na 2 následující období. Předpis č. 218/2000 Sb. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Červenka (2009) popisuje rozpočtovou soustavu v souvislosti s funkcemi veřejného rozpočtu:

- alokační funkce – distribuuje finance do předem určených hospodářských oblastí
- stabilizační funkce – veřejné finance jsou použity na ovlivnění hospodářského cyklu
- redistribuční funkce – cílem je spravedlivější rozdělení financí ve společnosti a mezi ekonomickými subjekty. Spravedlnost v tomto smyslu přejímají zákonné normy, které jsou schvalovány ve smyslu optimálního rozdělení zdrojů ve společnosti.

Všechny funkce veřejných rozpočtů spolu souvisí a nepůsobí samostatně, jsou vzájemně provázané.

*„Rozpočtový proces je proces přípravy rozpočtové prognózy, přípravy vlastního rozpočtu na rozpočtové období, schvalování rozpočtu, rozpočtové úpravy a jeho plnění. V širším pojetí zahrnuje i kontrolu rozpočtové kázně“.* Rozpočtové období trvá více než 3 roky a zahrnuje sestavení rozpočtové prognózy, tzv. střednědobého výhledu na období 2 let následujících po roce, na který se sestavuje rozpočet. Rozpočtová prognóza již obsahuje některé závazné ukazatele pro navazující rozpočty. (Červenka, 2009, s. 38)

### **3.2.1 Příprava SR**

Příprava nového ročního rozpočtu na další období trvá přibližně půl roku. Ministerstvo financí vychází ze schváleného střednědobého výhledu a požadavků ústředních orgánů a institucí na transfery. (Peková, 2008)

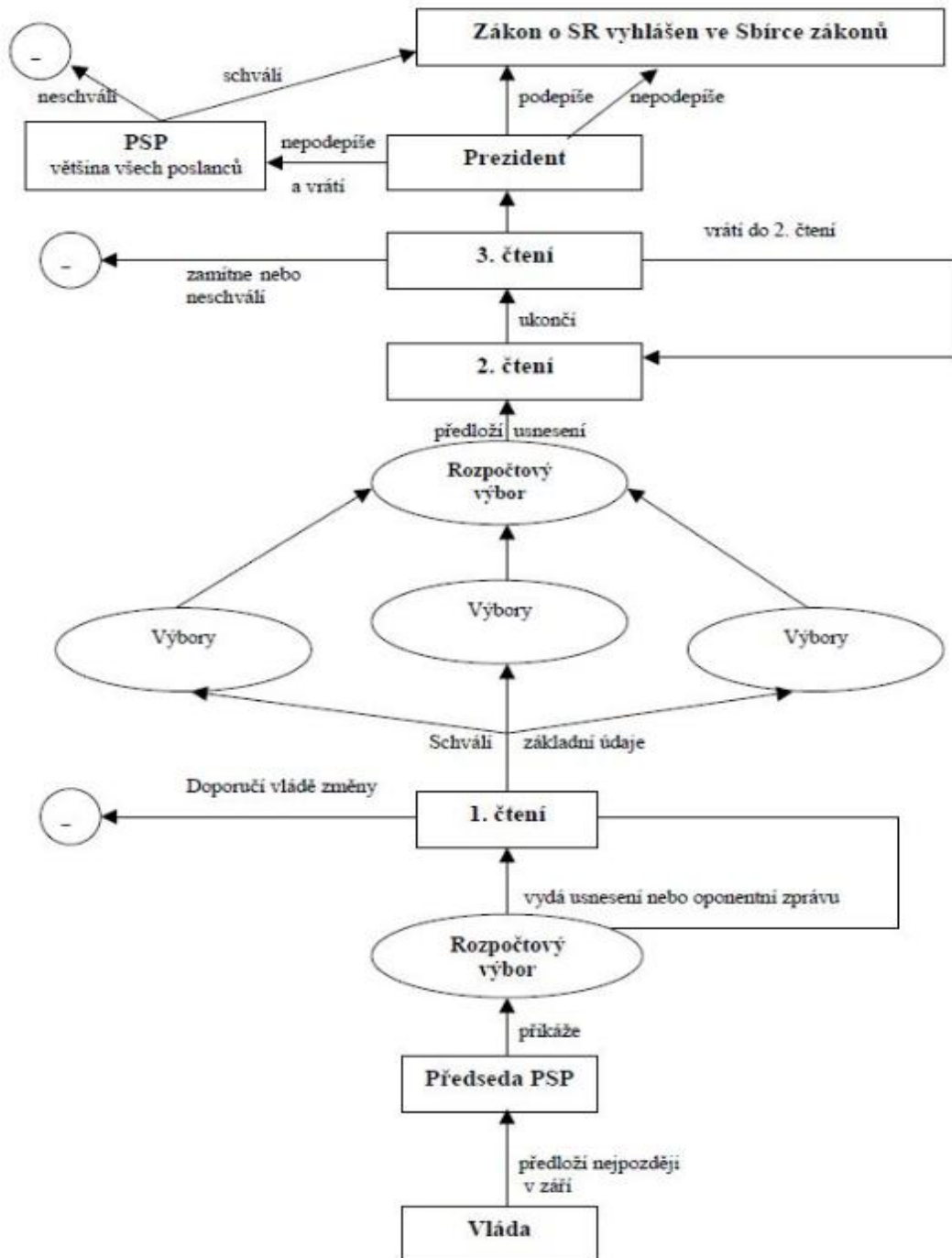
Jednotlivé fáze rozpočtového procesu:

- Příprava rozpočtové prognózy (v ČR střednědobého výhledu)
- Návrh rozpočtu
- Projednání rozpočtu v příslušných orgánech (viz. schéma č. 1)
- Schválení rozpočtu (viz. schéma č. 1)
- Plnění rozpočtu
- Sestavení tzv. platebního kalendáře
- Úpravy rozpočtu (rozpočtová opatření)
- Kontrola plnění rozpočtu
- Závěrečný účet

Pravidla rozpočtového procesu jsou dána zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Schéma č. 1 projednávání a schvalování státního rozpočtu

## Státní rozpočet



Zdroj: PSP České republiky. *Přijímání zákonů* [online],  
<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>



### **3.2.2 Sestavení SR**

Za sestavení rozpočtu je odpovědné Ministerstvo financí, které předloží svůj návrh Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Dále je návrh ve třech čteních předložen poslancům k projednání a případně k pozměňovacím návrhům. Poslanecká sněmovna může návrh po třetím čtení buď schválit, pak se z něj stává zákon vyhlášený ve Sbírce zákonů, nebo ho odmítnout, a pak následuje hospodaření podle rozpočtového provizoria.

### **3.2.3 Rozpočtové provizorium**

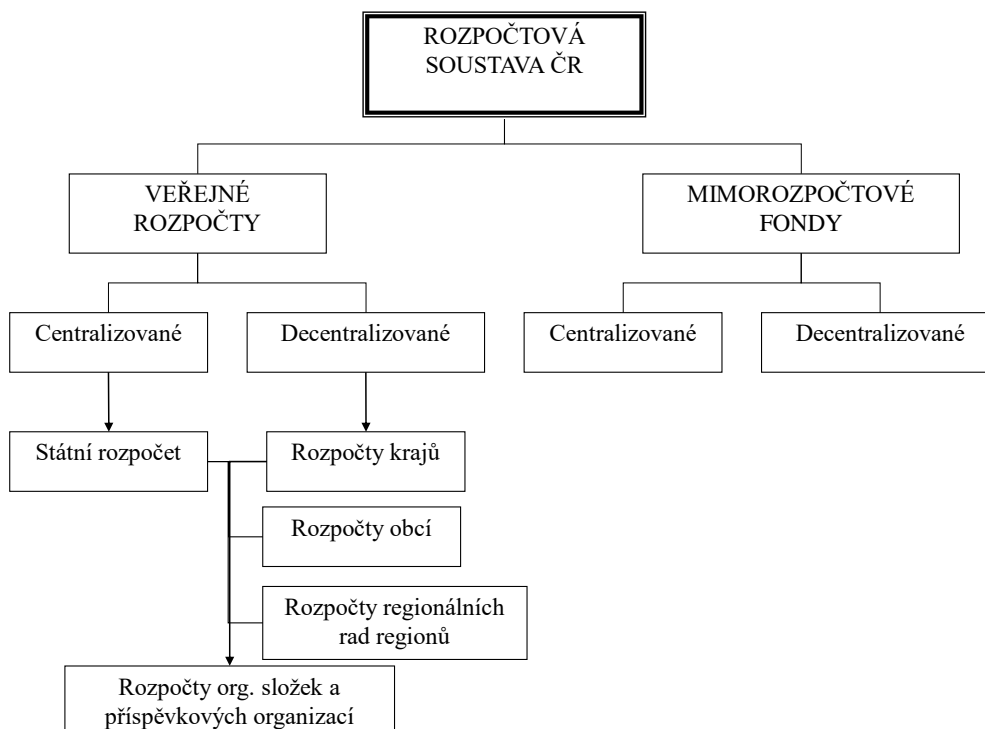
V případě, že Poslanecká sněmovna neschválí státní rozpočet na příští rok do 31. 12. kalendářního roku, nastává od 1. ledna tzv. rozpočtové provizorium. Plánované výdaje jsou zmrazeny a stát hospodaří podle rozpočtu z minulého roku. Na každý jednotlivý měsíc se uvolní 1/12 celkových výdajů. V České republice se dle rozpočtového provizoria již hospodařilo. Za vlády současného prezidenta Miloše Zemana v roce 1999 a 2000, jelikož nedošlo ke schválení státního rozpočtu do konce roku. Žádný zásadní vliv na fungování státu to však nemělo, neboť tato provizoria trvala vždy jen několik dnů. (MFCR, 2009, <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2009/2009-12-11-vmediich-4685-4685>)

### **3.2.4 Kontrola SR**

Průběžně je kontrolováno plnění rozpočtu během celého rozpočtového období. Za rozpočet odpovídá orgán, který jej navrhuje. U státního rozpočtu je to ministerstvo financí. Veškeré změny a úpravy musí schválit Poslanecká sněmovna.

Po skončení rozpočtového období výkonné orgány sestavují přehled o skutečném vývoji plnění rozpočtu po skončení rozpočtového období, v ČR tzv. závěrečný účet a jeho zdůvodnění a předkládají ho ke schválení poslanecké sněmovně (Peková, Pilný, Jetmar, 2008)

Schéma č. 2: Rozpočtová soustava ČR



Zdroj: Nahodil, F. a kol.: *Veřejné finance v České republice*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2009

### 3.3 Maastrichtská kritéria

Pro vstup do eurozóny jsou pro všechny členské státy Evropské unie stěžejní tzv. maastrichtská kritéria. Jejich znění lze nalézt v čl. č. 140/1 Smlouvy o fungování EU a v Protokolu č. 13 o kritériích konvergence a Protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku.

(ČNB. *Integrace ČR do EU – měnová a hospodářská politika. Kritéria konvergence*, [https://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/mezinarodni\\_vztahy/cr\\_eu\\_integrace/eu\\_integrace\\_04.html](https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_04.html))

Maastrichtská kritéria jsou tvořena následujícími čtyřmi body:

1. Kritérium cenové stability

Toto kritérium znamená, že: *„členský stát vykazuje dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace, sledovanou během jednoho roku před šetřením, která nepřekračuje o více než 1,5 procentního bodu míry inflace těch – nanejvýše tří – členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability. Inflace se měří pomocí harmonizovaného indexu spotřebitelských cen (HICP)“*

2. Kritérium dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí

Toto kritérium se snaží zabránit států propadnout do dluhové pasti a vykazovat nadměrné roční deficity, protože je rozděleno na dvě části

○ kritérium veřejného deficitu

Toto kritérium dle CNB znamená, že: *„poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřekročí 3 %, kromě případů, kdy buď poměr podstatně klesl, nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně, která se blíží referenční hodnotě, anebo překročení nad referenční hodnotu bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstává blízko k referenční hodnotě. Veřejný deficit znamená deficit, vztahující se k ústřední vládě včetně regionálních a místních úřadů a fondů sociálního zabezpečení, s výjimkou komerčních operací, definovaných v Evropském systému makroekonomických účtů.“*

○ kritérium veřejného dluhu

Toto kritérium dle CNB znamená, že: *„poměr veřejného dluhu v tržních cenách k hrubému domácímu produktu nepřekročí 60 %, kromě případů, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě. Veřejný dluh znamená hrubý úhrn dluhů v nominálních hodnotách na konci roku, konsolidovaných uvnitř a mezi jednotlivými odvětvími státního sektoru.“*

3. Kritérium stability kurzu měny a účasti v ERM II

*Toto kritérium dle CNB znamená, že: „členský stát dodržoval normální rozpětí, která jsou stanovena mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému, bez značného napětí během alespoň dvou posledních let. Zejména by pak země neměla z vlastní iniciativy devalvovat bilaterální směnný kurz domácí měny vůči měně kteréhokoliv jiného členského státu (po zavedení eura vůči euru).“*

4. Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb

*Toto kritérium dle CNB znamená, že: „v průběhu jednoho roku před šetřením průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu nepřekračovala o více než 2 procentní body úrokovou sazbu těch – nanejvýše tří – členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability. Úrokové sazby se zjišťují na základě výnosů dlouhodobých státních dluhopisů nebo srovnatelných cenných papírů.“*

(ČNB. *Integrace ČR do EU – měnová a hospodářská politika. Kritéria konvergence,* [https://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/mezinarodni\\_vztahy/cr\\_eu\\_integrace/eu\\_integrace\\_04.html](https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_04.html))

## **4 Příjmy a výdaje státního rozpočtu**

### **4.1 Příjmy státního rozpočtu**

Příjmy státního rozpočtu zajišťují financování veřejných výdajů schválených vládou. Základním příjmem do státního rozpočtu každého státu patří daně. Výlučným příjmem do státního rozpočtu jsou cla, která od roku 2004 odvádí ČR do rozpočtu EU. (Peková, Pilný, Jetmar, 2008)

#### **4.1.1 Členění příjmů SR**

Příjmy státního rozpočtu lze rozdělit dle různých hledisek, například podle návratnosti. Nenávratné příjmy jsou příjmy, které má stát v rozpočtu k dispozici natrvalo. Nenávratnými příjmy jsou obecně myšleny daňové příjmy a mezi nimi např. daň z příjmů právnických osob, DPH, cla, povinné příspěvky na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti, správní poplatky. K nedaňovým příjmům v této kategorii patří příjmy z pronájmu majetku, odvody ČNB, příjmy od organizační složky, příspěvkové organizace a podniků, přijaté úroky, přijaté sankce a ostatní. Všechny výše uvedené příjmy patří do běžné části státního rozpočtu a podílí se 99 % na celkových příjmech. (Peková, 2008)

Návratné příjmy státního rozpočtu jsou tvořeny z emisí státních dluhopisů a emisí státních pokladničních poukázek. Zatímco příjmy z krátkodobých cenných papírů jsou nedaňovými příjmy plynoucími do běžných příjmů, příjmy z emise obligací tvoří kapitálové příjmy státního rozpočtu. (Peková, Pilný, Jetmar, 2008).

Obecně lze charakterizovat běžné příjmy SR jako ty, které se každoročně opakují a slouží ke krytí opakujících se výdajů, především mandatorních.

Kapitálové příjmy definuje jejich jednorázový charakter. Tvoří je nedaňové příjmy návratné – emise střednědobých nebo dlouhodobých cenných papírů a nenávratné – příjmy z prodeje státního majetku, přebytek běžného rozpočtu, účelově určené dary na financování investic. (Peková, 2008)

„Běžné příjmy státního rozpočtu se v ČR podílí přibližně 99 % na celkových příjmech SR. Kapitálové příjmy jsou malé, kolem 0,1 % z celkových příjmů SR.“ (Peková, Pilný, Jetmar, 2008, s. 255)

Jedním z hledisek, podle kterých lze dále příjmy členit, je hledisko rozpočtového určení daní. Podle toho, do kterého rozpočtu daň plyne, je definována jako výlučná daň nebo sdílená daň. Výlučné daně jsou určeny do stanoveného rozpočtu, sdílené daně jsou rozděleny mezi státní rozpočet a rozpočty územních celků nebo jiné rozpočtové úrovně SR. (Peková, 2008)

## **4.2 Výdaje státního rozpočtu**

Veřejné výdaje jsou finanční prostředky vynakládané státem (vládou) na různé účely k zajištění veřejných statků a služeb. (Peková, Pilný, Jetmar, 2008). Výdaje kopírují funkce veřejných financí. Jsou to funkce stabilizační, redistribuční a alokační. Konkrétní hodnoty výdajů jsou uvedeny v dalších částech práce.

Výdaje státního rozpočtu můžeme členit podle různých hledisek:

- druhově (výdaje běžné, kapitálové)
- odvětvově (výdaje na školství, zdravotnictví apod.)
- dle návratnosti (návratné, nenávratné)
- dle úrovně veřejných rozpočtů (obecní, krajské, státní)
- dle obligatornosti plnění (mandatorní, kvazimandatorní, nemandatorní)

Základní členění výdajů státního rozpočtu je stejné jako u příjmů podle návratnosti. Nenávratné výdaje SR tvoří hlavní část výdajů a mají charakter nenávratných a neekvivalentních výdajů. Klíčová je v tomto smyslu definice slova „nenávratné“. Tyto výdaje se například na rozdíl od půjčky nevrací. Neekvivalentní výdaj znamená, že podíl na společných příjmech nemá žádnou souvislost s podílem na společných výdajích. To jinými slovy znamená, že za konkrétní výdaj nelze očekávat žádnou protihodnotu.

Používají se na financování netržních činností státu. Návrtné výdaje jsou tvořeny investičními a neinvestičními půjčkami. (Peková, 2008)

Součástí nenávrtných výdajů jsou vládní nákupy a transfery. V případě transferů je nutné rozlišit, zda se jedná o běžné transfery (dotace) neziskovým organizacím na pokrytí provozní spotřeby nebo kapitálové (investiční) jednorázové výdaje. Dotace jsou poskytovány jako účelové a stát je zpravidla využívá jako nástroj kontroly a vlivu na územní samosprávy. (Peková, Pilný, Jetmar, 2008)

Vládní nákupy slouží k zajištění nákupu zboží a služeb a spadají do běžných výdajů SR. Běžné výdaje tvoří například výdaje na mzdy a platy, povinné pojistné za zaměstnance, materiálové náklady, energie a redistribuční výdaje tj. transfery, dotace organizačních složek a příspěvkových organizací, územním celkům, soukromým neziskovým organizacím, mimorozpočtovým fondům, úroky, sociální dávky, platby do zahraničí, ostatní výdaje. (Peková, Pilný, Jetmar, 2008)

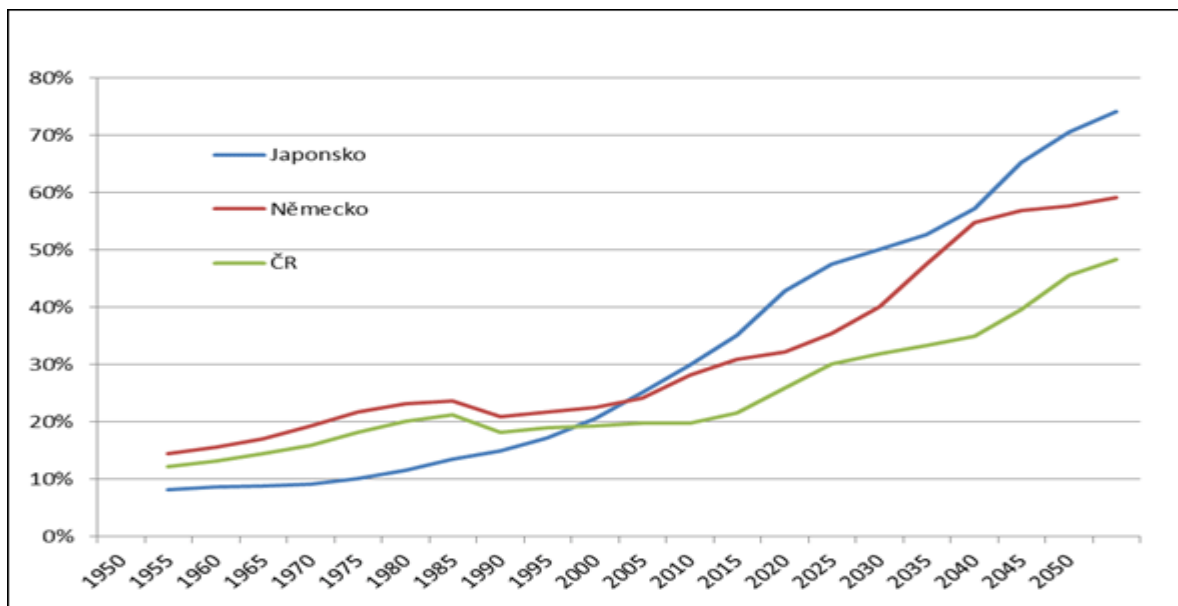
#### **4.2.1 Obligatorní výdaje SR**

Největší položku výdajů státního rozpočtu tvoří obligatorní neboli mandatorní výdaje. Z části je to důsledek demografického vývoje společného pro celou Evropu. Stárnoucí populace a nízká porodnost zatěžuje čím dál více výdajové položky na zajištění sociálních potřeb obyvatel. Podle predikce MPSV dosáhne v roce 2050 podíl osob ve věku nad 65 let proti osobám 16-64 let zhruba 50 % viz graf č. 1 níže.

#### **4.2.2 Mandatorní výdaje**

Z běžných výdajů jsou vyčleněny tzv. mandatorní výdaje, které stát musí vydat ze zákona (viz níže). Jejich největší částí jsou sociální transfery. Sociální transfery tvoří především výdaje na důchody, dávky z nemocenského pojištění, státní příspěvek na stavební spoření a penzijní připojištění. Do mandatorních výdajů, kromě sociálních transferů, zahrnujeme i výdaje na dluhovou službu.

Graf č. 1 Podíl osob věku 65+/počet osob věku 16-64 (1950-2050)



Zdroj: MPSV, odbor 71, *Sociální Poradce: Důchodová reforma* [online], <http://socialniporadce.mpsv.cz/cs/164>

#### 4.2.3 Ostatní mandatorní výdaje

V členění ministerstva financí jsou k mandatorním výdajům řazeny i ostatní mandatorní výdaje. Tyto výdaje nevyplynají ze zákona, ale z jiných právních norem nebo ze smluvních závazků, například ze závazků mezi ČR a EU. Stát tyto výdaje musí vydat. K ostatním mandatorním výdajům patří odvody vlastních zdrojů ES do rozpočtu EU, státní záruky a negarantované úvěry, transfery mezinárodním organizacím.

#### 4.2.4 Kvazi mandatorní výdaje

Kvazi mandatorní výdaje nejsou dané zákonem ani smluvními závazky, ale jejich plnění vyplývá ze závazků státu. Tvoří je zejména výdaje na mzdy zaměstnanců rozpočtových a příspěvkových organizací včetně pojištění a FKSP, aktivní politiku zaměstnanosti, kapitola Ministerstva obrany a investiční pobídky.



#### **4.2.5 Ostatní výdaje**

Ostatní výdaje jsou nepovinné. Stát je vydává na základě svého rozhodnutí o financování rozvojových aktivit. Takové výdaje pomáhají vládě realizovat volební program nebo reagovat na hospodářský vývoj. Stát tak může posílit rozvoj některých důležitých odvětví, např. školství, doprava, sport apod. Podle vyjádření MF ČR zaujímá podíl ostatních výdajů pouze 25 % z celkových výdajů státního rozpočtu a bude i nadále klesat. Tento nepříznivý trend je způsoben narůstáním výdajů na dluhovou službu a růst důchodů. Tyto výdaje jsou součástí mandatorních výdajů státního rozpočtu a jejich podíl na celkových výdajích státu je více jak 58%. Spolu s kvazi mandatorními výdaji tak představují celých 75 % výdajů státu.

#### **4.2.6 Příčiny růstu veřejných výdajů**

Na růstu veřejných výdajů se podílí několik příčin. Geografické příčiny zahrnují nenadále přírodní katastrofy, demografické příčiny jsou způsobeny populačními výkyvy, technické a technologické příčiny zase ovlivňuje zavádění nových poznatků do praxe, sociální příčiny zahrnující problematiku sociálního zabezpečení. Další příčinou může být inflace, fiskální iluze, demonstrační efekt a změna preferencí vlivem růstu důchodu na hlavu. Podrobněji se k této problematice vrátíme v kapitole 5.4

#### **4.2.7 Teorie vysvětlující růst veřejných výdajů**

- vývojové modely růstu VV

Vývojový model růstu veřejných výdajů byl zpracován v odborných textech Musgravea a Rostowa. Tito autoři předpokládají, že investice do veřejného sektoru tvoří výrazný podíl z celkových investic zejména v počátečních etapách ekonomického růstu. V tomto smyslu je veřejný sektor prezentován jako sektor, který zajišťuje režijní náklady sociální infrastruktury. V další etapě pak veřejné investice představují jakýsi doplněk k investicím soukromým. Vláda se zapojuje do fungování trhu a snaží se prostřednictvím svých nástrojů narovnávat případná selhání trhu. Zatímco Musgrave je přesvědčen, že klesající podíl investic veřejného sektoru souvisí s nárůstem celkových investic vyjádřených poměrem k HNP, Rostow zastává názor, že po dosažení zdravé a vyspělé ekonomiky se výdaje

přesouvají do oblastí lidského kapitálu, vzdělání či zdravotnictví. Stručně řečeno tato teorie říká, že s růstem investic vůči HNP klesá relativní podíl investic veřejného sektoru proti soukromému. (Peková, 2008)

- Wagnerův zákon

Německý ekonom Adolf Wagner představil svoji teorii, která spočívá v předpokladu, že s růstem HDP na osobu roste současně i relativní velikost veřejného sektoru. Je zajímavé, že na rozdíl od mnoha jiných teorií, je tato podložena zkoumáním vývoje veřejných financí v mnoha evropských zemích, ve Spojených státech a také v Japonsku. Ačkoli byly tyto závěry vyvozeny na neaktuálních datech, je Wagnerův zákon značně aktuální. Se zvyšujícím se HDP, který je prokazatelně spjat s růstem životní úrovně, roste tlak na zlepšení většiny statků a služeb poskytovaných veřejně, ať se jedná o školství, zdravotnictví, infrastrukturu nebo služby policie. (Peková, 2008)

- teorie prahových efektů

Jako třetí teorii růstu veřejných výdajů je uvedena ještě teorii prahových efektů od autorů Peacock a Wiseman. Tato teorie předpokládá, že v případě nepříznivého ekonomického vývoje jsou daňový poplatníci ochotni nést tíhu většího daňového zatížení. Stát tedy v takovýchto případech vybere více na daních, a proto může více prostředků uvolnit na poskytování veřejných statků a služeb. Klíčová pro tuto teorii je skutečnost, že po překonání nepříznivého ekonomického vývoje, kdy byla zvýšena ochota poplatníků snášet zvýšené požadavky státu, se výdaje již na původní úroveň nikdy nevrátí. Každou takovouto situací se tedy veřejné výdaje pravidelně zvyšují. (Peacock, Wiseman 1961)

### **4.3 Veřejné finance a základní související pojmy**

Deficitní hospodaření státu vzniká v případě, že skutečné výdaje převyšují skutečné příjmy za rozpočtové období. Takové hospodaření vede ke schodku státního rozpočtu

a v dlouhodobé perspektivě k prohlubování zadlužení státu. Jednotlivé pojmy vztahující se k zadlužení státu budou definovány v následující části práce.

Deficit státního rozpočtu, vládní dluh, veřejný dluh jsou velmi hojně užívané pojmy veřejných financí. Tyto pojmy jsou však nezřídka zaměňovány nebo jejich obsah není interpretován správně. Ministerstvo financí ČR (odbor Vnějších vztahů a komunikace) na svých stránkách proto zveřejnilo definici nejčastěji používaných pojmů z oblasti veřejných financí. (Odkaz: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2006/2006-10-13-tiskova-zprava-5819-5819>)

*“Vznik rozpočtového hospodaření souvisí s pradávnou potřebou panovníka orientálních státních útvarů opatřit si prostředky na nejdůležitější výdaje státu.” (Červenka, 2009, s. 9)*

Vývoj rozpočtového hospodaření nastal až po ústupu absolutismu. Rozvoj peněžního hospodářství a potřeba porovnání veřejných výdajů s příjmy vedla k sestavení prvního státního rozpočtu. (Červenka, 2009)

Veřejné finance popisuje Vodáková (2013) podle třech hlavních principů fungování, tj. princip nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Jako důvod existence veřejných financí uvádí potřebu vyrovnat tržní selhání ekonomiky, zajistit veřejné statky pro ekonomické subjekty a domácnosti. Jejich spotřeba probíhá kolektivně, jejich zabezpečení je ve veřejném zájmu.

Tuto definici je však nutné přijímat velmi kriticky. Záleží na ekonomickém smýšlení každého jedince a jeho vnímání daných pojmů. Tržním selháním lze nazvat prakticky cokoli, pokud bychom chtěli obhájit zásah státu do liberálního fungování tržního systému, kde „neviditelná ruka trhu“ zpravidla neefektivněji rozděluje zdroje mezi účastníky. Ve vztahu k tématu práce je tento pohled zásadní, neboť deficitní hospodařením může být mnohdy, vykládáno jako narovnávání tržních selhání. Myšleno ve smyslu neefektivních a neopodstatněných výdajů státního rozpočtu.

Přestože většina informací pro analýzu současného stavu veřejných financí bude čerpána ze stránek Ministerstva financí, je důležité upozornit i na definice, které jsou prezentovány jinými autory v nadcházející části.

#### 4.3.1 Veřejný dluh

Veřejný dluh popisuje Červenka (2009, s. 17) jako „*souhrn státního dluhu a závazky územní samosprávy, veřejných podniků a veřejnoprávních institucí zřizovaných územní samosprávou.*“

Pojem veřejný dluh je často mylně vnímán jako souhrn jednotlivých rozpočtových deficitů. Ochрана a kol. (2010) upozorňuje, že rozpočtové deficity nejsou jedinou příčinou růstu veřejného dluhu. Veřejný dluh ovlivňuje výše převzatých závazků za jiné subjekty nebo inflace zvyšující nebo snižující reálnou hodnotu dluhu. Rozpočtový deficit naopak nemusí být příčinou zvýšení veřejného dluhu vzhledem k jeho krytí z mimorozpočtových fondů apod. Veřejný dluh tvoří finanční závazky vzniklé při financování operací vládního sektoru a je vykazován jako „hrubý veřejný dluh“ bez ohledu na pohledávky státu. (Ochрана a kol., 2010)

Na veřejný dluh můžeme nahlížet z několika hledisek. Prvním z nich je absolutní výše dluhu. Druhým je struktura veřejného dluhu, který má nejčastěji podobu státních dluhopisů. Podle emisních podmínek splatnosti lze mluvit o krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých dluhopisech. Mezi krátkodobé závazky se splatností do 1 roku patří pokladniční poukázky. Používají se k financování časového nesouladu při čerpání výdajů v průběhu rozpočtového roku. Střednědobé obligace mají splatnost 1-10 let a jsou nejčastěji emitované. Dlouhodobé mají splatnost nad 10 let a používají se ke krytí nestandardních výdajů (mimořádné krize, přírodní katastrofy). (Ochрана a kol., 2010). Podrobná struktura aktuálního dluhu v České republice z hlediska dob splatnosti bude rozebrána v praktické části.

Stav veřejných financí, celková zadluženost státu a roční deficit státního rozpočtu v poměru k HDP jsou důležitá kritéria z hlediska vstupu do eurozóny. Česká republika je

členem EU od roku 1. května 2004. Pro svůj vstup do eurozóny musí splnit stanovená kritéria konvergence a slučitelnosti právních předpisů. Hrubý veřejný dluh vztažený k HDP a vykazovaný v metodice ESA 95<sup>1</sup> je jedním z kritérií sledovaných při žádosti o vstup do eurozóny. Souhrnně se těmito kritériím říká Maastrichtská kritéria. Podrobněji budou rozebrána na konci druhé kapitoly.

### 4.3.2 Vládní dluh

Jak již název sám napovídá, vládní dluh lze zjednodušeně označit za nasčítané deficity z předešlých let všech vládních institucí. Logicky z toho vyplývá, že deficit na jedné straně a přebytek na straně druhé je tvořen výsledkem hospodaření zmíněných institucí.

Dle informací z Ministerstva financí je možné do vládního sektoru zahrnout také: „*operace Národního fondu, bývalého Fondu národního majetku, státní fondy; Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond; Vinařský fond; Česká konsolidační agentura a její dceřiné společnosti; Česká inkasní; Správa železniční dopravní cesty; PPP Centrum; veřejné vysoké školy; část ústředně řízených příspěvkových organizací; místní rozpočty včetně nově vzniklých regionálních rad regionů soudržnosti; část místně řízených příspěvkových organizací a zdravotní pojišťovny.*“ (MFČR, <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2006/2006-10-13-tiskova-zprava-5819-5819>)

### 4.3.3 Státní dluh

Zákon č. 218 z roku 2000 sb. o rozpočtových pravidlech formuluje pojem státní dluh jako: „*souhrn státních finančních pasiv tvořených závazky státu, které vznikly ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů a jiných závazků státu (jiné státní cenné papíry).*“ (MFČR, <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2006/2006-10-13-tiskova-zprava-5819-5819>)

---

<sup>1</sup> Více o metodách vykazování vládního deficitu a dluhu v kapitole 2.4

Pro porovnání například Červenka definuje státní dluh jako „*souhrn závazků státu a veřejnoprávních institucí zřizovaných státem a státních fondů vůči domácím subjektům a zahraničí.*“ Červenka (2009, s. 16)

Je důležité upozornit, že státní dluh nezahrnuje dluhové závazky mimorozpočtových fondů, systému zdravotního pojištění a místních rozpočtů, státní záruky ani další podmíněné závazky vládního sektoru. Červenka (2009, s. 16)

#### **4.3.4 Metodika vykazování vládního deficitu a dluhu**

Vládní dluh a vládní deficit lze v současné době vykazovat dvěma způsoby. Metodikou Mezinárodního měnového fondu (GFS 1986) a metodikou Eurostatu (ESA 95). Metodika GFS 1986 je používána Ministerstvem financí v rozpočtových dokumentech a při fiskálních predikcích. Má přímou návaznost na sledování peněžních toků, tzn. příjmů a výdajů běžného roku v době realizace. (MFČR, odbor 37, 2013, <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/metodiky-esa-95-gfs-1986-a-gfs-2001-9577>)

Metodiku ESA 95 používá ČSÚ při vykazování vládního deficitu a dluhu v dokumentech pro EU. Metodika ESA 95 je založena na aktuálním principu vykazování pohledávek a závazků vládního sektoru. ESA 95 tedy nemá vazbu na realizaci příjmů a výdajů v rozpočtových dokumentech. (MFČR, odbor 37, 2013, <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/metodiky-esa-95-gfs-1986-a-gfs-2001-9577>)

Mezinárodní měnový fond vytvořil nový standard pro kompilaci fiskálních dat GFS 2001. Členské státy implementují tento standard od roku 2002. Vzhledem k jeho náročnosti na vstupní data a odlišnému pojetí vládního sektoru je to dlouhodobý proces. Po jeho plném zavedení by se vykazované výsledky vládního sektoru měli sblížovat. (MFČR, odbor 37, 2013, <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/metodiky-esa-95-gfs-1986-a-gfs-2001-9577>)

## 4.4 Deficit státního rozpočtu a jeho krytí

Deficit státního rozpočtu je důsledkem fiskální nerovnováhy. Takovým důsledkem může být i přebytek státního rozpočtu. V případě dlouhodobého deficitu státních financí je podstatné jeho rozložení na daňové zatížení budoucích generací. Možné způsoby jeho financování jsou uvedeny níže.

### 4.4.1 Členění deficitu státního rozpočtu

Vyrovnaný státní rozpočet má příjmy na úrovni výdajů. Přebytkový státní rozpočet má příjmy vyšší než výdaje, lze z něj vytvářet rezervu na krytí budoucích schodků SR. Deficitní státní rozpočet má příjmy nižší než výdaje, je nutné hledat cesty k jeho vyrovnaní ze zdrojů návratných finančních prostředků. Jednou z cest může být například zvýšení daňového zatížení obyvatelstva a tím zvýšený objem příjmů do státního rozpočtu. (Peková, 2008)

Teoretickým makroekonomickým hlediskem členění je dělení deficitu na strukturální a cyklický. Strukturální deficit (aktivní, plánovaný) – vláda záměrně zvýší vládní výdaje k financování dlouhodobých investic, k řešení hospodářských problémů a nepoužije zvýšení daní současným plátcům. (Nahodil, 2009)

Cyklický deficit (pasivní, neplánovaný) – není důsledkem vládních rozhodnutí. Vzniká působením exogenních faktorů, jako je hospodářský pokles, přírodní katastrofy, pokles výkonu ekonomiky apod. (Nahodil, 2009)

Při rozboru chování českých vlád si ukážeme, že takovéto makroekonomické hledisko a dělení deficitu na strukturální a cyklický je pouze teoretickým hlediskem. Ve skutečnosti nebyl strukturální deficit způsoben pouze k financování dlouhodobých investic.

Celkový deficit, jak ho popisuje např. Peková (2008), je tvořen primárním deficitem a úroky z veřejného dluhu. Primární deficit vzniká v daném rozpočtovém období a tvoří ho hotovostní příjmy, odečítají se hotovostní výdaje a úrok z veřejného dluhu.

#### 4.4.2 Příčiny rozpočtového deficitu

Ve většině vyspělých zemí je státní rozpočet dlouhodobě sestavován jako deficitní. V současné době je snahou těchto zemí snížit dynamiku růstu zadlužení. (Peková, 2008)

Rozdělení faktorů na vnitřní (endogenní) a vnější (exogenní) popisuje Peková (2008). Mezi vnitřní faktory řadíme expanzivní fiskální politiku, časové rozložení výdajových šoků, časové rozložení daňového zatížení, vládní populismus.

K vnějším faktorům můžeme zařadit:

- kolísání tempa ekonomického růstu,
- růst cen základních potravin, surovin (nafta) apod., které stát nakupuje
- cenové šoky, deprese ve světě (provázání na ekonomiku státu),
- růst úrokové míry, za kterou si stát půjčuje prostředky od ostatních subjektů
- mimořádné události, například z důvodu likvidace povodňových škod

#### 4.4.3 Důsledky deficitu

Deficit státního rozpočtu nemusí být jen negativní. Deficit může vzniknout zvýšením investičních výdajů, které mají dopad na hospodaření v daném roce negativní, ale pozitivní vliv na růst ekonomiky v dalších letech.

V krátkém období Peková (2008) uvádí jako teoretický pozitivní důsledek deficitu eliminaci vlivu exogenních faktorů (cenové šoky, hospodářská recese apod.) a financování efektivních veřejných výdajových programů pomocí návratných finančních prostředků (míra výnosu z projektu je vyšší než úroková míra z dluhu).

Z dlouhodobého hlediska má deficit SR negativní vliv. Červenka (2009) upozorňuje především na zvýšení veřejného dluhu, a s tím spojeným omezením soukromých investic. Současně také poukazuje na inflační tlaky, protože vláda má pak motivaci tisknout peníze, aby tak dluh splatila.



Peková (2008) zdůrazňuje, že dlouhodobý deficit vede k růstu veřejného dluhu, tím narůstá náročnost dluhové služby a cyklicky i zvyšování deficitu v následujících rozpočtových obdobích růstem úroků z dluhu. Názorný příklad lze nyní pozorovat na státech eurozóny, které byly nejvíce zasaženy tzv. dluhovou krizí. Nejvýraznější je příklad Řecka. To díky dluhu přišlo o suverenitu svého státu. V zemi zavládla značná politická nestabilita. Propad hospodářského růstu se odrazil na extrémní úrovni nezaměstnanosti a mnoha dalších makroekonomických ukazatelích.

#### **4.4.4 Způsoby financování**

Hodnocení výsledků státního rozpočtu za určitý rok je předmětem dalšího rozpočtového období. V případě deficitu jde o rozhodnutí, jakým způsobem bude výsledný schodek financován.

Možnosti řešení rozpočtového schodku:

- krácení výdajů
- zvýšení daní
- prodej státního majetku
- emisní financování
- dluhové financování

(Nahodil, 2009)

Peková (2008) uvádí jako způsob dluhového financování deficitu státního rozpočtu:

- emise státních dluhopisů
- úvěr (peněžní financování)
- státní aktiva

Prodejem státních dluhopisů vzniká státu vnitřní a vnější dluh. Vnitřní dluh je tvořen nákupy domácího soukromého sektoru (obyvatelstva, firem, finančních institucí). V soukromém sektoru to má dopad vytěsňování soukromých investic. Vnější dluh vzniká při nákupu státních dluhopisů zahraničními subjekty. Pasivní saldo běžného účtu platební bilance logicky v důsledku vnějšího zadlužení roste.

Peněžní financování se uskutečňuje prostřednictvím půjčky od centrální banky nebo přímým prodejem státních dluhopisů. Negativní dopady takového financování (inflace, závislost centrální banky na státu) vedly ve většině zemí k zákazu takového financování. Centrální banky mohou nakupovat státní cenné papíry pouze na sekundárním trhu. Možností financování je i půjčka ze zahraničí. Důsledkem půjčky je růst zahraničního dluhu. Poslední možností je prodej státních aktiv, z privatizace, z kapitálového majetku. (Peková, 2008)

Jednou z možností financování deficitu v dalším rozpočtovém období je i zvýšení daní. Předpokladem takového rozhodnutí je politická vůle vlády k prosazení vyššího zdanění. Důležitým aspektem je i schopnost tyto daně vybrat, což se v současné době daří u DPH. S tím souvisí pojem Lafferova křivka. Ta zobrazuje hypotetickou závislost celkové sumy vybraných daní na míře zdanění.

V posledních několika letech zejména Nečasova vláda omezila veřejné výdaje a zvýšila sazby daně z přidané hodnoty postupně z 19 % na 20 % a dále na 21 %, snížená sazba daně je v současné době 15 %, a dále se počítá s jejím navýšením na 17 %. Důsledkem by mělo být snížení schodku státního rozpočtu a zlepšení rozpočtové kázně. Aktuálně jsou 3 sazby DPH. Základní sazba 21%, snížená sazba 15% a druhá snížená sazba 10 %, platná od roku 2015. Tato další snížená sazba měla podle vyjádření vlády pomoci rodinám s dětmi v rámci menšího daňového zatížení. Sazba byla mimo jiné nastavena pro dětské pleny, léky a knihy.

## 5 Analýza vybraných makroekonomických ukazatelů

Podstatou této diplomové práce je analýza státního deficitu České republiky v jednotlivých letech 1993-2014. Předtím je nutné podrobněji rozebrat příjmovou a výdajovou stránku státního rozpočtu. Deficitní nerovnováha v hospodaření státu může být způsobena na obou stranách rovnice, kde se příjmy nerovnjí výdajům. Pokud nyní přijmeme předpoklad, že dlouhodobou rovnováhu označíme za ideál státního hospodaření s veřejnými prostředky, je krátkodobě deficitní i přebytkový „problém“ způsoben vychýlením jedné nebo hned obou stran zmíněné rovnice. (Kolektiv katedry veřejných financí, 1995)

V případě příjmů lze tento deficitní problém zjednodušeně nazvat nedostatečným výběrem daní. Na straně druhé výdajovou stránku, opět velmi zjednodušeně, lze označit za problém s „nadměrnou spotřebou státu“.

V následujících částech práce bude zaměřena pozornost na obě tyto strany, budou analyzovány příčiny, které vedou k dlouhodobě deficitnímu hospodaření státu a detailněji budou popsány nejdůležitější položky na příjmové i výdajové stránce v průběhu času. Na problematiku státního deficitu, respektive jeho dlouhodobého dluhu, bude díky tomu možné nahlížet z širší perspektivy.

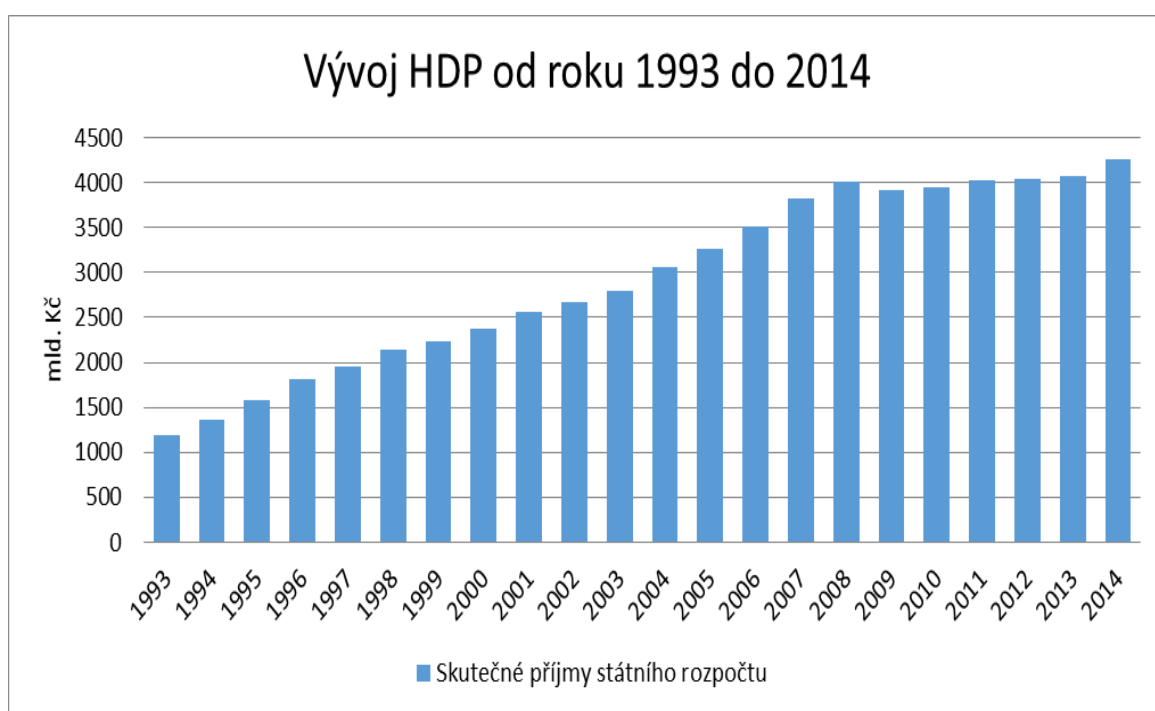
### 5.1 Hrubý domácí produkt (HDP)

Nejdříve je nutné stručně vymezit ukazatel hrubého domácího produktu (HDP). Tento ukazatel je obvykle vztahován k ostatním zmiňovaným ukazatelům, a proto je vhodné mít o jeho vývoji reálný přehled.

V předešlém textu je uvedeno, že výše příjmů státního rozpočtu je z významné části podmíněna výkonností ekonomiky. Nejčastějším způsobem měření je pomocí standardního makroekonomického ukazatele hrubého domácího produktu. Tento ukazatel představuje tržní hodnotu veškerých finálních statků a služeb, které jsou v dané zemi vyprodukovány za určité časové období. Tímto obdobím bývá zpravidla jeden kalendářní rok. (Šelešovský,

Bakoš, e., 2004). Z toho vyplývá závislost množství produkce ve státě na příjmech, které z ní plynou do státního rozpočtu. Je logické, že s pozitivním trendem ve vývoji ekonomiky bude hodnota celkových příjmů státního rozpočtu růst, zatímco v případě poklesu zmíněného ukazatele pod zkratkou HDP budou příjmy státního rozpočtu klesat. Samozřejmě, v teoretické části jsou popsány i druhy příjmů státního rozpočtu, které s vývojem ekonomiky nejsou přímo spjaty. Z tohoto důvodu v následující části bude provedena analýza nejdůležitějších položek příjmů státního rozpočtu v roce 2014.

Graf č.2 Vývoj hrubého domácího produktu od roku 1993 do roku 2014

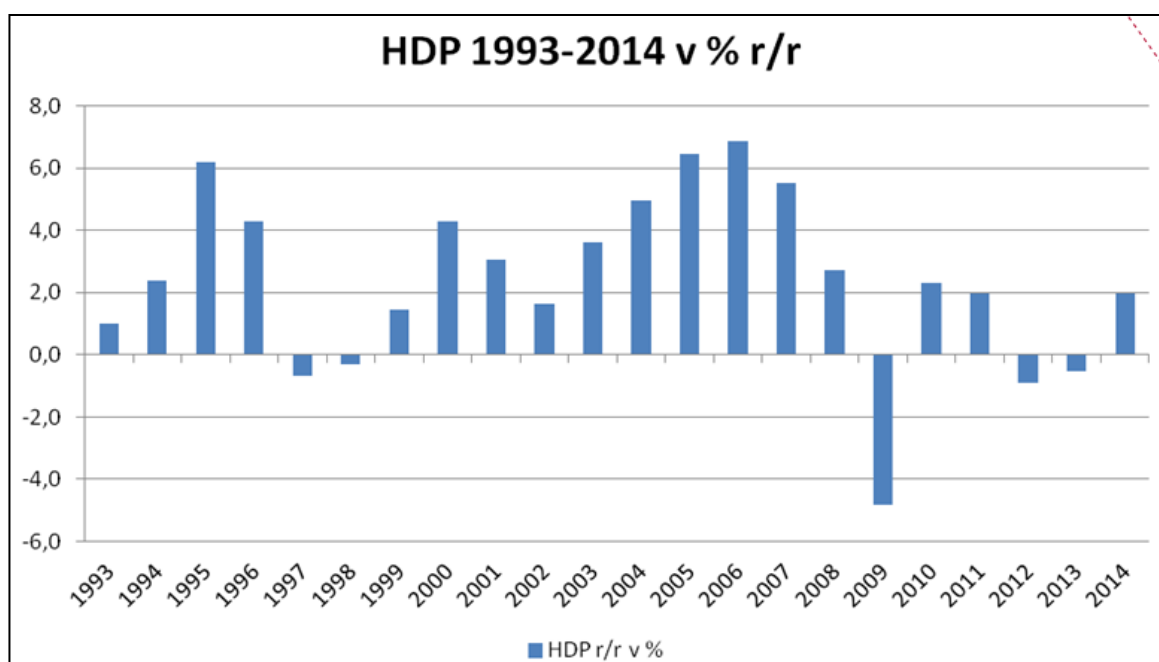


Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

Při pohledu na vývoj ukazatele HDP je na první pohled zřetelný růstový trend již od roku 1993. Tento trend pokračoval řadu let až do roku 2008, který bude v práci ještě mnohokrát zmiňován. V tomto roce se ekonomický růst na několik let zastavil pod původní hranicí a až od roku 2013 se vrací k původnímu růstovému tempu z 90. let. Poklesu nominální hodnoty HDP říkáme recese. Postihla nejenom Českou republiku, ale hlavně z důvodu problémů na americké burze a dluhy zatíženými státy eurozóny značnou část světa. Pro proexportně orientovanou ekonomiku, kterou Česká republika bezesporu je, je každý

takový mezinárodní problém důvodem k obavám, neboť výkonnost ekonomiky bývá silně ovlivňována vlivy zvenčí.

Graf č. 3 Meziroční procentuální vývoj hrubého domácího produktu od roku 1993 do roku 2014



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

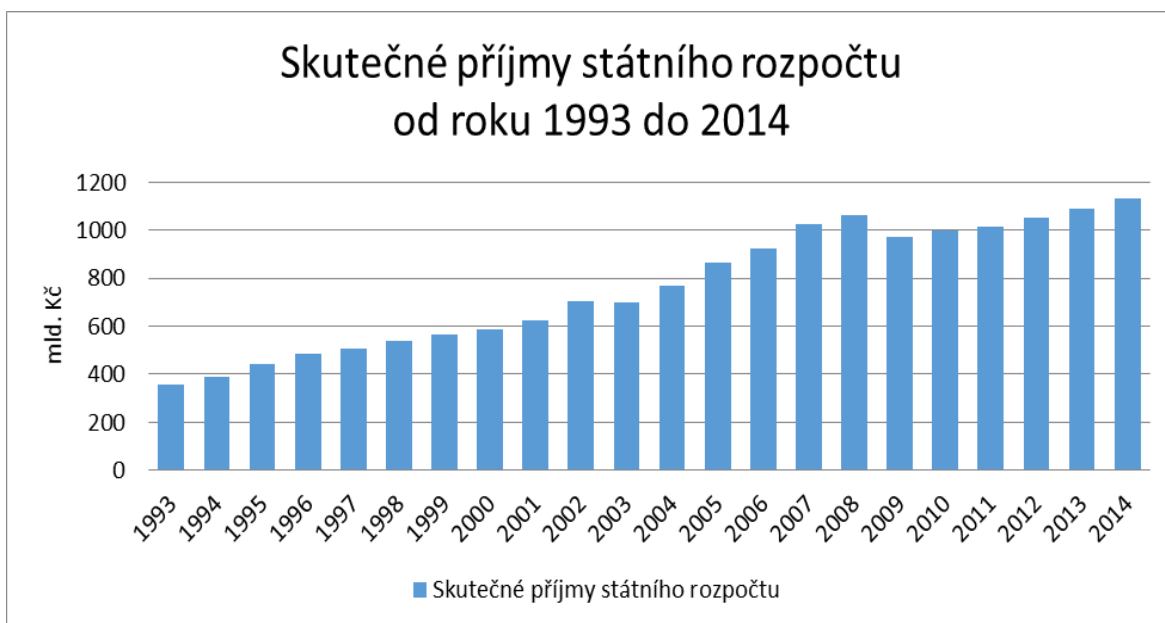
Graf č. 3 podává detailnější přehled o meziročních změnách ve vývoji HDP. Ačkoli se převážnou většinu sledovaného období pohyboval v kladných hodnotách, v letech 1997, 1998, 2009, 2012 a 2013 byl zaznamenán meziroční pokles. Za zmínku stojí extrémní růst také v roce 1995, 1996, 2000 a poté velmi dobré období pro českou ekonomiku obzvláště po roce 2003. K těmto vysokým růstovým hodnotám bude přidán komentář v další části, zvláště pak při analýze růstu zadlužení Českého státu a vlád, které jsou za tento růst odpovědné.

## 5.2 Příjmy státního rozpočtu

Při prvním pohledu na vývoj příjmů státního rozpočtu České republiky od roku 1993 je zřetelný trvale rostoucí trend tohoto významného hospodářského ukazatele. Zatímco v roce 1993 příjmy dosahovaly hodnoty 358 mld. Kč, v posledním sledovaném roce 2014 více než třikrát tolik, přesně 1 234 mld. Kč. To mimo jiné znamená, že ve sledovaném časovém období let 1993 - 2014 dosahovaly příjmy průměrného ročního navýšení o 40 mld. Kč.

Bližší představu o vývoji příjmů zobrazuje detailní pohled na graf č. 4. Je zřejmé, že zatímco od roku 1993 do 2008, až na výjimku v roce 2002, doprovázel růst příjmů relativně stabilní trend rovnoměrného přírůstku. Výkyv v roce 2002 byl způsoben jednorázovou splátkou zahraničního dluhu a odvodem příjmů z poslední vlny privatizace do státního rozpočtu. Od roku 2004 se do příjmů státního rozpočtu promítá i členství ČR v EU v podobě dotací průměrně 20 mld. Kč ročně. V roce 2009 došlo poprvé k výraznému meziročnímu poklesu příjmů o 8,4 % z důvodu celosvětové ekonomické krize. Konkrétní důvody tohoto poklesu budou zmíněny později. Důležité je upozornit na skutečnost, že hodnota příjmů 1064 mld. Kč v roce 2008 byla překročena znovu až v roce 2013. V roce 2014 znovu pokračuje obnovený růstový trend z roku 2009.

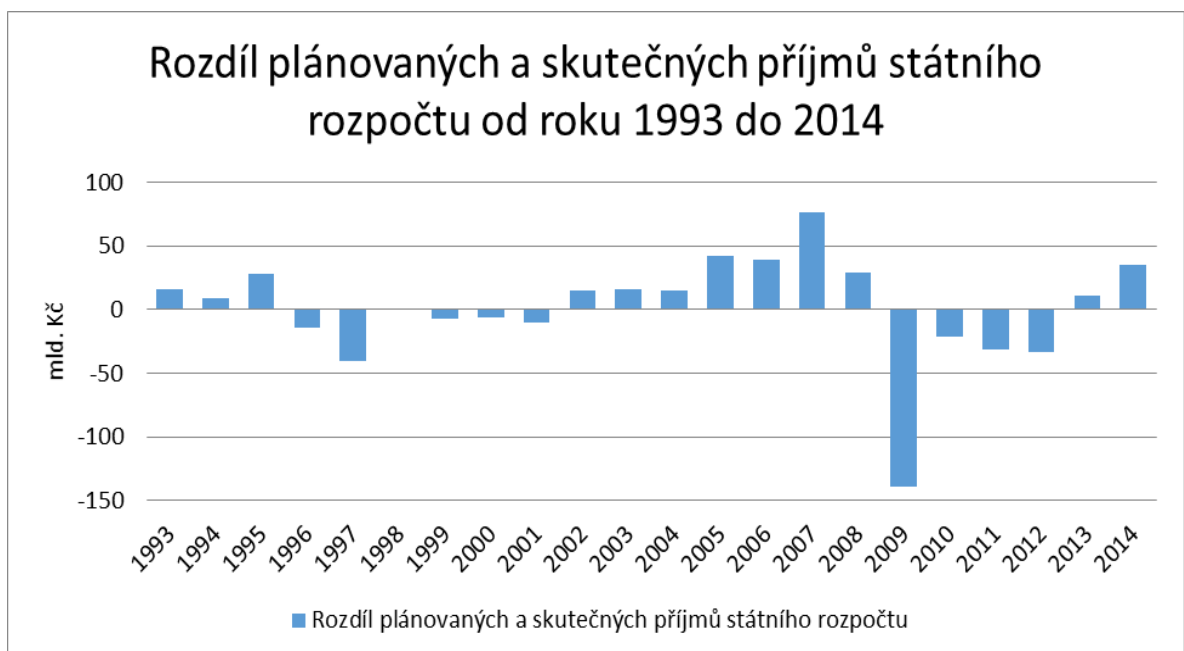
Graf č. 4 Skutečné příjmy státního rozpočtu od roku 1993 do roku 2014



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

Lze položit otázku, která navazuje na schvalovací proces státního rozpočtu v úvodní teoretické části práce, zda je možné vývoj příjmů státního rozpočtu přesně predikovat. Předpokladem jednoduché teoretické úvahy je vyrovnané hospodaření. Pokud je stát schopen přesně naplánovat své výdaje na krátkodobý a relativně i střednědobý časový horizont, je nutné stejně přesně predikovat i plánované příjmy. V opačném případě se vystavuje riziku deficitního nebo přebytkového hospodaření. V grafu č. 5 je zobrazeno, jak přesně byly od roku 1993 příjmy státního rozpočtu plánovány a v jaké míře se od konečného stavu příjmu na konci roku lišily.

Graf. č. 5 Rozdíl plánovaných a skutečných příjmů stát. rozpočtu od roku 1993 do 2014



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

Graf č. 5 velmi názorně zobrazuje, že se dlouhodobě nedaří správně odhadnout výši příjmů státního rozpočtu s ročním předstihem. V odhadech jednotlivých let však lze pozorovat velmi odlišnou míru chybovosti. Na počátku sledovaného období v roce 1993 činil rozdíl mezi plánovaným a skutečným příjmem 15,8 mld. Kč. Až do roku 1995 byl skutečný rozdíl vždy větší než ten plánovaný. V roce 1996 byl příjem poprvé nižší než plánovaný. V roce 1997 byl rozdíl dokonce přes 40 mld. Kč. Jak je ukázáno, z důvodu velmi pozitivního vývoje české ekonomiky byly od roku 2002 skutečné příjmy opět výrazně

vyšší než plánované. V roce 2005 byly skutečné příjmy vyšší o 41,66 mld. Kč než plánované, v roce 2006 byl rozdíl mezi skutečnými a plánovanými příjmy 39,02 mld. Kč a v roce 2007 dokonce dosud nejvyšší rozdíl v podhodnocení plánovaných příjmů, a to přesně o 76,48 mld. Kč. Největší propad v opačném případě, tedy nadhodnocení plánovaných příjmů nad skutečnými, byl zaznamenán v roce 2009 a to ve výši 140 mld. Kč a v menší míře poté pokračoval až do roku 2012, kdy došlo znovu k opačnému trendu a kladný rozdíl skutečných a plánovaných příjmů v následujícím roce 2013 byl 11 mld. Kč.

### **5.3 Příjmy v roce 2014**

Nejvýznamnější položky na příjmové straně státního rozpočtu prezentuje tabulka č. 1. Z hodnot uvedených v této tabulce vyplývá, že v roce 2014 byly celkové příjmy 1 133,83 mld. Kč, přičemž daňové příjmy tvořily zhruba polovinu. Z daňových příjmů je nejvýznamnější položka DPH následována spotřební daní a daněmi z příjmu, a to daní z příjmu fyzických osob, tak osob právnických.

Velmi významně se na celkových příjmech podílí také pojistné na sociální zabezpečení. V roce 2014 bylo právě na tomto pojistném vybráno přesně 382,93 mld. Kč.

Zbývající část příjmů v hodnotě 181,31 mld. Kč tvoří tzv. nedaňové a ostatní příjmy, které jsou tvořeny příjmy z úvěrů a realizace finančního majetku a především investiční a neinvestiční transfery. V případě transferů jde převážně o neinvestiční transfery z EU, veřejných rozpočtů a investiční převody z Národního fondu.



Tabulka č. 1 Přehled příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu v roce 2014

	2013	2014				rozdíl skutečností 6=4-1	index 2014/2013 7=4:1
	Skutečnost	Schválený rozpočet *)	Rozpočet po změnách	Skutečnost	% plnění 5=4:3		
	1	2	3	4	5=4:3	6=4-1	7=4:1
<b>Celkové příjmy</b>	<b>1 091,86</b>	<b>1 098,24</b>	<b>1 128,44</b>	<b>1 133,83</b>	<b>100,5</b>	<b>41,96</b>	<b>103,8</b>
<i>Daňové příjmy (bez poj. na SZ)</i>	<i>550,22</i>	<i>562,54</i>	<i>562,54</i>	<i>569,59</i>	<i>101,3</i>	<i>19,37</i>	<i>103,5</i>
DPH	219,96	218,70	218,70	230,25	105,3	10,28	104,7
Spotřební daně **)	136,45	139,40	139,40	134,02	96,1	-2,43	98,2
DPPO	81,48	82,40	82,40	89,37	108,5	7,89	109,7
DPFO	94,49	104,60	104,60	98,22	93,9	3,72	103,9
ostatní daňové příjmy	17,82	17,44	17,44	17,74	101,7	-0,09	99,5
<i>Pojistné na SZ</i>	<i>372,19</i>	<i>382,88</i>	<i>382,88</i>	<i>382,93</i>	<i>100,0</i>	<i>10,74</i>	<i>102,9</i>
<i>Nedaňové a ost. příjmy</i>	<i>169,46</i>	<i>152,82</i>	<i>183,02</i>	<i>181,31</i>	<i>99,1</i>	<i>11,85</i>	<i>107,0</i>
<b>Celkové výdaje</b>	<b>1 173,13</b>	<b>1 210,24</b>	<b>1 240,44</b>	<b>1 211,61</b>	<b>97,7</b>	<b>38,48</b>	<b>103,3</b>
<i>Běžné výdaje</i>	<i>1 070,81</i>	<i>1 136,09</i>	<i>1 131,48</i>	<i>1 100,10</i>	<i>97,2</i>	<i>29,29</i>	<i>102,7</i>
Sociální dávky	489,68	506,52	503,58	496,00	98,5	6,32	101,3
<i>Kapitálové výdaje</i>	<i>102,32</i>	<i>74,15</i>	<i>108,96</i>	<i>111,51</i>	<i>102,3</i>	<i>9,19</i>	<i>109,0</i>
<b>Saldo SR</b>	<b>-81,26</b>	<b>-112,00</b>	<b>-112,00</b>	<b>-77,78</b>	<b>69,4</b>	<b>3,48</b>	<b>95,7</b>

\*) ve znění zák. č. 318/2014 Sb. kterým se měnil zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2014

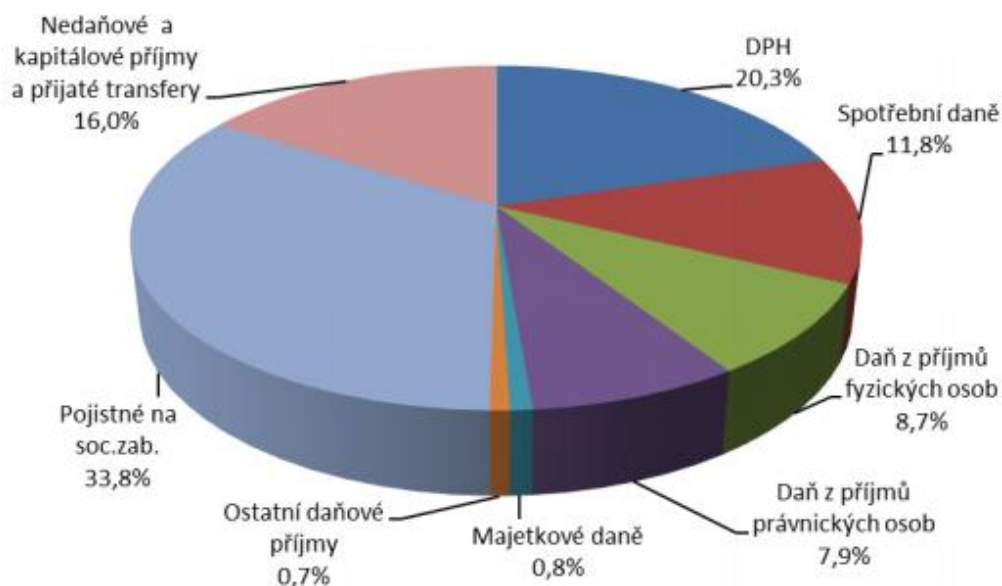
\*\*) včetně tzv. energetických daní a odvodu z elektřiny ze slunečního záření

\*\*\*) pouze položka rozpočtové skladby 5410 "Sociální dávky" (tj. bez souvisejících výdajů, které jsou z hlediska závazných ukazatelů také sociálními dávkami)

Zdroj: Data ze státního závěrečného účtu MFČR

Jak ukazuje graf č. 6 se strukturou celkových příjmů v procentuálním vyjádření, pojistné na sociální zabezpečení tvoří třetinu příjmů státního rozpočtu, podíl příjmů z daně z přidané hodnoty je druhý největší ve výši 20,3 % celkových příjmů. Nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté transfery jako třetí největší položka tvoří 16 % celkových příjmů státního rozpočtu v roce 2014. Dohromady tyto 3 největší položky zaujímají podíl na celkové struktuře příjmů 70,1 %.

Graf č. 6 Struktura celkových příjmů v roce 2014



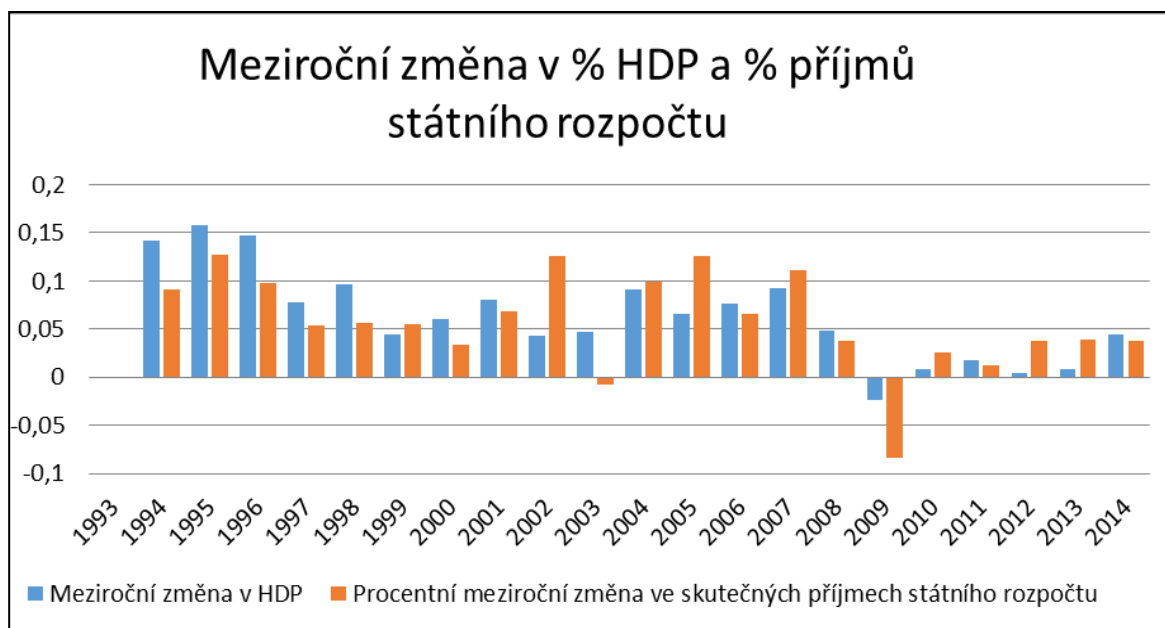
Zdroj: Data ze státního závěrečného účtu MFČR

Pokud se vrátíme k úvaze o přímé úměrnosti mezi vývojem ukazatele HDP a příjmu státního rozpočtu, pak tabulka č. 1 dokazuje, že podílu ve výši 50 % tvořeného daňovými příjmy, je možné tuto úvahu dále považovat za teoreticky opodstatněnou. Tato úvaha je založena na předpokladu, že v případě růstu ekonomiky, který se promítne do ukazatele HDP, roste již z definice produkce.

Pokud roste produkce, roste počet lidí, kteří onu produkci realizují a odvádí tak na dani z příjmu a pojistném na sociální zabezpečení více prostředků. Zároveň také platí, že pokud roste produkce, po které musí být poptávka, roste také spotřeba. Výnosy ze spotřeby se poté také promítají do vyššího výběru daní. Pokud by čistě teoreticky většinu příjmů státního rozpočtu tvořily například příjmy z prodeje majetku, ukazatel HDP by logicky s výší příjmů státního rozpočtu nikterak nesouvisel.

K doložení předešlých úvah je na další straně přiloženo ještě grafické znázornění meziroční změny v % HDP a % příjmů státního rozpočtu, které spolu silně korelují. Ukazatel HDP bude v další části práce vysvětlen podrobněji, bude porovnán s deficitem státního rozpočtu. V tuto chvíli je však zřejmé, že příjmy státního rozpočtu jsou výrazně tvořeny položkami, které silně podléhají vývoji ekonomiky.

Graf č. 7 Meziroční změna v % HDP a % příjmů státního rozpočtu



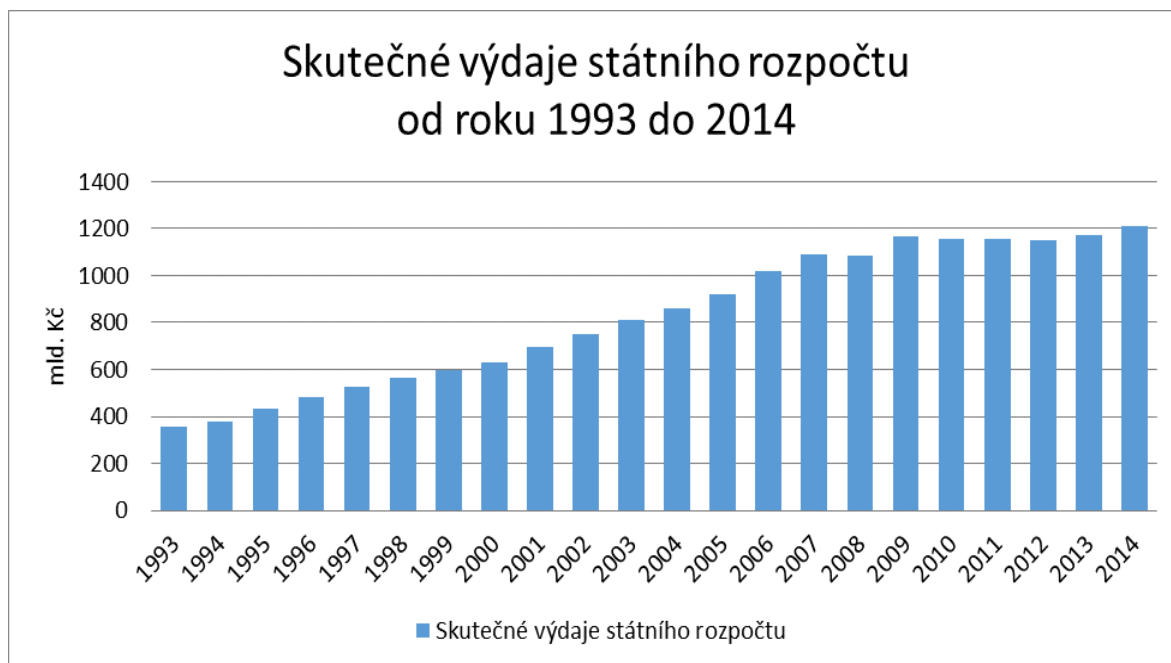
Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

## 5.4 Výdaje státního rozpočtu

Obdobně jako na příjmovou stránku státního rozpočtu bude další část zaměřena i na jeho výdajovou stránku. Tato část je zásadní vzhledem k následujícímu rozboru deficitního hospodaření státu. Jak ukazuje graf č. 8 o skutečných (nikoli plánovaných) výdajích státního rozpočtu, je zřejmé, že od roku 1993 se výdaje státního rozpočtu kontinuálně rostou, ačkoliv byl v roce 2009 tento růstový trend až do roku 2013 pozastaven. V roce 2014 činily výdaje celkem 1211 mld. Kč. Detailní analýza roku 2014 bude uvedena níže.

Při porovnání vývoje od počátku vzniku samostatné České republiky, výdaje rostly až do roku 2007 poměrně rovnoměrným tempem. V roce 1993 byly výdaje státního rozpočtu 357 mld. Kč. V roce 2007 už 1092 mld. Kč. To znamená, že výdaje v tomto 15letém období rostly průměrným tempem téměř 50 mld. Kč ročně. Průměrné tempo navyšování výdajů mezi roky 1993 až 2014 bylo necelých 39 mld. Kč.

Graf č. 8 Skutečné výdaje státního rozpočtu od roku 1993 do roku 2014



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

Otázkou zůstává, co takové navyšování výdajů státního rozpočtu od roku 1993 způsobuje, neboť inflaci, která je v ČR v poslední dekádě na průměrné úrovni kolem 2-3%, přisuzovat zmíněné tempo růstu nelze – viz graf č. 9 na str. 47. Objasnění těchto příčin by mohlo být klíčovým důvodem navyšování státního rozpočtu. Z tohoto důvodu budou popsány teoretické příčiny navyšování obecně veřejných financí se stručným komentářem na daný stav.

#### 5.4.1 Příčiny růstu veřejných výdajů

- geografické příčiny

jak již název napovídá, důvodem navyšování veřejných financí jsou jakékoli nenadálé přírodní události jako například povodně, hurikány, sopečná činnost, apod. Obvykle vyžadují prostředky pro pomoc zasažené oblasti a obnovení původního prostředí. V ČR se jedná především o geografické příčiny z důvodů povodní, které byly ve značném rozsahu v roce 1997, 2002, 2006, 2009, 2010, 2013. Povodeň v roce 2002 je v mnoha směrech považována za dosud největší, o život přišlo 17 lidí, nouzový stav byl vyhlášen v 7 krajích,

bylo postiženo celkem 753 obcí, evakuováno bylo 225 000 lidí a celková hodnota škod dosáhla 73,3 mld. Kč, přičemž pouze pražské metro zaznamenalo škody v hodnotě 6 mld. Kč. (Petrák, 2003)

- demografické příčiny

demografické příčiny jsou způsobeny populačními výkyvy ovlivňující priority v rámci veřejných výdajů na všech úrovních. Již několik let se diskutuje problematika stárnutí populace, která přímo dopadá na sociální i důchodový systém. Nízká porodnost a s tím související stárnutí populace se tak stává výhledově neúnosnou pro státní rozpočet. Snižuje se počet lidí v aktivním věku, tedy lidí, kteří stojí za produkcí státu, z této produkce odvádí daně a zároveň nečerpají prostředky z průběžně financovaného důchodového systému. Po již několika neúspěšných pokusech vládních představitelů o důchodovou reformu, která by byla řešením pro budoucí generace, se demografická příčina růstu veřejných výdajů stává klíčová pro ovlivnění tzv. mandatorních výdajů a tedy i omezení státního deficitu. (Tomášková, 2006). Více se této problematice věnuje kapitola 5.5, která se zabývá analýzou výdajů v roce 2014.

- urbanistické příčiny

význam urbanistických příčin růstu veřejných výdajů dosahoval vrcholu v 19. A 20. Století, které bylo charakteristické přechodem na městský způsob života a tím vyvolané potřeby sociální a technické infrastruktury. V současné době jsou v ČR spojeny převážně s potřebou kvalitní a rozsáhlé sítě dopravní infrastruktury, obzvláště pak té dálniční. Tyto výdaje ale na rozdíl od těch geografických nejsou vynakládány jednorázově, ale jsou průběžně rozkládány. (Mervart, 1993)

- technicko-technologické příčiny

technicko-technologické příčiny souvisí s vývojem vědy, modernizací, apod. Zavádění nových poznatků do praxe samozřejmě vyžaduje zvyšování výdajů, stejně jako jejich následná údržba. (Mervart, 1993)

- sociální příčiny

Tato příčina do značné míry souvisí s historickými podmínkami dané země a jejím dlouhodobým směřováním v oblasti tzv. welfare state. V ČR se od roku 1993 pravidelně střídaly jak levicově zaměřené, tak pravicově orientované politické strany. Zatímco levice, v čele s nejdominantnější stranou tohoto směru ČSSD, dlouhodobě smýšlí ve smyslu výraznější podpory welfare state, snahou směřovat k severským modelům bohaté sociální podpory, pravice, reprezentovaná dlouhá léta ODS, míří ve svém smýšlení opačným směrem. V tomto směru je nedostatečná jakákoliv dlouhodobá koncepce. Pozorovat lze spíše velmi časté změny dílčího charakteru, které neřeší komplexně problematiku sociálního zabezpečení v České republice. (Krebs, 2005)

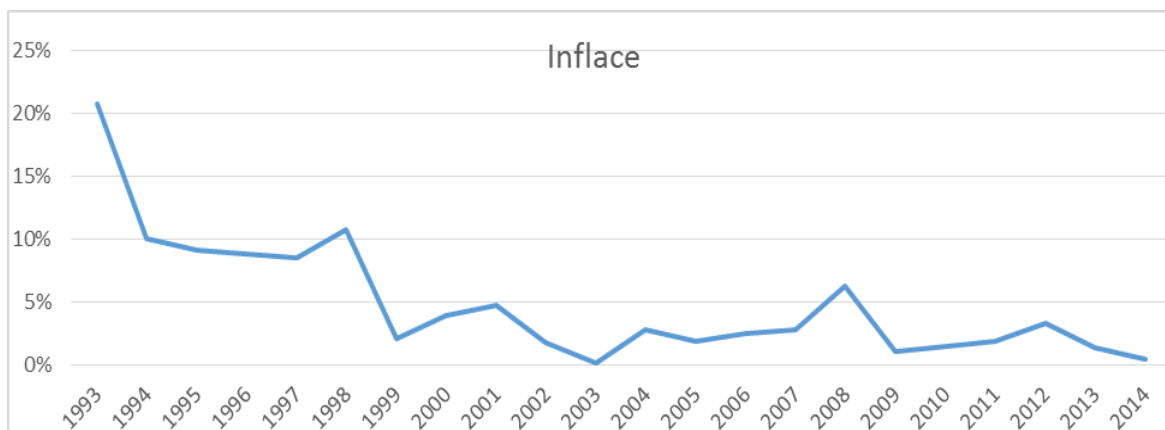
- změna preferencí vlivem růstu důchodu na hlavu

Příčinu změny preferencí vlivem růstu důchodu na hlavu související se změnami spotřebního koše v tomto momentě lze považovat spíše za teoretickou poznámku, kterou je nutné zmínit ke komplexnímu souhrnu problematiky. Významnost této příčiny je zřejmá z dlouhodobějšího hlediska než, na které je koncipována tato diplomová práce.

- Inflace

Růst cenové hladiny je další z řady příčin, které mohou způsobovat růst veřejných výdajů. Jestliže rostou ceny státek a služeb, které stát nakoupí, pak je zřejmé, že roste také nominální hodnota veřejných výdajů.

Graf č. 9 Vývoj inflace od roku 1993 do roku 2014



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

- demonstrační efekt

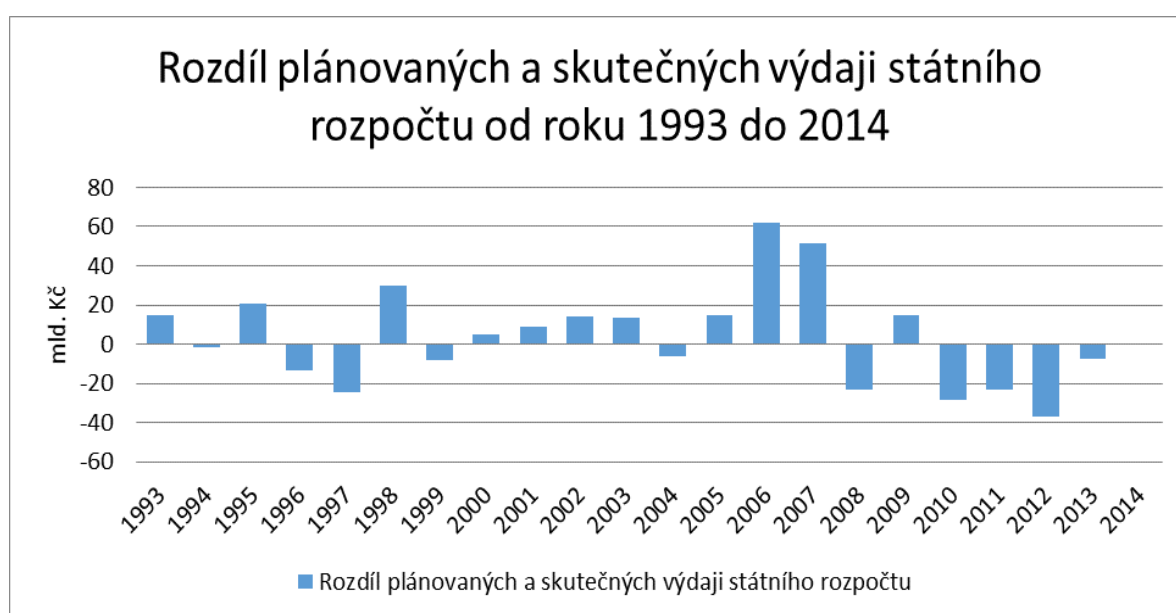
Demonstrační efekt v jednoduchosti říká, že občané jednoho státu vyžadují to, co „vidí“ v zahraničí. U politických představitelů poté požadují obdobnou kvalitu veřejných statků a služeb. Obzvláště před volbami tento efekt výrazně sílí. Vliv tohoto efektu bohužel nelze nijak kvalifikovaně změřit, jelikož mnohé požadavky velmi často končí pouze u populistického příslibu nebo jsou realizovány pouze z části. Velmi často se s tímto efektem setkáváme v souvislosti s kvalitou českých dálnic, které jsou srovnávány s těmi zahraničními. (Peková, 2005)

- fiskální iluze

podstata fiskální iluze je v nedocení skutečných vynaložených nákladů na veřejné statky a služby. V důsledku toho jsou odčerpány prostředky ze soukromé sféry, které mohly být využity alternativně. Dle teorií, se kterými se lze setkat v mnoha ekonomických učebnicích, patří fiskální iluze k příčinám tzv. selhání trhu. Při selhání trhu jsou poté mnohými teoretiky opodstatňovány zásahy státu do chodu a fungování trhu. Peková (2005) předpokládá, že se v tomto případě jedná pouze o názorový přístup podmíněný politickou orientací na levo-pravicové škále.

V případě kapitoly o příjmech je zmíněna možnost predikovat příjmy státního rozpočtu s ročním předstihem, kde je výchozí úvaha o správné predikci v zájmu vyrovnaného, případně přebytkového salda. Graf č. 5 ukazuje, že příjmy státního rozpočtu není snadné predikovat a mnohdy se plánované a skutečné příjmy rozcházejí o desítky mld. Kč. V této části analyzujeme výdajovou stránku rozpočtu. Ačkoli teoreticky lze předpokládat, že naplánovat výdaje s ročním předstihem a tento plán dodržet bude snadnější než v případě příjmů, graf č. 10 ukazuje, že takový předpoklad není správný.

Graf č. 10 Rozdíl plánovaných a skutečných výdajů stát. rozpočtu od roku 1993 do 2014



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

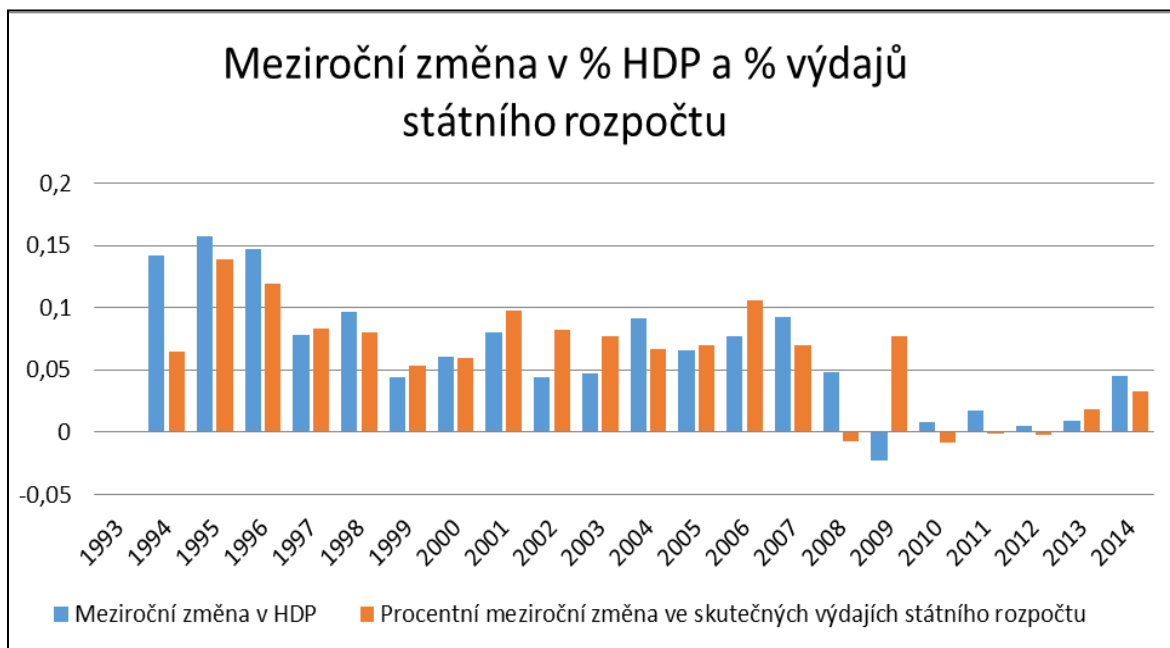
Na grafu č. 10 je znázorněn rozdíl mezi plánovanými a skutečnými výdaji státního rozpočtu od roku 1993 až po rok 2014. V případě hodnot nad vodorovnou osou jsou znázorněny výdaje, kde skutečné výdaje byly vyšší než ty plánované, tak jako v roce 1993, 1995, 1998 až po poslední rok s kladnou hodnotou 2009. Největší rozdíly pak byly sledovány v roce 2006 a 2007, kdy rozdíl činil 62 mld. Kč a 52 mld. Kč. Je zřejmé, že neschopnost dodržet stanovený plán je i na výdajové straně problémem pro předcházení deficitního rozpočtu.



## 5.5 Výdaje v roce 2014

V roce 2014 byl schválený rozpočet ve výši 1210,2 mld. Kč, což znamená navýšení výdajů oproti roku 2013 o 33,9 mld. Kč. Z celkové částky tvořily běžné výdaje 1136,1 mld. Kč a kapitálové výdaje 74,1 mld. Kč. Výdaje označované za mandatorní podléhají platným zákonným předpisům a mezinárodním dohodám a smlouvám a byly schváleny v hodnotě 702,8 mld. Kč. Tento údaj je pro tuto práci velmi důležitý, je to přesně 58,1 % z celkových výdajů. Navíc u těchto výdajů došlo k meziročnímu navýšení o 2,5%, což je v nominálním vyjádření 17,2 mld. Kč oproti roku 2013. Pokud se zaměříme na mandatorní sociální výdaje, pak byly plánovány v hodnotě 579,9 mld. Kč. Výdaje na dluhovou službu činily téměř 65 mld. Kč a tvořily tak největší část z ostatních mandatorních výdajů. Výdaje na odvody do rozpočtu Evropské unie byly v celkové výši 36,4 mld. Kč. Z dalších výdajů, které podstatně ovlivní výdajovou stránku rozpočtu, jde o výdaje na zabezpečení chodu a obrany státu v celkové výši 205,2 mld. Kč, vč. mezd příspěvkových organizací a organizačních složek státu. Další významnou položku tvoří transfery do územních veřejných rozpočtů v hodnotě 119,3 mld. Kč. Detailní přehled o výdajových položkách v roce 2014 prezentuje tabulka č. 2 na str. 52.

Graf č. 11 Vývoj meziročních změn v % HDP a % výdajů státního rozpočtu



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

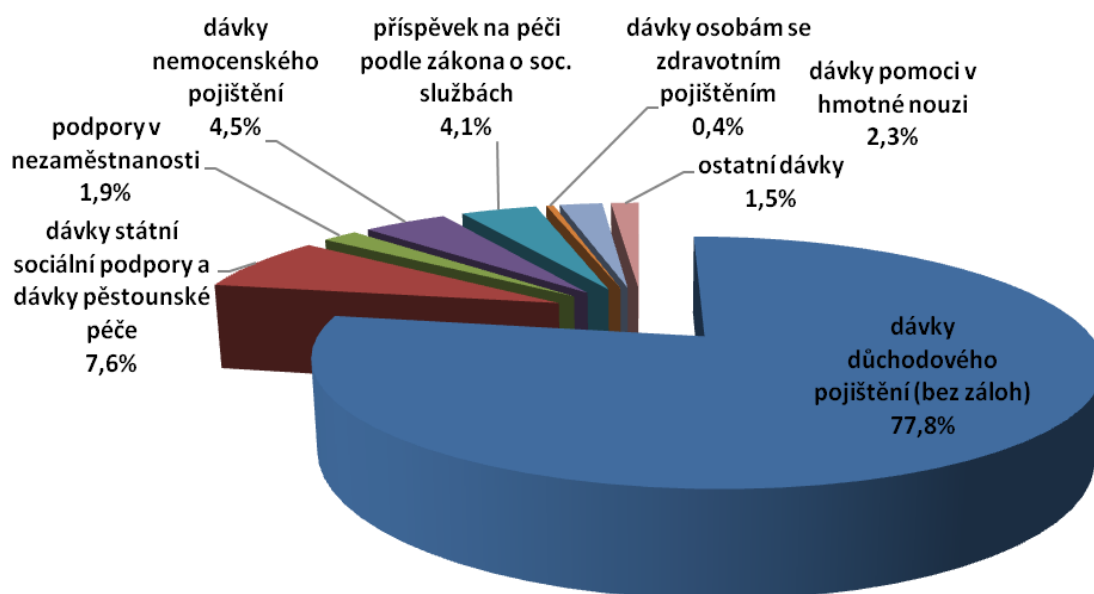
### 5.5.1 Výdaje kapitoly státní dluh

Výdaje kapitoly státní dluh obsahují úrokové výdaje na obsluhu státního dluhu vnitřního i vnějšího a poplatky. Celkové výdaje v roce 2014 dosáhly výše 55,9 mld. Kč. Největší část výdajů tvořily úrokové výdaje ve výši 55,7 mld. Kč. Poplatky tvořily pouze 0,2 mld. Kč. V meziročním srovnání pak celkové výdaje kapitoly státního dluhu klesly o 3,4 %, z čehož úrokové výdaje klesly o 3,2 %. Státní dluh ve stejném období proti roku 2013 klesl o 1,2 %.

Výdaje na vnitřní dluh jako největší část úrokových výdajů poklesly o 2,8 % na hodnotu 42,5 mld. Kč proti roku 2013. Celkový pokles úrokových výdajů na zahraniční dluh ve výši 4,4 % z částky 13,8 mld. Kč na 13,2 mld. Kč byl dán snížením úroků zahraničních emisí státních dluhopisů ČR o 3,5 %. Poplatky spojené s obsluhou státního dluhu činily v roce 2014 0,2 mld. Kč a meziročně klesly o 0,1 mld. Kč, tj. o 36,4 %.

Z hlediska odvětvového členění je vynakládáno 44,9 % na sociální věci a politiku zaměstnanosti, 22,9 % na služby pro obyvatelstvo, 11,1 % na všeobecnou veřejnou správu a služby, 9,1 % na průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, 8,2 % na bezpečnost státu a právní ochranu a 3,9 % na zemědělství, lesní hospodářství a rybníkářství.

Graf č. 12 Sociální dávky vyplacené v roce 2014 v %



Zdroj: Data ze státního závěrečného účtu MFČR

Největší riziko pro výdajovou stránku státního rozpočtu představuje nejvýznamnější položka- neinvestiční transfery obyvatelstvu, konkrétněji pak sociální dávky a jejich vývoj v čase. Sociální dávky zahrnují výdaje na dávky důchodového zabezpečení, nemocenské pojištění, státní sociální podporu, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, výdaje na dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky na zdravotně postižené občany, na příspěvek na péči, na dávky příslušníkům ozbrojených sil po ukončení služby a další. Sociální dávky jako součást mandatorních výdajů představují více jak 50 % celkových výdajů a tím neúměrně zatěžují rozpočet.

Tabulka č. 2 Přehled výdajů státního rozpočtu v roce 2014 (v mil. Kč.)

VÝDAJE STÁTNÍHO ROZPOČTU	Skutečnost	Státní rozpočet 2014		Skutečnost	% plánu	Index 2014/2013	Rozdíl 2014-2013
	2013	schválený	po změnách	2014			
	1	2	3	4	5=4:3	6=4:3	7=4-1
<b>BĚŽNÉ VÝDAJE</b>	<b>1 070 813</b>	<b>1 136 091</b>	<b>1 131 481</b>	<b>1 100 102</b>	<b>97,2</b>	<b>102,7</b>	<b>29 289</b>
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 z toho:	114 392	128 625	121 159	112 831	93,1	98,6	-1 561
náskup materiálů	5 522	5 593	7 649	7 024	91,8	127,2	1 502
stroje a ostatní finanční výdaje	58 007	64 873	59 900	56 030	93,5	96,6	-1 977
náskup vody, paliv a energie	5 417	5 474	5 174	5 079	98,2	93,8	-338
náskup 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, struky a věcné útržky	2 192	3 076	2 214	2 054	92,8	93,7	-139
výdaje související s neinv. náskupy, příspěvky, náhrady a věcné dary	8 488	10 851	9 012	8 934	99,1	105,2	445
Neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům z toho:	51 502	60 015	58 565	58 576	100,0	113,7	7 075
podnikatelským subjektům	35 026	47 601	41 799	41 230	98,6	117,7	6 204
neziskovým spod. organizacím z toho: spolkům	12 809	8 805	12 832	13 332	103,9	104,1	523
Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně z toho:	94 311	107 739	113 479	105 558	93,0	111,9	11 247
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 z toho:	106 484	108 088	111 058	112 127	101,0	105,3	5 643
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 úřadům	819	400	400	907	226,7	110,7	88
Neinvestiční transfery příspěvkovým spod. org.	62 042	60 429	60 364	58 891	97,6	94,9	-3 151
Prevedy státním fondům	658	674	681	688	101,1	104,5	30
Neinvestiční transfery obyvatelstvu z toho:	503 142	521 563	517 648	509 406	98,4	101,2	6 264
sociální dávky*) z toho:	489 680	506 525	503 577	496 000	98,5	101,3	6 320
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 z toho: odvozy do rozpočtu EU	41 115	40 221	42 965	42 936	99,9	104,4	1 821
Neinvestiční půjčené prostředky	37 227	36 400	39 028	39 028	100,0	104,8	1 801
Neinvestiční převody Národním fondů	2 605	0	0	0	x	x	-2 605
Neinvestiční převody	20	600	281	0	0,0	0,0	-20
Ostatní neinvestiční výdaje**) z toho:	2 166	13 660	9 523	2 505	26,3	115,7	340
<b>KAPITÁLOVÉ VÝDAJE</b>	<b>102 315</b>	<b>74 146</b>	<b>108 961</b>	<b>111 507</b>	<b>102,3</b>	<b>109,0</b>	<b>9 191</b>
Investiční nákupy a související výdaje	12 117	11 504	12 002	11 359	94,6	93,7	-759
Náskup akcií a majetkových podílů	3 345	560	565	564	99,8	16,9	-2 781
Investiční transfery z toho:	86 524	48 921	91 014	99 209	109,0	114,7	12 686
podnikatelským subjektům	20 207	3 040	26 984	27 086	100,4	134,0	6 878
neziskovým spod. 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
<b>VÝDAJE CELKEM</b>	<b>1 173 128</b>	<b>1 210 237</b>	<b>1 240 442</b>	<b>1 211 608</b>	<b>97,7</b>	<b>103,3</b>	<b>38 480</b>

\*) pouze položka rozpočtové skladby 5410 "Sociální dávky" (tj. bez souvisejících výdajů, které jsou z hlediska závazných ukazatelů také sociálními dávkami)

\*\*) včetně neinvestičních prostředků jiným veřejným rozpočtům

Zdroj: Data ze státního závěrečného účtu MFČR

## **6 Deficit státního rozpočtu**

Deficit státního rozpočtu, státní dluh a veřejný dluh jsou stěžejními pojmy následující části práce, která se snaží propojit dosud uvedené informace. Cílem práce je analýza příjmů a výdajů rozpočtu České republiky v letech 1993 až 2014 se zaměřením na problematiku deficitu státního rozpočtu. Proto v úvodní teoretické části došlo k samotnému definování uvedených pojmů a následně byla popsána příjmová i výdajová stránka státního rozpočtu.

Nyní se kapitola bude věnovat samotné problematice deficitu státního rozpočtu. Nejdříve je nutné zhodnotit aktuální stav deficitu a dluhu v roce 2014 a poté jeho vývoj od roku 1993. Data jsou čerpána ze stránek Ministerstva financí ČR ze závěrečného účtu za roky 1993-2014. Hrubý domácí produkt, jeho výše a poměrové ukazatele jsou čerpány ze stránek Českého statistického úřadu.

### **6.1 Deficit státního rozpočtu v roce 2014**

Bilance státního rozpočtu v roce 2014 skončila schodkem ve výši 77,8 mld. Kč, tzn. zlepšení proti skutečnosti roku 2013 o 3,5 mld. Kč, tj. o 4,3 %. Schválený rozpočet po změnách na rok 2014 počítal s celkovým deficitem ve výši 112 mld. Kč. Rozdíl mezi skutečným schodkem v roce 2014 a schváleným rozpočtem po změnách na rok 2014 činil 34,2 mld. Kč, což představovalo pokles plánovaného deficitu na 69,4 %.

Plánované výdaje rozpočtu na rok 2014 byly stanoveny na 1 210,2 mld. Kč. Navýšení proti schválenému rozpočtu roku 2013 činilo 33,9 mld. Kč, tj. zvýšení o 2,9 %. Po zahrnutí rozpočtových opatření, kterých bylo v roce 2014 evidováno 917, se výdaje státního rozpočtu navýšily na 1 240,4 mld. Kč, tzn. o 30,2 mld. Kč. Současně se zvýšily i celkové příjmy o stejnou částku 30,2 mld. Kč s nulovým dopadem na schválené saldo státního rozpočtu. Podle vyjádření MF ČR jsou výdaje na společné programy EU a ČR kryty příjmy z rozpočtu Evropské unie přímo nebo prostřednictvím Národního fondu.

Deficit státního rozpočtu za rok 2014 činil 77,78 mld. Kč, tzn. snížení proti rozpočtu po změnách o 34,2 mld. Kč, tj. o 30,6 %. Celkový index skutečných plnění za rok 2014 vůči

roku 2013 činil 95,7 %, tj. snížení schodku o 3,48 mld. Kč. Skutečný deficit roku 2014 se podílel na HDP 1,82 %, což je o 0,17 procentního bodu méně než v roce 2013.

Tabulka č. 3 Saldo státního rozpočtu 2014 v porovnání s rokem 2013

Ukazatel	Skutečnost 2013	2014			
		Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost	% plnění
příjmy celkem	1 091,87	1 098,24	1 128,44	1 133,83	100,5
výdaje celkem	1 173,13	1 210,24	1 240,44	1 211,61	97,7
SALDO	-81,26	-112,00	-112,00	-77,78	69,4

Zdroj: Data ze státního závěrečného účtu MFČR

Celkově pozitivní výsledek hospodaření za rok 2014 ovlivnilo snížení skutečných výdajů proti plánovaným výdajům po změnách o 28,8 mld. Kč, tj. o 2,3 % a současně zvýšení skutečných příjmů o 0,5 % (tzn. o 5,4 mld. Kč).

Příjmová strana zaznamenala zlepšení výběru u daně z přidané hodnoty a daně z příjmů právnických osob. Skutečná výše příjmů z daní a poplatků činila v roce 2014 569,6 mld. Kč, tj. plnění rozpočtované částky na 101,3 %. Celkové hodnocení ukazatelů pro příjmovou stránku rozpočtu je uvedeno v tabulce č. 2 na str. 52

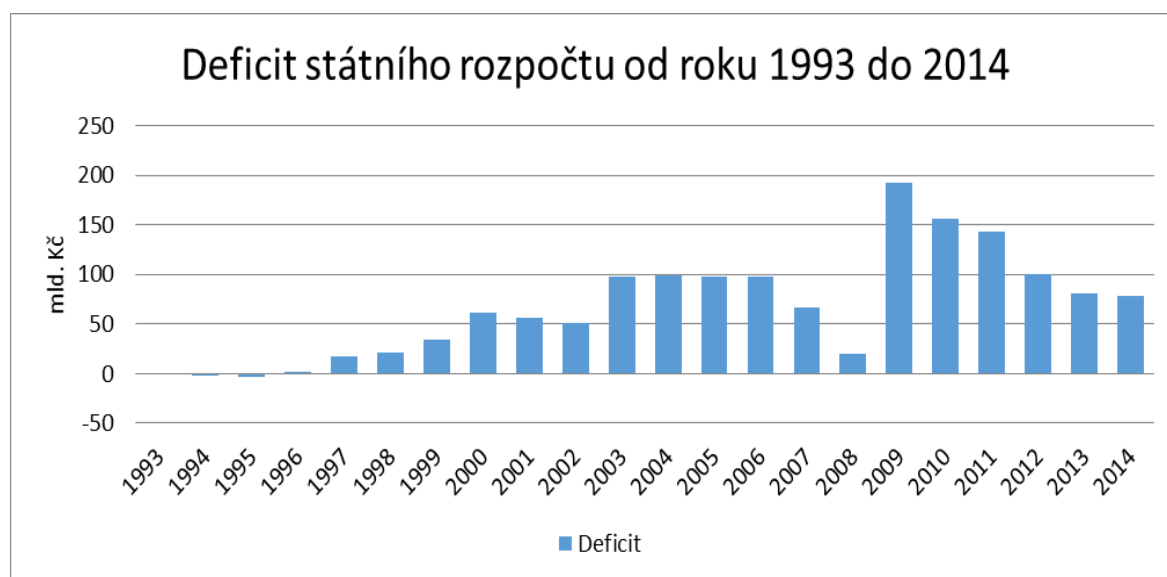
## 6.2 Vývoj deficitu státního rozpočtu

Po popisu aktuální situace a deficitním hospodaření v roce 2014 bude podrobněji popsán vývoj sald hospodaření státních rozpočtů od roku 1993.

Graf č. 13 ukazuje vývoj deficitů státního rozpočtu od roku 1993. Je vidět, že do roku 1997 bylo v České republice deficitní hospodaření potlačováno a až od roku 1998 bylo prvním deficitně předloženým návrhem státního rozpočtu rozvolňováno. V roce 2000 byl překročen první deficitní milník v hodnotě 50 mld. Kč. Od roku 2003 do roku 2006 dosahoval deficit téměř 100 mld. Kč.

Před nástupem celosvětové hospodářské krize v roce 2008 lze pozorovat snahu o minimalizování rozdílu mezi příjmy a výdaji v letech 2007 a 2008, ale v roce 2009 dosahoval náhle téměř 200 mld. Kč. Od tohoto roku lze pozorovat opět snahu o snižování deficitu. Jeho tempo lze přisuzovat dopadům zmíněné krize a popisovaným modelům zvyšování veřejných výdajů.

Graf č. 13 Vývoj deficitu státního rozpočtu od roku 1993 do 2014



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

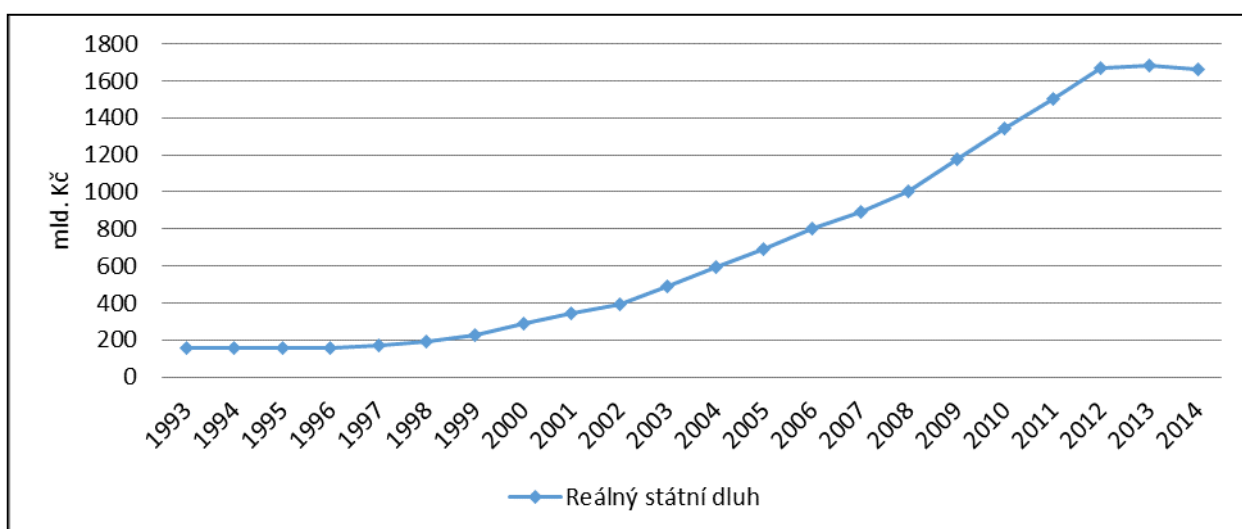
### 6.3 Státní dluh

Zákon o rozpočtových pravidlech č. 218/2000 Sb. také definuje obsah pojmu státní dluh. Státní dluh tvoří státní finanční pasiva uvedená v odstavci 7 písm. a) až c) zohledňující jmenovité hodnoty nebo jistiny derivátů a jmenovité hodnoty státních dluhopisů, které jsou předmětem finančního zajištění nebo srovnatelného zajištění podle práva cizího státu.

Státními finančními pasivy uvedenými v odstavci 7 písm. a) až c) jsou

- a) dluhy státu odpovídající jmenovitým hodnotám jím vydaných dluhopisů; do státních finančních pasiv však nevstupují dluhy státu z dluhopisů, které byly při jejich vydání zapsány nejprve na majetkový účet, který vede ministerstvo v příslušné evidenci, po dobu, co jsou na tomto účtu zapsány, jakož i vlastní dluhopisy nabyté státem jako jejich emitentem před datem jejich splatnosti,
- b) dluhy ze státem přijatých zápůjček a úvěrů,
- c) dluhy ze státem vystavených směnek.

Graf č. 14 Vývoj státního dluhu od roku 1993 do 2014



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

Zobrazení státního dluhu v grafu č. 14 dokazuje zvětšování finanční zátěže pro státní rozpočet v podobě nákladů na úhradu dluhové služby. Jelikož je dluh akumulovaný součet deficitů v jednotlivých letech, do roku 1997 představuje relativně vyrovnanou hodnotu nepřesahující částku 200 mld. Kč. Od roku 1998 se trend růstu státního dluhu zvětšuje až k hranici téměř 1 700 mld. Kč v roce 2012. V roce 1998 došlo i při schváleném vyrovnaném rozpočtu ke schodkovému hospodaření a v dalším roce už byl rozpočet sestaven jako deficitní.



Po popsání stěžejních mezníků budou popsány jednotlivé roky vývoje státního dluhu. Základním podkladem pro toto zpracování byla studie pro Parlament České republiky od Josefa Palána s názvem: Vývoj státního dluhu, vývoj veřejných rozpočtů a HDP v letech 1993 -2008.

### **Rok 1993**

Prvním sledovaným rokem je rok 1993. Výrazným počinem bylo převzetí části dluhu bývalé federace a jeho financování státními dluhopisy ve výši 8 mld. Kč. Rozpočet byl sestaven jako vyrovnaný, ale skutečné saldo na konci roku bylo kladné. Vláda se rozhodla pro dodatečné vládní výdaje v oblasti dopravy, ekologie, investic a dluhové služby.

Ke stabilizaci dluhu přispělo také přerozdělení dluhu mezi zahraničními a domácími věřiteli. Zatímco zadlužení zahraniční mírně narostlo, domácí se naopak zhruba o stejnou částku snížilo. Tyto kroky nakonec vedly k přebytkovému hospodaření na konci roku, kdy státní dluh dosahoval hodnoty 15,6 % na podílu hrubého domácího produktu

### **Rok 1994**

V roce 1994 patřila mezi nejzásadnější kroky v uplatnění tzv. sekuritizace. S tímto pojmem se lze setkat ve světě již od 70. let. Stručně řečeno jde o transformaci dluhu ve smyslu změny věřitelů. U státního rozpočtu v roce 1994 došlo k přeměně přímých úvěrů, které byly poskytovány jak ze strany bank tak zahraničních subjektů, do formy státních dluhopisů.

Pouze suma emitovaných státních dluhopisů byla vyčíslena na 15,5 mld. Kč. Více než dvě třetiny z této části byly ihned znovu použity k úhradě zmíněných přímých úvěrů. Smyslem celé této operace bylo snížení úrokové zátěže plynoucí ze závazků státu. Státní dluh na konci roku snížil svůj podíl na HDP o 2,3 procentního bodu na hodnotu 13,3 %.

### **Rok 1995**

I v roce 1995 pokračovaly započaté procesy sekuritizace, jejichž rozsah se však výrazně zvyšoval. Vydávání státních dluhopisů bylo použito k financování přechodných schodků

státního rozpočtu a z části také na umoření státního dluhu. Z roku 1994 navíc díky přebytkovému hospodaření ve výši 1,6 mld. Kč došlo v celkovém úhrnu snížení státního dluhu o 2,9 mld. Kč na hodnotu 154,4 mld. Kč. Jeho podíl na HDP klesl na 10,5 %, pokračoval tedy trend snižování dluhu vůči HDP, oproti roku 1994 o 2,8 procentního bodu, oproti roku 1993 dokonce o 5,1 procentního bodu.

### **Rok 1996**

Obdobně jako v předchozích letech docházelo k emisím státních dluhopisů a státních pokladničních poukázek s cílem zajistit prostředky pro financování střednědobého dluhu. Mimochodem, státní pokladniční poukázky vydává přímo Centrální banka. Jde o cenný papír, který vláda používá k půjčení finančních prostředků v krátkém období na financování státního schodku v průběhu roku.

V roce 1996 se státní dluh zvýšil o 0,8 mld. Kč, což vzhledem k růstu HDP znamenalo, že se jeho podíl na HDP snížil na 9,2 %.

### **Rok 1997**

Až do roku 1997 lze hovořit o kontrolovaném a umírněném hospodaření, které dokázalo udržovat státní rozpočet ve vyrovnané bilanci. Rozpočet na rok 1997 byl sestaven jako vyrovnaný, ale v průběhu nezásadním způsobem zpomalil ekonomický růst a po uvolnění flukтуаčního pásma koruny došlo k jejímu oslabení. Během roku pak došlo k povodni, na které musela vláda uvolnit finanční prostředky a negativně to ovlivnilo výběr daňových příjmů v zatopených oblastech. Schodek činil 15,7 mld. Kč. Podíl dluhu na HDP vzrostl na 9,6%

### **Rok 1998**

Schodkové hospodaření v roce 1998 bylo hlavní příčinou nárůstu státního dluhu. Deficit na konci roku činil 29,3 mld. Kč, dluh státního rozpočtu byl 194,7 mld. Kč. V tomto roce přetrvával pomalý ekonomický růst. Výdajová stránka rozpočtu byla zatížena náklady na pokrytí následků povodní na které vláda ještě dodatečně uvolnila 4 mld. Kč z mimorozpočtových fondů. Výdaje na následky povodní činily 7,2 mld. Kč. Podíl na HDP se zvýšil o 0,2 procentního bodu v meziročním porovnání.

### **Rok 1999**

Nevyrovnané hospodaření pokračovalo i za vlády Miloše Zemana v roce 1999 a navýšilo tak státní dluh o dalších 33,7 mld. Kč. I nadále byly vydány především střednědobé státní dluhopisy. 1,4 mld. Kč z jejich výnosů bylo nakonec použito na aktivity spojené s krizí v Kosovu.

### **Rok 2000**

Rok 2000 v jistém smyslu kopíroval rok 1999. Deficitní hospodaření se stalo opakujícím se standardem, který vzhledem k rostoucímu rozdílu mezi příjmy a výdaji bylo nejednou možné řešit v krátkodobém horizontu. Kosovská krize si navíc vyžádala další prostředky ve výši 15,3 mld. Kč. Státní dluh se navýšil o dalších více než 60 mld. Kč na 289 mld. Kč.

### **Rok 2001**

Schodkové hospodaření v roce 2001 bylo hlavní příčinou nárůstu státního dluhu. Deficit na konci roku činil 57,7 mld. Kč, dluh státního rozpočtu byl 345 mld. Kč. Podíl na HDP se zvýšil o 1,5 procentního bodu v meziročním porovnání.

V závěrečném účtu k danému roku lze zaznamenat i významné jednorázové výdajové položky. Jedná se například o 27,6 mld. Kč na zacelení ztrát po Konsolidační bance, 4,2 mld. Kč výdajů pro zemědělské subjekty jako forma odškodnění za období výrazného sucha, 5 mld. Kč jako výpomoc pro Zajišťovací fond družstevních záložen a 4,6 mld. Kč zaplacení splátek dluhu vůči Německu.

### **Rok 2002**

V roce 2002 byl státní dluh výrazně ovlivněn výdaji na úhradu ztrát České konsolidační agentury, výdaji na výpomoc Zajišťovacího fondu družstevních záložen a také výdaji spojenými s účastí 6. polní nemocnice v Afghánistánu. Budování dálničního obchvatu v Plzni si navíc vyžádal úvěr od Evropské investiční banky, a tak byl zvýšen podíl zahraničního dluhu. Deficit v daném roce byl 50,9 mld. Kč.

### **Rok 2003**

Nárůst dluhu za rok 2003 byl celkem 97,3 mld. Kč. Podílelo se na něm převážně deficitní hospodaření státního rozpočtu a půjčka od Evropské investiční banky v hodnotě téměř 12 mld. Kč. Tato půjčka byla z velké části použita na sanaci povodňových škod, na financování obchvatu v Plzni tak jako v roce 2002 a také na investice Masarykovy univerzity v Brně.

### **Rok 2004**

V roce 2004 pokračovalo navyšování státního dluhu, které má své počátky od druhé poloviny 90. let. Státní dluh se v tomto roce přiblížil k hranici 600 mld. Kč, ačkoli o rok dříve činil „pouze“ 493,2 mld. Kč. Státní deficit v tomto období dosahoval bezmála 100 mld. Kč. Byl opět způsobován deficitní rozpočtovou politikou a půjčkami od Evropské investiční banky v hodnotě 9 mld. Kč. Ta byla použita na výstavbu dálnice D8 a na již zmíněné účely v předchozím roce

Podíl státního dluhu na hrubém domácím produktu činil 21,1 % a představoval tak zvýšení o 2 procentní body v meziročním srovnání.

### **Rok 2005**

K navýšení státního dluhu v roce 2005 mimo schodkovost státního rozpočtu přispěla také úhrada ztráty České konsolidační agentury v celkové hodnotě 30 mld. Kč a také tvorba rezervy. Ta spočívala v převodu rozdílu mezi příjmy pojistného a výdaji na důchodové pojištění v celkové výši 8,3 mld. Kč. Podíl státního dluhu na hrubém domácím produktu činil 23,1 % a představoval tak zvýšení o 2 procentní body v meziročním srovnání.

### **Rok 2006**

Schodkové hospodaření v roce 2006 bylo hlavní příčinou nárůstu státního dluhu. Deficit na konci roku činil téměř 100 mld. Kč, dluh státního rozpočtu byl 802,5 mld. Kč. Podíl dluhu na HDP činil 24,8 %.

### **Rok 2007**

I v roce 2007 došlo ke zvýšení státního dluhu, tentokrát o 0,3 procentního bodu. Zajímavé je rozložení nárůstu dluhu o 89,9 mld. Kč, z čehož 88,4 mld. Kč tvořilo vnitřní státní dluh a pouze 1,4 mld. Kč vnější státní dluh. 13,2 mld. Kč bylo znovu použito k úhradě ztráty České konsolidační agentury.

### **Rok 2008**

Státní dluh se v tomto roce přiblížil k hranici 1000 mld. Kč, ačkoli o rok dříve činil 897,6 mld. Kč. Státní deficit v tomto období dosahoval hodnoty okolo 100 mld. Kč. Zásadní událostí pro růst státního dluhu představovalo navýšení státních finančních aktiv v celkové hodnotě 13,1 mld. Kč. Na růstu dluhu se podílí také změny v kurzech vůči české měně, což se v konečném důsledku podepsalo ztrátou v hodnotě 5,2 mld. Kč. (Palán, 2009)

### **Rok 2009**

V roce 2009 došlo ke zvýšení státního dluhu, a to až na hodnotu 1178 mld. Kč. Důvody k navýšení dluhu lze hledat hlavně v emisích státních dluhopisů v celkové hodnotě 103 mld. Kč. Dalším důvodem zvýšení dluhu byla půjčka od Evropské investiční banky v hodnotě 11,9 mld. Kč a také půjčky ze zahraničních trhů ve výši 54,7 mld. Kč.

### **Rok 2010**

Také v roce 2010 došlo k výraznému nárůstu dluhu, a to o 166 mld. Kč na celkových 1344 mld. Kč. Důvodem růstu dluhu jsou mimo jiné emise státních dluhopisů. Na domácím trhu Ministerstvo financí vydalo státní dluhopisy za 167,4 mld. Kč a na zahraničních trzích si stát půjčil 49,7 mld. Kč.

Vláda také čerpala půjčky od Evropské investiční banky ve výši 10,4 mld. Kč. Čisté úrokové náklady, pak oproti předpokládaným 56 mld. Kč činily pouze 35,6 mld. Kč. *"Tato úspora zhruba 20 miliard korun byla dána především tím, že po vzniku nové vlády a jejím závazku snižovat deficit veřejných rozpočtů si investoři účtovali nižší rizikové prémie, Česká republika se stala důvěryhodnější,"* uváděl mluvčí ministerstva Ondřej Jakob.

### **Rok 2011**

Schodkové hospodaření v roce 2011 bylo hlavní příčinou nárůstu státního dluhu. Deficit na konci roku činil 142,8 mld. Kč, dluh státního rozpočtu byl 1499 mld. Kč. Podíl na HDP se zvýšil o 3 procentní body v meziročním porovnání. Celkové negativní plnění rozpočtových příjmů o 62,1 mld. Kč proti schváleným se týkalo prostředků určených na společné programy ČR a EU a nižší výběr daňových příjmů.

### **Rok 2012**

Státní dluh České republiky se v roce 2012 zvýšil o 168 mld. Kč na 1668 mld. Kč. Za celý rok vydalo ministerstvo státní dluhopisy na tuzemském trhu za 164,4 mld. Kč. Na zahraničních trzích vydal úřad dluhopisy za 69 mld. Kč. Dále byly vydány spořicí státní dluhopisy za 45,4 mld. Kč a byly také využity úvěry od Evropské investiční banky ve výši 4,5 mld. Kč.

### **Rok 2013**

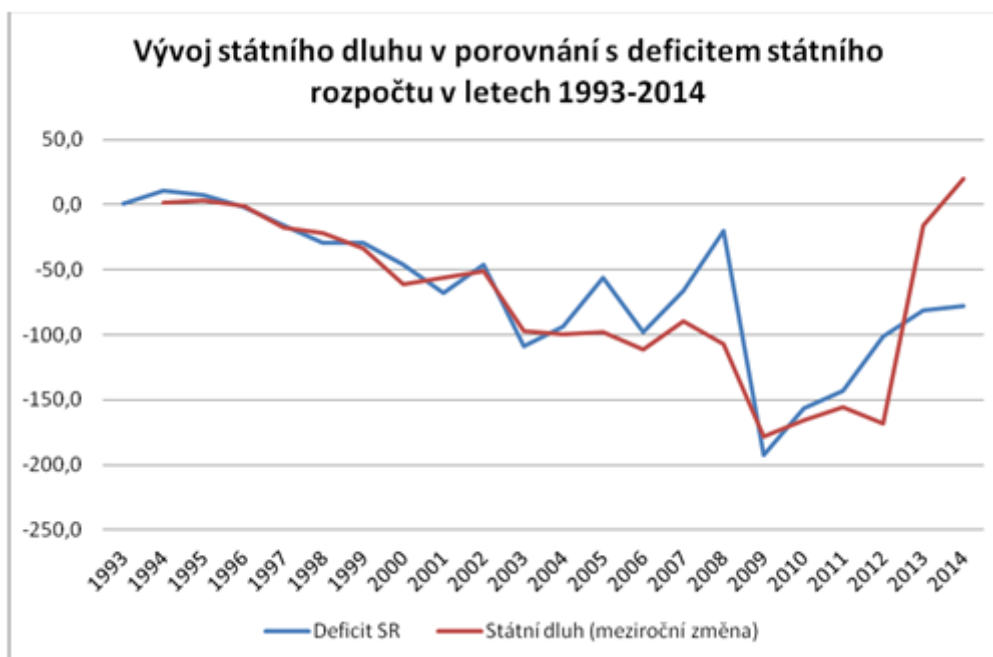
Státní dluh České republiky v roce 2013 stoupl o 15,7 mld. Kč na 1,68 bilionu Kč. Přírůstek je nejnižší od roku 1996. Přesto je zajímavé, že pokud bychom státní dluh rozpočítali na každého Čecha, dostali bychom se k částce 160000 Kč. Ministerstvo financí vydalo státní dluhopisy na tuzemském trhu za 145,6 miliardy korun a spořicí státní dluhopisy za 39 miliard korun. Na zahraničních trzích nevydalo žádné cenné papíry.

### **Rok 2014**

Deficit státního rozpočtu se dostal o 3,5 mld. níže než v roce 2013. Je to dokonce o 34 miliard níže, než s čím počítal schválený rozpočet na rok 2014. V roce 2014 byl zaznamenán nejnižší schodek státního rozpočtu od roku 2008. Výraznou měrou k tomuto pozitivnímu výsledku přispělo hlavně oživení ekonomického růstu a tím způsobený zvýšený výběr daní na příjmové straně rozpočtu.

(Data ze státního závěrečného účtu, ČSÚ)

Graf č. 15 Vývoj státního dluhu v porovnání s deficitem státního rozpočtu



Zdroj: ČSÚ-Makroekonomické ukazatele, vlastní zpracování

### 6.3.1 Podíl vládnoucích stran na státním dluhu

Každé rozhodnutí, obzvláště pak rozhodnutí ve veřejné funkci, musí být přímo podmíněno zodpovědností konkrétních osob. To platí i v otázce státního dluhu a vládních představitelů, kteří rozpočet schvalují.

Jak je z tabulky č. 4 zřejmé, vlády se velmi často střídají a dosud pouze dvakrát vydržela po čtyřleté volební období.

Ty nově příchozí se poté musí vždy vypořádat nejenom se zodpovědností sestavit státní rozpočet na nadcházející rok s vědomím a snad i úmyslem správného hospodáře, ale zároveň jsou zatíženy naakumulovanými deficity z předešlých let. Není proto možné jednoznačně ukázat na viníka v podobě vlády, která za dluh v současné hodnotě může, případně jakou měrou se na něm svojí špatnou hospodářskou politikou podílela.

Předvolební diskuze jsou často plné osočování z řad politických představitelů jednotlivých stran, kteří mají různý náhled na danou situaci. Vzhledem k nejasnosti situace nelze označit viníka na straně levice či pravice politického spektra.

Argumentem k obvinění levicových vlád v čele se sociální demokracií za vlády tehdy premiéra Miloše Zemana, jsou uvedeny níže. Na něho poté navázali Vladimír Špidla, Stanislav Gross a Jiří Paroubek. V době dosud nepřekonaného ekonomického růstu měly levicové vlády jedinečnou příležitost snižovat zadlužení státu, aniž by musely jakkoli omezovat výdajovou stránku rozpočtu. Výběr daní byl díky až 7% ekonomickému růstu (viz graf č. 2, str.34) dostatečně velký na to, aby prohlubování zadlužování státu dokázala vláda výrazně omezit nebo dokonce snížit.



Tabulka č. 4 Přehled úrovně schodku státního rozpočtu v jednotlivých letech, jeho dluhu a jména představitelů vlád v daných obdobích

Rok	Stát. dluh (mld. Kč)	Rozp. schodek	HDP	Podíl/ HDP	Vláda schvalující rozpočet	Ministr financí
1993	158,8		1020	15,57 %	Klaus I (ODS, KDU- ČSL, KDS, ODA)	Ivan Kočárník
1994	157,3	-1,5	1183	13,30 %		
1995	154,4	-2,9	1466	10,53 %		
1996	155,2	0,8	1683	9,22 %		
1997	173,1	17,9	1811	9,56 %	Klaus II (ODS, KDU- ČSL, ODA)	Ivan Kočárník, Ivan Pilip
1998	194,7	21,6	1996	9,75 %	Tošovský (nestranická)	Ivan Pilip
1999	228,4	33,7	2080	10,98 %	Zeman (ČSSD)	Ivo Svoboda
2000	289,3	60,9	2189	13,22 %		Pavel Mertlík
2001	345	55,7	2352	14,67 %		Jiří Rusnok
2002	395,9	50,9	2464	16,07 %		
2003	493,2	97,3	2577	19,14 %	Špidla (ČSSD, KDU- ČSL, US-DEU)	Bohuslav Sobotka
2004	592,9	99,7	2814	21,07 %		
2005	691,2	98,3	2983	23,17 %	Gross (ČSSD, KDU- ČSL, US-DEU)	
2006	802,5	97,6	3222	24,91 %	Paroubek (ČSSD, KDU- ČSL, US-DEU)	
2007	892,3	66,4	3535	25,24 %	Topolánek I (ODS)	Vlastimil Tlustý
2008	999,8	19,4	3688	27,10 %	Topolánek II (ODS, KDU-ČSL, SZ)	Miroslav Kalousek
2009	1178,2	192,4	3758	34,21 %		
2010	1344,1	156,4	3799	38,37 %	Fischer (nestranická)	Eduard Janota
2011	1499,4	142,8	3841	41,41 %	Nečas (ODS, TOP 09, VV/LIDEM)	Miroslav Kalousek
2012	1667,6	101	3843	46,15 %		
2013	1683,3	81,3	3884	46,04 %		
2014	1663,7	77,8	4261	39 %	Rusnok (nestranická)	Jan Fischer

Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

Zároveň s tím pravice používá i argumenty k obhájení sebe sama, které se naopak odkazují na nepříznivý ekonomický vývoj a nástup globální recese v roce 2008, jejíž dopad musel být tlumen proinvestičními opatřeními na úkor deficitního hospodaření.

Představitelé levicových stran naopak vyzdvihují význam ekonomického růstu v letech levicových vlád, které tím tak obhajují svoji politiku. Pravicovým představitelům, které v posledních letech ztělesňuje osoba ministra financí Miroslava Kalouska v letech 2008-2009 a 2011-2013, vyčítají politiku neuvážených škrťů. To jsou dle jejich interpretace hlavní příčiny propadu a stagnace hospodářského růstu.

Je nutné upozornit, že Miloš Zeman v roce 1998 předložil ke schválení deficitně sestavený státní rozpočet jako první premiér České republiky. Do té doby byly všechny rozpočty sestavovány jako vyrovnané, ačkoli ve státním závěrečném účtu na konci roku vyrovnané nezůstaly. Zemanova vláda ve své době argumentovala Keynesiánskou rétorikou. Ta doporučuje hospodařit v závislosti na výkonu ekonomiky.

Jeho teorie je často přirovnávána k hospodaření zemědělce, který v časech nadstandardní úrody nežije nad poměry, ale část svých prostředků spoří s vědomím, že v nadcházejících letech může být úroda naopak velmi malá. V takovýchto letech lze spotřebovávat naspořené prostředky. Obdobně to je i s hospodařením státu, Keynes doporučuje v době ekonomického růstu hospodařit s přebytkem a v době ekonomického poklesu připouští možnost deficitního hospodaření.

Je pravda, že tato rétorika je velmi oblíbená a hojně užívaná politiky z celého politického spektra, na druhou stranu se nepodařilo zaznamenat jediný stát na světě, který by dokázal tento způsob hospodaření v dlouhodobém měřítku dokonale uplatňovat ve své vlastní hospodářské politice. Zůstává tedy otázkou názoru, zda postup vlády Miloše Zemana byl správný. Vzhledem k dalšímu vývoji v dalších letech se lze domnívat, že nikoliv.

Co v malém měřítku začal toho času premiér Miloš Zeman, toho v plné míře využil jeho nástupce Vladimír Špidla. Vladimír Špidla jako první hospodařil se schodkem okolo 100 mld. Kč v roce 2003. Jak ukazuje graf č. 2 na str. 37 v úvodu této práce, ekonomika v roce

2003 rostla značným tempem 3,8 %. Pro tento způsob hospodaření již neexistuje teorie, která by ho obhájila. Je proto alarmující, že se političtí představitelé z této zcela zásadní chyby nepoučili a dopustili hospodaření vlády v čele se Stanislavem Grossem a poté hlavně vlády Jiřího Paroubka.

Za Jiřího Paroubka Česká republika zažívala až již zmíněný 7% ekonomický růst, přičemž stát hospodařil s deficitem 2,9 % hrubého domácího produktu. Z pohledu analýzy tehdejšího stavu je zajímavá ještě jedna skutečnost, která je pro státní deficit zcela zásadní. Ačkoli dosud nebyl zmíněn populismus a touha po znovuzvolení politických představitelů i za cenu výrazného deficitního hospodaření, je dobré si uvědomit, že ani politika extrémně neúměrných výdajů nezajistila stranám ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU vládnutí v roce 2007, kdy se vlády ujaly strany pravice nebo lépe řečeno pravicově orientovaná koalice.

Bohužel ani Topolánkova a poté Nečasova vláda nepřispěla ke snížení státního dluhu. Vlády byly spojovány s korupčními skandály a neefektivním hospodařením nejenom v oblasti veřejných zakázek. V roce 2009 schodek státního rozpočtu navíc dosáhl bezmála 200 mld. Kč. Je nutné uznat, že na tomto schodku se podepsal i nečekaný propad na straně příjmů oproti plánovaným, viz graf č. 5 na str. 39.

Přesto je nutné si položit otázku, zda bylo s hospodářskou krizí počínající v roce 2008 správně naloženo ve vztahu k veřejným financím. Vláda totiž přistoupila k politice rozpočtových škrťů, které v mnohých případech lze označit za nekoncepční a dílčí vzhledem k celkové potřebě reform. Jedná se například o omezení veřejných zakázek, úpravu daňových sazeb nebo přístupu k důchodovému a sociálnímu systému. Těmito kroky tak dle teorie prohloubila krizi v České republice.

Zjednodušeně lze říci, že hrubý domácí produkt je definován součtem soukromé a vládní spotřeby, investicemi a čistým exportem. Pak kroky vlády v podobě zmíněné snížené spotřeby, investic a obchodní bilance vedou k recesi.

Dle tohoto stručného výčtu nejdůležitějších milníků deficitního hospodaření českých vlád je možné se domnívat, že české hospodaření je nekoncepční. Díky tomu není podmíněno

žádnou ekonomickou teorií, která by jeho jednotlivé kroky obhajovala. Mnohé z nich jsou pouze impulsivním následkem dané situace, bez většího ohledu na například střednědobý rozpočtový rámeček. Ten svoji roli nespůlnil například po nástupu recese v roce 2008.

Bez uzákonění opatření v podobě vynuceného vyrovnaného státního rozpočtu nastanou i v budoucnu situace, které budou vyžadovat nebo politickým představitelům umožní dlouhodobé schvalování deficitního rozpočtu a růst dluhu.

#### **6.4 Vyhodnocení kritéria dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí**

Maastrichtským kritériím byla věnována část práce již v teoretické části. V této části jsou doplněna data ohledně jejich plnění. Toto vyhodnocení je převzato ze zprávy Ministerstva financí ČR, které v prosinci 2015 vydalo aktualizované vydání o stavu Maastrichtských kritérií. Vzhledem k zaměření práce bude porovnáno pouze kritérium dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí. Pro splnění těchto kritérií je důležité udržet hodnotu deficitu pod 3 % HDP a dluhu sektoru vládních institucí pod hranicí 60 % HDP.

- Schodek sektoru vládních institucí

Dle uvedené zprávy v červnu roku 2014 došlo k ukončení postupu ČR při nadměrném schodku. S tím se ČR potýkala od roku 2009 – viz graf č. 13 str. 55. Výhled do nadcházejících let je však dle odhadu Ministerstva financí ČR pozitivní. Saldo sektoru vládních institucí bylo v roce 2016 na úrovni 1,2 % HDP, v roce 2017 pouze 0,8 % HDP a v roce 2018 dokonce na úrovni 0,5% HDP.

Tabulka č. 5 Saldo sektoru vládních institucí

(v % HDP)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hodnota kritéria	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Česká republika	-4,0	-1,3	-1,9	-1,9	-1,2	-0,8	-0,5

Zdroj: ČSÚ, MF ČR

Ohledně kritéria dluhu sektoru vládních institucí vládla dlouhou dobu obava nikoli pouze o jeho absolutní výši, ale také o tempo, jakým se navyšoval. Jak již bylo zmíněno, hodnota kritéria je na úrovni 60 % HDP, takže porušení tohoto kritéria zatím v České republice nehrozí. Ve srovnání s průměrem států Evropské unie je míra tohoto zadlužení relativně nízká. Dle prognóz Ministerstva financí dokonce dluh vůči HDP bude v nadcházejících letech klesat z hodnoty 42,7 % HDP v roce 2014 na hodnotu 40 % HDP v roce 2018.

Tabulka č. 6 Dluh sektoru vládních institucí

(v % HDP)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hodnota kritéria	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
Česká republika	44,7	45,2	42,7	40,9	40,9	40,7	40,1

Zdroj: ČSÚ, MF ČR

## **7 Návrh řešení a predikce vývoje státního dluhu za zachování současných trendů**

V předchozí praktické části práce je zpracován ucelený přehled o stavu hospodaření státního rozpočtu v České republice. Deficit státního rozpočtu nelze vnímat pouze jako odraz hospodářského vývoje. Vyplyvá to z pohledu na vývoj ukazatele hrubého domácího důchodu v čase a jeho porovnání s výdajovou a příjmovou stránkou státního rozpočtu.

Deficitní hospodaření je ve značné míře i o polické vůli, která neodpovídá žádnému zaznamenanému trendu nebo předpověditelnému vývoji. V době extrémního růstu české ekonomiky lze v rámci teorie a racionálního rozumu předpokládat, že stát bude hospodařit přebytkově a dluh začne snižovat. To se ve skutečnosti neděje a ke snížení dluhu dochází maximálně v poměrovém ukazateli vůči hodnotě HDP. Reálně nám však historie dokázala, že státní dluh roste v době recese i razantní expanze.

Pokud nedojde k zásadnímu kroku ve formě uzákonění vyrovnaného rozpočtu za jakýchkoli makroekonomických podmínek, nedojde nikdy k narovnání závazků, které Česká republika vůči svým věřitelům má. Tento návrh je zcela proti Keynesiánské teorii, která byla nastíněna v předchozích částech práce. Jen pro připomenutí jde o přístup k hospodaření, který v době ekonomického růstu zachovává přebytky pro použití v době ekonomického poklesu. Realita ukázala, že političtí představitelé nejsou schopni uvažovat v dlouhodobém měřítku a rozpočty sestavují spíše s vědomím krátkodobých užitků. V současné době lze hovořit o vyrovnaném rozpočtu pouze teoreticky. Při současném stavu narůstání dluhu a deficitního hospodaření je důležité stanovit systémový postup při snižování celkového zadlužení, např. snižováním vládních výdajů, dodržením rozpočtové kázně a především navýšením rozpočtových příjmů. Stejně tak je důležité, aby stát zajistil sociální únosnost reforem pro obyvatele, např. dlouhodobou stabilizací důchodového systému. Z dlouhodobého hlediska je možné celkový dluh splatit, ale to závisí na celkovém vývoji ekonomiky, politickém vývoji, a nelze tedy predikovat, kdy by k zaplacení dluhu mělo dojít.

Dle střednědobého výhledu Ministerstva financí ČR na roky 2017 a 2018 je počítáno s pravidelným snižováním státního deficitu na úroveň 50 mld. Kč v roce 2018. Podrobnější přehled je uveden v tabulce č. 7.

Tabulka č. 7 Přehled příjmů, výdajů a salda v letech 2012 až 2018.

ukazatel	skutečnost 2012 (bez EU a FM)	skutečnost 2013 (bez EU a FM)	skutečnost 2014 (bez EU a FM)	rozpočet 2015 (bez EU a FM)	návrh 2016 (bez EU a FM)	výchled 2017 (bez EU a FM)	výchled 2018 (bez EU a FM)
	1	2	3	4	5	6	7
příjmy státního rozpočtu	965,4	976,7	1 011,6	1 029,7	1 086,4	1 121,8	1 165,5
výdaje státního rozpočtu	1 036,1	1 058,5	1 075,7	1 129,7	1 156,4	1 181,8	1 215,5
saldo státního rozpočtu	-70,7	-81,8	-64,1	-100,0	-70,0	-60,0	-50,0

Zdroj: MFČR, odkaz: [file:///C:/Users/Jana/Downloads/Navrh\\_2015\\_Navrh-zakona-o-statnim-rozpocetu-CR-na-rok-2016-Strednedoby-vyhled-2017-a-2018.pdf](file:///C:/Users/Jana/Downloads/Navrh_2015_Navrh-zakona-o-statnim-rozpocetu-CR-na-rok-2016-Strednedoby-vyhled-2017-a-2018.pdf)

Tato práce se zaměřila převážně na analýzu vývoje a popis současného stavu státního dluhu, současně také nastínila řešení dluhového problému, neboť jeho eliminace je zásadní ve vztahu k budoucímu vývoji a zdraví českého hospodářství.

Velký prostor v razantních reformních krocích se otevírá v oblasti sociální politiky, obzvláště pak reformně důchodového systému. Dalším neméně důležitým krokem bude reforma zdravotnictví a školství. Společnost nepochybně přijímá tyto výrazné změny s velkou nevolí. V této souvislosti mě napadá příklad třicetikorunového poplatku na návštěvu lékaře, který zavedla ODS. Není proto divu, že jakékoli bolestivé reformy nejsou celkem paradoxně v zájmu politických představitelů, přestože to stav veřejných financí nutně potřebuje.

V této souvislosti byla velmi sympatická snaha o reformu penzijního systému z dob Nečasovy vlády. Dnes je již zřejmé, že společnost tuto snahu zavrhlá podobně jako ony zmiňované poplatky u lékaře. Stranou zůstanou úvahy o tom, zda reforma byla provedena

správně a motivovala lidi k liberálnímu přístupu spoření na své stáří, to je otázka a možné téma pro pokračování této práce.

Podstatné je, že veřejné finance zůstávají dál plně zatíženy průběžným důchodovým systémem. Situace ohledně zdrojů financování penzí v době současné i budoucí tak jednoznačně ústí do deficitní propasti bez jednoduchého a hlavně rychlého řešení.

Návrhem na uzákonění vyrovnaného rozpočtu by bylo možné podmínit reformou důchodového systému. Ta by spočívala v pozvolném přechodu z průběžně financovaného systému na fondový systém. Takto navržená reforma není novinkou, naopak je čím dál častěji prezentována jako možná varianta. Ani ona však není ideální. Musela by být velmi pravděpodobně spojena se snížením sazby odvodu sociálního zabezpečení ze současných 28 %, aby si lidé mohli začít část prostředků převádět na svůj individuální účet, tak jako tomu ostatně bylo u poslední zmiňované reformy. Původně navržený II. pilíř důchodového spoření schválený v roce 2013 ale skončil ke konci roku 2015 z důvodu nezájmu klientů. V současné době je tedy zajištěn I. pilíř – odvod do státního průběžného systému a III. pilíř – penzijní přípojištění. Stát by měl iniciovat občany, aby se nadále nespolehali pouze na státní důchod, ale dlouhodobě investovali prostředky do soukromého spoření (fondů, investic apod.)

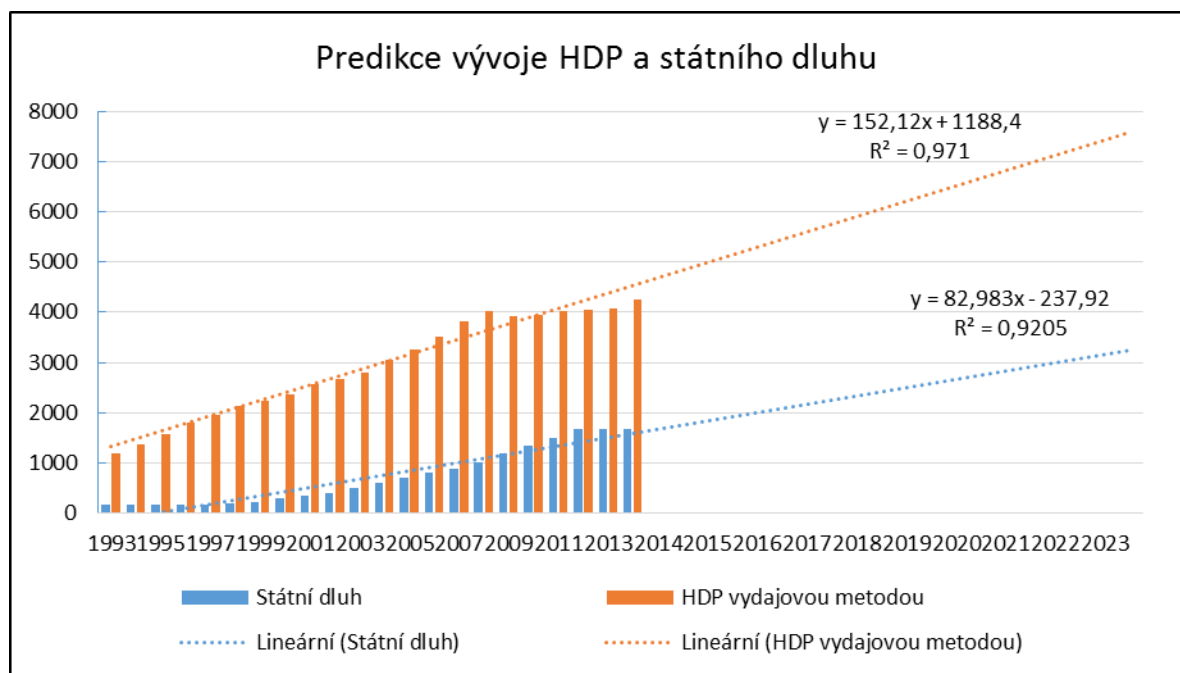
Je však nutné si uvědomit, že převedené prostředky by chyběly v průběžném systému pro financování současných důchodů a musely by tak být nahrazeny na úkor deficitního hospodaření. Jinými slovy, snaha zabránit zvětšování deficitu, by ho po přechodnou dobu ještě více navyšovala. Přechodnou dobou v tomto případě může být dle odhadu až 50 let, aby se spravedlivě zohlednily vklady současně aktivních obyvatel do průběžného systému. Na druhou stranu lze považovat tuto část deficitu za rozumnou a zodpovědnou v dlouhodobém měřítku. Konkrétní dopady by však bylo nutné ověřit v další práci, tato práce si stanovuje jiné cíle.

Pokud by státní dluh i vývoj ekonomiky zachoval lineárně definovaný trend od roku 1993, docházelo by k postupné eliminaci státního dluhu pasivně, tedy pouze za pomoci většího růstu HDP než hodnoty dluhu. Jak to ukazuje graf č. 16 o predikci vývoje HDP a státního dluhu s vypočtenou hodnotnou spolehlivostí, tzv. koeficientem determinace  $R^2$ .



Tento koeficient udává procento, jakým je rozptyl hodnot závisle proměnné veličiny Y a nezávisle proměnné veličiny X. Koeficient se pohybuje v rozmezí hodnot 0 až 1 s tím, že čím blíže hodnotě 1 je, tím přesnější informaci o popisovaných datech udává.

Graf č. 16 Predikce vývoje HDP a státního dluhu od roku 1993



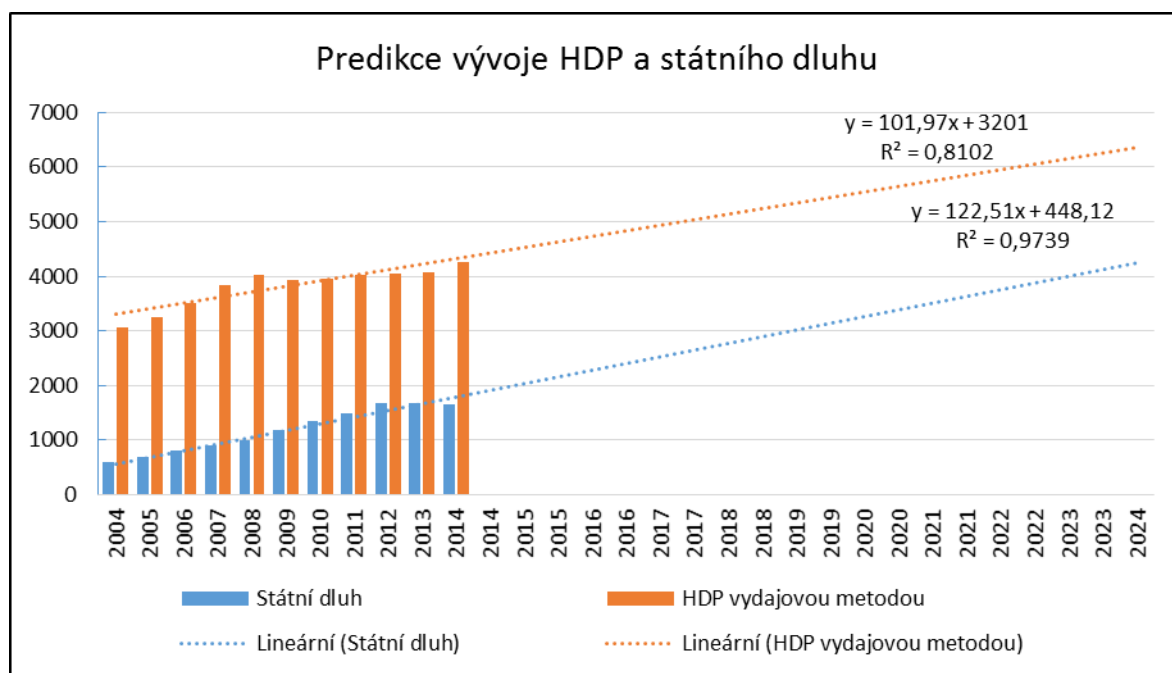
Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

V práci bylo často poukazováno na to, jakým způsobem se dluh vyvíjel. Je zřejmé, že v první polovině 90. let se hospodaření vyvíjelo mnohem „zdravěji“. Až s nástupem levicových vlád se prostřednictvím výrazných až 100 mld. Kč deficitů začal státní dluh neúměrně zvětšovat.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti je vytvořena v grafu č. 17 obdobná predikce jako v grafu č. 16, tentokrát však s historickým vývojem pouze od roku 2004, tedy za posledních 10 let. Rok 2004 je důležitý i vzhledem ke vstupu České republiky do Evropské unie. V tomto případě, jak ukazuje graf č. 17, již není předpokládán vývoj tak optimistický. Růst dluhu dokonce roste výraznějším tempem než vývoj HDP. To znamená

potenciální značné problémy pro veřejné finance nikoli pouze ve vztahu plnění Maastrichtských kritérií.

Graf č. 17 Predikce vývoje HDP a státního dluhu od roku 2004



Zdroj: Data ze státních závěrečných účtů, ČSÚ, vlastní zpracování

V tomto druhém modelu předpokládaného vývoje je koeficient determinace u HDP na hodnotě 0,81, zatímco u státního dluhu 0,97. Zachování lineárního trendu minimálně u státního dluhu je tedy velmi pravděpodobné. To tedy jinými slovy neznamená nic jiného než, že nominální hodnota dluhu stále poroste. Jeho relativní hodnota vůči ukazateli HDP je velmi závislá na vývoji ekonomiky v následujících letech, konkrétněji pak hlavně na vývoji hospodářské politiky ČR, politickém vývoji, vývoji eurozóny a dalších významných ekonomik jako USA a Čína.

## 8 Závěr

Státní rozpočet jako nástroj fiskální politiky státu je často zneužíván pro politicky motivované cíle vládnoucích stran. Bohužel dopady takového jednání mají trvalé následky ve formě narůstajícího zadlužení země.

Vývoj zadlužení České republiky za sledované období byl způsoben převážně deficitním hospodařením státu. V průběhu let 1993 – 1998 byl státní rozpočet sestavován jako vyrovnaný, tzn., že plánované příjmy se rovnali plánovaným výdajům. Od roku 1999 je státní rozpočet poprvé sestaven jako deficitní. Závažným problémem je výše rozpočtového schodku, která se od roku 1999 neustále zvyšovala, až v roce 2009 dosáhla hranice 192,4 mld. Kč. V roce 2014 pak činila výše deficitu 77,8 mld. Kč. I přes mírný pokles plánovaného deficitu v posledních několika letech je současný stav neudržitelný. Stanovením systémového postupu ke snižování celkového zadlužení lze v budoucnu zastavit růst zadlužení. V delším časovém horizontu je nutné uzákonit vyrovnaný rozpočet k narovnání všech závazků, které ČR má vůči svým věřitelům.

Pozitivní vliv na hospodaření státu má vývoj HDP. Růst ekonomiky ve výši 5-6 %, který byl charakteristický pro období od roku 2004 – 2007 je v současné době nereálný. ČNB predikuje růst ekonomiky ve výši 2,7 % pro rok 2016. Růst ekonomiky má pozitivní dopad na příjmovou stránku rozpočtu. Příjmy státního rozpočtu podléhají silně vývoji ekonomiky, ale také efektivnímu výběru daní ze strany státu. Cílem státu by mělo být zefektivnění výběru daní, které tvoří 50 % celkových příjmů státního rozpočtu.

Opačnou stranu státního rozpočtu tvoří výdaje. Významný podíl na celkových výdajích státu mají mandatorní výdaje. Tento podíl zůstává v posledních letech nad hranicí 50 % a nelze předpokládat jeho pokles. Snižít mandatorní výdaje lze s přijetím razantních reformních kroků v oblasti sociální politiky, a to především důchodového systému. I přes nepříznivé přijetí reformy z roku 2013, kdy byl zaveden II. pilíř a o 2 roky později zrušen, je nutné přesunout financování důchodů do soukromé sféry. Stát by měl tuto reformu podpořit snížením odvodů ze současných 28 %. Stejně tak by měl stát zajistit sociální únosnost reformem pro obyvatele, aby se spravedlivě zohlednily vklady aktivních obyvatel vůči současným důchodcům, a to financováním ze státního rozpočtu. Přechodné období

může negativně ovlivnit čerpání výdajů ze státního rozpočtu, ale z dlouhodobého hlediska je zodpovědné.

Dosažení plánovaného snížení zadlužení závisí i na schopnosti vlády důsledně dodržet navrhovaný rozpočet. Zajištění rozpočtové kázně by mělo být cílem každé vládnoucí strany.

Cílem vlády je také dosažení sladění s eurozónou v oblasti stanovených Maastrichtských kritérií. V této práci sledovaná kritéria se vztahují k deficitu SR a celkovému zadlužení vůči HDP. Hodnota deficitu SR dosáhla v roce 2014 1,9 % HDP což je méně než stanovený limit 3 % HDP. Pozitivní výsledek byl dosažen i v rámci kritéria dluhu sektoru vládních institucí vůči HDP. V roce 2014 činil tento dluh 42,7 % HDP což je méně než stanovená hranice 60 %. A tento klesající trend nadále trvá. Tento vývoj měl také vliv na ukončení postupu ČR při nadměrném schodku, a to v červnu 2014, jak uvedlo MF ČR ve své zprávě.

V poslední části práce byl predikován vývoj HDP a státního dluhu za 2 časová období. Při zachování lineárního trendu vývoje ekonomiky a státního dluhu je rozdíl v predikci tvořen pouze zvolením časového období, za které je predikce vytvořena. První predikce zahrnuje časovou řadu od roku 1993, kdy hospodaření státu bylo odpovědnější a zdravější. Výsledkem predikce je rychlejší růst HDP vůči státnímu dluhu. V případě tohoto vývoje by bylo možné dluh umořovat pasivně.

Data obsažená v druhé predikci se vztahují k období let 2004-2014. Rok 2004 je rokem vstupu ČR do EU, kdy se do státního rozpočtu promítli i platby v rámci EU. I když růst ekonomiky v těchto letech byl více jak 5%, vlády enormně navyšovaly i výdajovou stránku rozpočtu. Tento vývoj se promítl do predikce státního dluhu, který v tomto případě roste rychleji než HDP. Výsledkem je tedy růst nominální hodnoty dluhu. Jeho relativní hodnota vůči HDP je však závislá i na vývoji ekonomiky v následujících letech, politickém vývoji, vývoji v eurozóně a významných světových ekonomikách.

Z porovnání těchto dvou predikcí je jasně patrné zhoršení hospodaření státu v posledních 10 letech oproti období po roce 1993. Navrhované změny tak mají v delší časovém horizontu zamezit nadměrnému deficitnímu hospodaření a nárůstu zadlužení na úkor budoucích generací.

## Seznam použitých zdrojů

Knihy:

ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. 208 s. ISBN 978-80-87212-11-0.

FERREIRO, Jesus, FONTANA, Guiseppe, SERRANO, Felipe. *Fiscal Policy in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 240 s. ISBN 978-0-230-20399-0.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena a kolektiv. *Veřejné finance*. 2. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

NAHODIL, František a kol. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5.

OCHRANA, František, PAVEL, Jan, VÍTEK, Leoš a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance*. 1.vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-3228-2

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. aktual. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, podle stavu k 1. 10. 2008. 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. aktual. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

VODÁKOVÁ, Jana aj. *Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 208 s. ISBN 978-80-7478-324-1.

KOLEKTIV KATEDRY VEŘEJNÝCH FINANČÍ. *Veřejné finance*. 1. vyd. Praha: VŠE, 1995. 263 s. ISBN 80-7079-113-6.

ŠELEŠOVSKÝ, J., BAKOŠ, E. *Slovník veřejných financí*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 67 s. ISBN 80-210-3614-1.

PETRÁK, J.: *Vývoj veřejných financí v ČR v letech 1993 až 2001, bakalářská práce.*, 2003. 53 stran.

TOMÁŠKOVÁ, E. *Veřejné finance*. 1. vyd. Brno: Masarykova universita, 5. vyd., 2006, 118 s.

MERVART, J. *Státní dluh: Fiskální a měnové aspekty*. Praha: Institut ekonomie ČNB, 1993.69 s.

KREBS, V. A KOL.: *Sociální politika*, 3. přepracované vydání, Praha, vydalo ASPI, a.s., 2005, str. 236, (502 s.), ISBN 80-7357-050-5.

PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 3.vyd. Praha: ASPI, 2005, 528 s. ISBN 80-7357-049-1.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. *Determinants of Government Expenditure. In The Growth of Public Expenditure in The United Kingdom*. [online] UMI, 1961. s. 12-34. ISBN 0-87014-071-X. [vid. 2016-02-02]. Dostupnost: <http://www.nber.org/chapters/c2304>

Ostatní zdroje a internet:

MFČR, *Metodiky ESA95, GFS 1986 a GFS 2001* [online]. MFČR [vid. 2014-08-15]. Dostupnost: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/metodiky-esa-95-gfs-1986-a-gfs-2001-9577>

MFČR, *Vládní dluh, vládní deficit, státní dluh, deficit státního rozpočtu* [online]. MFČR, odbor 21 (2006) [vid. 2014-08-15]. Dostupnost: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2006/2006-10-13-tiskova-zprava-5819-5819>

MFČR, *Finanční nástroje* [online]. MFČR, odbor 20, poslední aktualizace 2014-02-26 [vid. 2014-08-15]. Dostupnost: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rizeni-statniho-dluhu/zakladni-informace/financni-nastroje>

Sociální poradce MPSV, odbor 71. *Sociální Poradce: Důchodová reforma* [online]. MPSV, poslední aktualizace 2011-12-01 [vid. 2011-09-25]. Dostupné z: <http://socialniporadce.mpsv.cz/cs/164>

Osobní stránky ekonoma Pavla Kohouta. [online]. *Kdo může za stání dluh* [vid. 2016-02-3]. Dostupnost: <http://www.pavel-kohout.cz/clanky/kdo-muze-za-statni-dluh>

MFČR, *v mediích* [online]. MFČR [vid. 2016-02-02]. Dostupnost: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2009/2009-12-11-vmediich-4685-4685>

ČNB.[online] *Integrace ČR do EU – měnová a hospodářská politika. Kritéria konvergence*, [vid. 2016-02-3]. Dostupnost: [https://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/mezinarodni\\_vztahy/cr\\_eu\\_integrace/eu\\_integrace\\_04.html](https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_04.html)

MFČR, *Střednědobý výhled 2017 a 2018* [online]. MFCR, [vid. 2016-03-03]. Dostupnost: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gyjE6miY2KQJ:www.mfcr.cz/assets/cs/media/Navrh\\_2015\\_Navrh-zakona-o-statnim-rozpoctu-CR-na-rok-2016-Strednedoby-vyhled-2017-a-2018.pdf+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gyjE6miY2KQJ:www.mfcr.cz/assets/cs/media/Navrh_2015_Navrh-zakona-o-statnim-rozpoctu-CR-na-rok-2016-Strednedoby-vyhled-2017-a-2018.pdf+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz)



## Přehled schémat, tabulek a grafů

### Schémata

Schéma č. 1 projednávání a schvalování státního rozpočtu

Schéma č. 2: Rozpočtová soustava ČR

### Tabulky

Tabulka č. 1 Přehled příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu v roce 2014

Tabulka č. 2 Přehled výdajů státního rozpočtu v roce 2014 (v mil. Kč.)

Tabulka č. 3 Saldo státního rozpočtu 2014 v porovnání s rokem 2013

Tabulka č. 4 Přehled úrovně schodku státního rozpočtu v jednotlivých letech, jeho dluhu a jména představitelů vlád v daných obdobích

Tabulka č. 5 Saldo sektoru vládních institucí

Tabulka č. 6 Dluh sektoru vládních institucí

Tabulka č. 7 Přehled příjmů, výdajů a salda v letech 2012 až 2018.

### Grafy

Graf č. 1 Podíl osob věku 65+/počet osob věku 16-64 (1950-2050)

Graf č. 2 Vývoj hrubého domácího produktu od roku 1993 do roku 2014

Graf č. 3 Meziroční procentuální vývoj hrubého domácího produktu od roku 1993 do roku 2014

Graf č. 4 Skutečné příjmy státního rozpočtu od roku 1993 do roku 2014

Graf č. 5 Rozdíl plánovaných a skutečných příjmů státního rozpočtu od roku 1993 do 2014

Graf č. 6 Struktura celkových příjmů v roce 2014

Graf č. 7 Meziroční změna v % HDP a % příjmů státního rozpočtu

Graf č. 8 Skutečné výdaje státního rozpočtu od roku 1993 do roku 2014

Graf č. 9 Vývoj inflace od roku 1993 do roku 2014

Graf č. 10 Rozdíl plánovaných a skutečných výdajů stát. rozpočtu od roku 1993 do 2014

Graf č. 11 Vývoj meziročních změn v % HDP a % výdajů státního rozpočtu

Graf č. 12 Sociální dávky vyplacené v roce 2014 v %

Graf č. 13 Vývoj deficitu státního rozpočtu od roku 1993 do 2014

Graf č. 14 Vývoj státního dluhu od roku 1993 do 2014

Graf č. 15 Vývoj státního dluhu v porovnání s deficitem státního rozpočtu

Graf č. 16 Predikce vývoje HDP a státního dluhu od roku 1993

Graf č. 17 Predikce vývoje HDP a státního dluhu od roku 2004