

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomických teorií



Diplomová práce

Dopady fiskální politiky na HDP České republiky

Bc. Marek Konfršt

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Marek Konfršt

Podnikání a administrativa

Název práce

Dopady fiskální politiky na HDP České republiky

Název anglicky

The impacts of fiscal policy on GDP in the Czech Republic

Cíle práce

Hlavním cílem práce je zhodnotit dopady fiskální politiky na vývoj HDP na území České republiky. Dílčími cíli práce jsou vytvoření teoretického zázemí dané problematiky a vytvoření makroekonomické analýzy České republiky s ohledem na primární cíl práce.

Metodika

Práce se skládá ze dvou částí: teoretické a praktické. Teoretická část je zpracována formou literární rešerše, která je vytvořena na základě studia odborné literatury a zdrojů publikovaných Ministerstvem financí ČR, Českou národní bankou a Českým statistickým úřadem. V praktické části jsou využity elementární charakteristiky časových řad a základní teoretické metody poznání (rozbor, syntéza při tvorbě závěrů a srovnávání).

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

Česká republika, fiskální politika, hospodářská politika, hrubý domácí produkt, rozpočtová soustava, rozpočtový deficit, státní rozpočet, vládní výdaje.

Doporučené zdroje informací

DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C.H. Beck, 2008.

ISBN 978-80-7400-075-1.

IZÁK, V. – VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE. *Fiskální politika*. Praha: Oeconomica, 2008.

ISBN 978-80-245-0976-1.

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

NAHODIL, F. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014.

ISBN 978-80-7380-536-4.

NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-162-5.

PILNÝ, J. – PEKOVÁ, J. – JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2008.

ISBN 978-80-7357-351-5.

POSPÍŠIL, R. *Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva*. [Praha]: Professional Publishing, 2013.

ISBN 978-80-7431-112-3.

Předběžný termín obhajoby

2016/17 LS – PEF

Vedoucí práce

Ing. Stanislav Burian, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra ekonomických teorií

Elektronicky schváleno dne 19. 10. 2016

doc. PhDr. Ing. Lucie Severová, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 24. 10. 2016

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 29. 03. 2017

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Dopady fiskální politiky na HDP České republiky" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 29. března 2017

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval panu Ing. Stanislavu Burianovi, Ph.D., za ochotnou spolupráci, konzultace, odborné rady a cenné připomínky, které mi při psaní této práce pomohly.

Dopady fiskální politiky na HDP České republiky

Souhrn

Tato diplomová práce se zabývá tématem fiskální politiky a jejími dopady na makroekonomické ukazatele v České republice za období 2004 - 2015. Jsou zde vymezeny funkce, cíle a zejména nástroje, kterými vláda prostřednictvím veřejných rozpočtů provádí fiskální politiku, a její dopady na vývoj ekonomiky na území České republiky.

Teoretická část práce obsahuje základní informace o hospodářské politice, fiskální politice a o systému veřejných rozpočtů. Dále vymezuje pojmy s touto problematikou úzce související. Praktická část práce navíc obsahuje vývoj vybraných makroekonomických ukazatelů na území České republiky za sledované období.

Hlavním cílem práce je zachytit vývoj a zhodnotit dopady fiskální politiky na HDP a další související makroekonomické ukazatele, na základě makroekonomické analýzy České republiky. Pro získání potřebných informací k vypracování této práce byla využita odborná literatura a zdroje publikované ministerstvem financí České republiky a Českým statistickým úřadem.

Dále jsou k vytvoření praktické části využity elementární charakteristiky časových řad a základní teoretické metody poznání (analýza, syntéza a komparace). Závěr práce tvoří zhodnocení úspěšnosti a dopadů realizované fiskální politiky prostřednictvím jednotlivých vlád v daných obdobích v kontextu s vytvořenou makroekonomickou analýzou České republiky.

Klíčová slova: Česká republika, fiskální politika, hospodářská politika, hrubý domácí produkt, rozpočtová soustava, rozpočtový deficit, státní dluh, státní rozpočet, veřejné rozpočty, vládní výdaje.

The impacts of fiscal policy on GDP in the Czech Republic

Summary

This diploma thesis deals with fiscal policy and its impacts on macroeconomic indicators in the Czech Republic in between 2004 and 2015. It defines functions, goals, and tools by which the government, through public budgets, exercises fiscal policy, furthermore it identifies the impacts the economic development in the Czech Republic.

The theoretical part of the work includes information about economic policy, fiscal policy, and about the system of public budgets. It defines commonly used terms in the respected fields. The empirical part includes the development of selected macroeconomic indicators in the Czech Republic during the examined period.

The main goal of the work is to notice the development and to evaluate the impacts of fiscal policy on the GDP and other relevant macroeconomical through macroeconomic analysis.

To obtain the necessary information for writing this work, technical literature, publications by the Ministry of Finance, and data published by the Statistics Department were used. The conclusion consists of an evaluation of success and impacts of implemented fiscal policy by individual governments in their respected terms in the context of developed macroeconomical analysis of the Czech Republic.

Keywords: Czech republic, fiscal policy, economic policy, gross domestic product, budgetary system, budget deficit, state deficit, state budget, public budgets, government spending.

Obsah

1	Úvod	10
2	Cíl práce a metodika	11
3	Teoretická východiska práce	12
3.1	Fiskální politika jako součást hospodářské politiky	12
3.1.1	Funkce fiskální politiky.....	15
3.1.2	Cíle fiskální politiky.....	17
3.1.3	Nástroje fiskální politiky	17
3.2	Fiskální politika a veřejné rozpočty.....	21
3.2.1	Veřejné rozpočty	21
3.2.2	Státní rozpočet a státní dluh	22
3.2.3	Přístupy fiskální a rozpočtové politiky.....	28
3.3	Typy fiskální politiky	29
3.3.1	Expanzivní fiskální politika	29
3.3.2	Restriktivní fiskální politika.....	33
3.4	Účinnost fiskální politiky v otevřené ekonomice	36
3.4.1	Účinnost fiskální politiky ve fixním měnovém kurzu.....	36
3.4.2	Účinnost fiskální politiky ve flexibilním měnovém kurzu.....	37
3.4.3	Shrnutí účinnosti fiskální politiky v otevřené ekonomice.....	38
4	Vývoj fiskální politiky a HDP v ČR po vstupu do EU.....	39
4.1	Vývoj vybraných makroekonomických ukazatelů	40
4.1.1	HDP (počítáno výrobní metodou)	40
4.1.2	Saldo státního rozpočtu	41
4.1.3	Deficit (přebytek) vládních institucí	42
4.1.4	Deficit (přebytek) vládních institucí (v % k HDP)	43
4.2	Období 2004-2008.....	43
4.3	Období 2009-2013	49
4.4	Období 2014-2015	55

4.5	Shrnutí	59
5	Závěr	61
6	Seznam použité literatury	63
7	Elektronické zdroje.....	64

Seznam grafů

Graf 1:	Lafferova křivka	26
Graf 2:	Expanzivní fiskální politika v podobě růstu G při neúplném využití zdrojů.....	31
Graf 3:	Expanzivní fiskální politika v podobě růstu G při úplném využití zdrojů.....	32
Graf 4:	Expanzivní fiskální politika v podobě poklesu NT – úspěšná daňová reforma.....	33
Graf 5:	Expanzivní fiskální politika v podobě snížení NT s výsledkem rostoucího.....	33
Graf 6:	Restriktivní fiskální politika v podobě snížení G orientovaná protiinflačně	34
Graf 7:	Restriktivní fiskální politika v podobě zvýšení čistých daní (NT)	35
Graf 8:	Meziroční změna HDP v ČR za období 2004-2015 (v %)	40
Graf 9:	Vývoj salda státního rozpočtu (v mld. Kč)	41
Graf 10:	Deficit (přebytek) vládních institucí (v mld. Kč)	42
Graf 11:	Deficit (přebytek) vládních institucí (v % k HDP)	43

Seznam obrázků

Obrázek 1:	Rozpočtový proces	24
------------	-------------------------	----

1 Úvod

Tato diplomová práce se zabývá tématem v dnešní době aktuálním a velmi důležitým pro budoucí vývoj ekonomiky v České republice. Jedná se o téma provádění fiskální politiky, kterou má na našem území na starost vláda České republiky. Důvodů aktuálnosti zvolené problematiky může být mnoho. V současné době je fiskální politika důležitá například z pohledu schodkovosti státního rozpočtu a následného nárůstu zadlužování státu. Způsoby, jimiž vláda prostřednictvím veřejných rozpočtů zasahuje do ekonomiky, mají vliv na vývoj mnoha makroekonomických ukazatelů.

Fiskální politika je velmi široký pojem a současně složitý proces, pro jehož pochopení je potřeba znát celou řadu ekonomických termínů a souvislostí mezi nimi. Práce definuje fiskální politiku jako součást hospodářské politiky. Za tím účelem je vypracována teoretická část práce, jež vymezuje všechny nezbytné informace a pojmy, které čtenáři poskytují základní orientaci v dané problematice.

Teoretická část je dělena do několika dílčích podkapitol. Nejprve je zde vymezena fiskální politika, kde jsou popsány její funkce, cíle a nástroje. Dále je zde pak vymezen systém veřejných rozpočtů s důrazem na státní rozpočet a státní dluh. Následuje popis jednotlivých typů fiskální politiky, tedy expanzivní fiskální politiky a restriktivní fiskální politiky. Poslední podkapitola teoretické části se zabývá účinností fiskální politiky v otevřené ekonomice, jelikož v případě České republiky se jedná právě o otevřenou ekonomiku.

Praktická část se naproti tomu zabývá vývojem a sledováním dopadů fiskální politiky na základní makroekonomické ukazatele s důrazem na hrubý domácí produkt na našem území za období 2004 - 2015. V této části jsou rovněž zaznamenány v podobě textu, obrázků, schémat a grafů vývoje některých vybraných makroekonomických ukazatelů, které jsou zásahy fiskální politiky do ekonomiky ovlivňovány. Rovněž platí, že vývoj a následné změny těchto ukazatelů poté působí na následné chování vlády v nastavení fiskální politiky.

2 Cíl práce a metodika

Tato diplomová práce, zabývající se tématem fiskální politiky a jejími dopady na makroekonomické ukazatele s důrazem na HDP v České republice za období 2004 - 2015, obsahuje hlavní cíl, k jehož dosažení je potřeba vymezit několik dalších dílčích cílů, které upravují, doplňují a zpřesňují stanovený hlavní cíl.

Hlavním cílem práce je zachytit vývoj a zhodnotit dopady fiskální politiky na HDP a další související makroekonomické ukazatele.

Dílčími cíli práce jsou: zpracování teoretického východiska ohledně problematiky českého systému veřejných rozpočtů, fiskální politiky prováděné vládou prostřednictvím veřejných rozpočtů a pojmy s ní související, vytvoření makroekonomické analýzy České republiky a zhodnocení realizované fiskální politiky v kontextu provedené analýzy.

Práce se skládá ze dvou částí: teoretické a praktické. Teoretická část je zpracována formou literární rešerše, která je vytvořena převážně na základě prostudování odborné literatury a ze zdrojů publikovaných Ministerstvem financí České republiky. Pro vytvoření praktické části jsou navíc využity elementární charakteristiky časových řad a základní teoretické metody poznání (analýza, syntéza a komparace). Dále jsou k vytvoření praktické části a k závěru práce využity jako informační zdroj konvergenční programy Ministerstva financí, které poskytují velmi přesné a podrobné informace o aktuálním a minulém ekonomickém dění a o reakcích fiskální politiky reagujících na ekonomické situace.

Grafy, obrázky a schémata vyskytující se v teoretické a praktické části jsou vytvořeny vlastním zpracováním na základě ověřených a pravdivých informací, dat a údajů publikovaných prostřednictvím Ministerstva financí České republiky nebo Českým statistickým úřadem.

3 Teoretická východiska práce

3.1 Fiskální politika jako součást hospodářské politiky

Hospodářskou politiku lze obecně definovat jako způsob a formu chování státu při realizaci základních ekonomických cílů společnosti. Hospodářská politika zkoumá a vysvětluje ekonomické aspekty rozhodnutí subjektů a jejich vliv na ekonomický rozvoj. Současně s tím respektuje politické, sociální, vlastnické a další jejich zájmy při tvorbě a rozdělování produktu. Ve vztahu k možnostem dosahování žádoucí dynamiky rozvoje hospodářství doporučuje jak vybudovat výkonný, konzistentní a komplexní ekonomický systém v podmínkách tržní koordinace. V souvislosti s tím zkoumá možnosti, nástroje, politické a společenské podmínky, předpoklady a postupy realizace opatření v hospodářské praxi. Lze rozlišovat makroekonomickou a mikroekonomickou hospodářskou politiku (Paulík, 2007, s. 12).

- 1) **Makroekonomická hospodářská politika** se zaměřuje na problematiku vývoje národního hospodářství, ekonomického růstu a problematiku efektivnosti využívání omezených zdrojů. Cíle jsou totožné, jako základní cíle hospodářské politiky. Lze tedy konstatovat, že vedle zabezpečování ekonomického růstu se makroekonomická hospodářská politika zaměřuje také na zabezpečení celkového stabilního vývoje hospodářství. Z těchto důvodů je tato politika označována také jako stabilizační politika. Neméně důležitou makroekonomickou cílovou funkcí vlády je rovněž vyrovnaní platební bilance (Paulík, 2007, s. 18), (Máče a kol., 2013, s. 193).

Podle Slaného makroekonomická hospodářská politika rozlišuje základní politiky:

- **fiskální politika,**
 - **monetární politika,**
 - **vnější obchodní politika.**
- 2) **Mikroekonomická hospodářská politika** se orientuje hlavně na dosažení optimální alokace zdrojů a zvyšování její efektivnosti. Působení mikroekonomické hospodářské politiky ovlivňuje vztahy a vazby na jednotlivých trzích, a tím také dosahování celkové rovnováhy. Uplatňování této politiky je motivováno především snahou státu napomáhat trhu v efektivní alokaci výrobních faktorů a finální produkce, odstraňovat důsledky sociálně nepřijatelného tržního rozdělení důchodů, eliminovat snahy ekonomických

subjektů získat pro sebe čistou ekonomickou rentu (Paulík, 2007, s. 18), (Máče a kol., 2013, s. 193).

Podle Slaného do mikroekonomické hospodářské politiky lze zahrnout:

- **politiku ochrany hospodářské soutěže,**
- **strukturální politiku,**
- **politiku rozdělování a důchodovou,**
- **sociální politiku.**

Fiskální a rozpočtová politika patří k tzv. veřejným politikám, pomocí kterých vláda realizuje své programové cíle. Fiskální politika je instrumentem hospodářské politiky centrální vlády daného státu. Jejím prostřednictvím vláda může ovlivňovat makroekonomickou stabilitu ekonomického systému. Rozpočtová politika se naproti tomu zaměřuje na finanční stránku realizace vládních (programových) cílů. Pro pojmy „rozpočtová politika“ a „fiskální politika“, podle autorů Ochrany a kol., platí, že jsou ve vztahu k „veřejné politice“ druhovými pojmy. Z hlediska rozsahu pojmu „fiskální politika“ a „rozpočtová politika“ platí, že pojem „rozpočtová politika“ je pojmem užším, než „fiskální politika“ (Ochrana a kol., 2010, s. 75).

Při analýze pojmu „fiskální politika“ a pojmu „rozpočtová politika“ je ovšem možné pozorovat u jednotlivých autorů rozdílnou intenzi a extenzi uvedených pojmů. Např. podle A. Slaného jsou výše uvedené pojmy synonyma. Naproti tomu P. Dvořák doporučuje mezi danými pojmy rozlišovat v tom smyslu, že rozpočtová politika se vztahuje k rozpočtu a fiskální politikou se rozumí takové aktivní (vládou vyvolané) změny ve struktuře a objemu veřejných výdajů a příjmů, respektive v typu, výši a způsobu krytí rozpočtového salda, jejichž smyslem je dosažení konkrétního makroekonomického záměru, zejména stabilní míry hospodářského růstu a nízké míry nezaměstnanosti. Dále P. Dvořák ve své publikaci zmiňuje: *„Zatímco v rámci rozpočtové politiky vláda prioritizuje funkci alokační, případně redistribuční, v rámci politiky fiskální klade důraz spíše na stabilizační funkci veřejných financí.“*

Někteří autoři zdůrazňují cíl fiskální politiky a jiní zase zdůrazňují především používané nástroje fiskální politiky. Slaný a kolektiv ve své publikaci „Makroekonomická analýza a hospodářská politika“ z roku 2003 uvádí: *„Rozpočtová politika a fiskální politika jsou synonyma představující vládní aktivitu při stabilizaci ekonomického vývoje.“*

Musgrave a Musgraveová ve své publikaci „Veřejné finance v teorii a praxi“ z roku 1994 neuvádějí vyloženě definici fiskální politiky jako takové, ale konstatují, že jednou z funkcí

rozpočtové politiky je funkce stabilizační: „*Rozpočtové operace ovlivňují agregátní poptávku a změny v úrovni agregátní poptávky ovlivňují úroveň zaměstnanosti a cen. Ať se nám to líbí nebo ne, rozpočet se tak odráží v makroekonomickém chování ekonomiky, a stává se tudíž důležitým nástrojem, kterým lze toto chování ovlivnit.*“

Dornbusch a Fischer (1994) definují fiskální politiku následující definicí: „*Fiskální politika je politikou vlády, jenž se týká úrovně vládních nákupů, úrovně transferů a daňové struktury.*“

Za předpokladu, že bude v této práci bráno v potaz rozlišení mezi pojmy „rozpočtová politika“ a „fiskální politika“, lze tyto pojmy vymežit následujícím způsobem.

- 1) **Rozpočtová politika** upřednostňuje ve svých přístupech alokační a redistribuční funkci veřejných financí. Rozpočtová politika tedy vyjadřuje logiku veřejných financí v ryze finančním pojetí. Výrazem takto pojaté rozpočtové politiky je státní rozpočet, který soustřeďuje veřejné zdroje na financování produkce veřejných statků, na odstranění či vyrovnaní efektů externalit, na sociálně motivovanou redistribuci důchodu, bez snahy ovlivnit reálné makroekonomické charakteristiky. Vyrovnanost takto chápaného rozpočtu vyjadřuje úspěšnost rozpočtové politiky, vypovídá o dobrém státním finančním hospodaření. Svým pojetím je rozpočtová politika pojmem starším a vzniká vlastně se vznikem rozpočtu státu, státního rozpočtu. Rozpočtovou politiku provádí Ministerstvo financí (Ostravská univerzita, 2007, s. 40-41).
- 2) **Fiskální politika** vyjadřuje aktivní pojetí veřejných financí, klade důraz na stabilizační funkci veřejných financí. Určující je vliv veřejných financí na reálné makroekonomické proměnné, jejichž vývoj je rozhodující pro ustanovení makroekonomické rovnováhy. Státní rozpočet je v tomto případě využíván jako nástroj fiskální politiky, jako jeden z nástrojů hospodářské politiky. Svým pojetím je fiskální politika ve srovnání s rozpočtovou politikou pojmem novějším, vzniká později v souladu s konceptem aktivních veřejných financí ve vazbě na keynesovsky pojatou hospodářskou politiku. Podstatný rozdíl mezi rozpočtovou politikou a fiskální politikou je i v nazírání na rozpočtový schodek. Pro rozpočtovou politiku je dosažení vyrovnaného rozpočtu konečným cílem, který zcela logicky jeho subjekt, Ministerstvo financí jednoznačně prosazuje. Naopak fiskální politika nemusí chápat vyrovnanost státního rozpočtu jako

cíl konečný, ale jako jeden z množiny cílů, který navíc nemusí být za všech okolností bezpodmínečně prioritní (Ostravská univerzita, 2007, s. 40-41).

Fiskální politika však může způsobovat vážné problémy, které ve svém důsledku mohou zkomplikovat dosažení jejího cíle makroekonomické stability. Lze uvést například dvě vyskytující se komplikace: vytěšňovací efekt a časové zpoždění, jenž budou podrobněji rozebrány v dalších kapitolách této práce.

3.1.1 Funkce fiskální politiky

1) Stabilizační

V rámci stabilizační funkce se stát prostřednictvím daní, státních výdajů a zásahů snaží tlumit výkyvy hospodářského cyklu a zajistit, aby byly stabilní poměry na trhu zboží a služeb, ceny, zaměstnanost a vyrovnaná platební bilance. Hlavním nástrojem zásahů státu je fiskální politika prostřednictvím státního rozpočtu, konkrétně prostřednictvím příjmové a výdajové stránky státního rozpočtu může vláda působit (krátkodobě i dlouhodobě) na velikost i strukturu agregátní poptávky. Fiskální politika není jediným nástrojem zásahů státu. Dalším možným nástrojem je politika monetární (Szarowská, 2005, s. 26).

Fiskální politika podle Szarowské:

- **slouží k odčerpávání přebytečného kapitálu formou daní a k vytváření dodatečné poptávky prostřednictvím výdajů státního rozpočtu,**
- **směřuje k anticyklickému ovlivňování vývoje ekonomiky,**
- **řeší problémy rozvoje oblastí,**
- **zmírňuje sociální rozdíly.**

Ke stabilizaci využívá vláda různé nástroje. Mezi dva nejdůležitější patří:

- **vestavěné stabilizátory,**
- **jednorázová záměrná opatření (diskreční).**

2) Redistribuční

Maximálně efektivní redistribuce lze dosáhnout pouze při efektivní alokaci příslušných výrobních prostředků. Tuto alokaci zajistí buď trh, nebo stát a jeho instituce použitím některé z forem redistribuce. Základním problémem redistribuce je určit, jaké rozdělení důchodů je spravedlivé a jak ho dosáhnout. Cílem redistribuce je dosáhnout relativně spravedlivého rozdělení důchodů mezi občany státu.

Mezi hlavní determinanty rozdělování patří:

- **důchod z práce,**
- **důchod z kapitálu.**

Mezi hlavní nástroje redistribuce patří:

- **daňová politika (příjmy státu)**
- **výdajové programy rozpočtů jednotlivých úrovní vlád (sociální a zdravotní politika, vzdělávací programy).**

V případě daňové politiky jde především o zvolení vhodného transferového schématu. Respektive, jaké daně budou vybírány, od koho a za jakých podmínek. Všeobecně se používá progresivní zdanění u vyšších příjmových skupin.

Nejčastěji jde o:

- **progresivní zdanění příjmů fyzických a právnických osob,**
- **daně z majetku,**
- **selektivní spotřební daně.**

Velmi často se také využívá např. kombinace vyššího zdanění luxusního zboží a dotace k cenám zboží, které spotřebovávají především nižší příjmové skupiny obyvatel (Szarowská, 2005, s. 25).

3) Alokační

Alokační funkce státu představuje alokaci tak, že stát prostřednictvím veřejných rozpočtů alokuje, tj. rozmisťuje určité zdroje do produkce tak, že slouží k zajišťování různých druhů veřejných statků.

Při realizaci alokační funkce státu vznikají tyto problémy:

- **jak má vláda určit skladbu vyráběných statků,**
- **jak a kam má příslušné veřejné statky rozdělovat,**
- **jaký zvolit kvantitativní poměr mezi množstvím tržních a netržních statků,**
- **jak zajistit efektivní financování produkce veřejných statků.**

Velice problematickým se jeví objektivní zjištění skrytých preferencí občanů

pro příslušné veřejné statky s cílem zjištění jejich efektivní spotřeby. Největším problémem při alokaci zdrojů je spravedlnost při jejich rozdělování.

Paretové optimum představuje takový ekonomický výsledek, při němž nemůže dojít k žádné reorganizaci nebo obchodu, které by zvýšily užitek nebo uspokojení jednoho subjektu, aniž sníží užitek nebo uspokojení jiného subjektu. Takové řešení se nalézá na hranici produkčních možností.

Paretovska efektivnost je pak taková efektivnost, kdy nelze nikomu zlepšit situaci, aniž ji někomu jinému zhoršíme (Szarowska, 2005, s. 24).

3.1.2 Cíle fiskální politiky

Cíle fiskální politiky lze charakterizovat jako usměrňování vývoje hlavních makroekonomických veličin, především zaměstnanosti a produktu s využitím příjmových a výdajových položek státního rozpočtu. Jelikož fiskální politika je obecně charakterizována jako poptávkově orientovaná dílčí hospodářská politika, v konečném účinku se zaměřuje na ovlivňování úrovně agregátní poptávky.

Mezi cíle fiskální politiky lze tedy obecně zařadit:

- **vyvážený ekonomický růst,**
- **nízká míra nezaměstnanosti,**

a to vše při zachování akcentu směrem k dalším cílům hospodářské politiky:

- **nízká inflace,**
- **vyrovnaná platební bilance** (Ostravská univerzita, 2007, s. 44).

3.1.3 Nástroje fiskální politiky

Existuje několik možných členění nástrojů fiskální politiky. První členění nástrojů fiskální politiky je z hlediska jejich charakteru.

Takto lze dělit nástroje fiskální politiky na:

- diskreční opatření,
- vestavěné stabilizátory.

1) Jednorázová záměrná opatření (diskreční)

Diskreční opatření jsou takové mechanismy fiskální politiky, které reagují na krátkodobé výkyvy rovnovážného produktu, zaměstnanosti a cenové hladiny. Zpravidla mají tato opatření jednorázový charakter, obvykle představují přímé intervence, pomocí

kterých se vláda snaží omezit cyklický vývoj ekonomiky. Jejich realizace je podmíněna politickým souhlasem. Diskreční opatření tedy představují mechanismy přímého zásahu vlády do systému, tzv. „ad hoc“ opatření se záměrem stabilizačního účinku. Jako příklad diskrečního opatření lze uvést například: změnu míry zdanění, změnu pravidel pro odpisy, změnu výše sociálních dávek, vytváření nových pracovních míst financovaných vládou, změny ve výdajích na státní správu, stimulační balíčky (např. šrotovné). Nedostatkem diskrečních opatření je časový nesoulad mezi vznikem potřeby zavedení určitého opatření a skutečnou realizací opatření (Maaytová, 2015, s. 159-160).

Lze rozlišovat následující časové zpoždění:

- **rozpoznávací** – tj. zpoždění mezi vznikem problému a okamžikem rozpoznání tvůrci fiskální politiky, tedy vládou.
- **rozhodovací** – tj. čas potřebný ke schválení opatření vládou a parlamentem (závislost na délce legislativního procesu)
- **zaváděcí (implementační)** – tj. čas nutný k uvedení daných opatření „v platnost“.
- **účinnostní** – znamená časovou „prodlevu“, než začnou fungovat schválená opatření.

Teoreticky je možné, že rozpočtové zákony umožňují vytvářet speciální fondy, které mohou být použity v případě potřeby diskrečního opatření (Maaytová, 2015, s. 159-160).

Problém časového zpoždění lze vysvětlit například následujícím teoretickým postupem. Je dáno, že ekonomika se dostává do recese. Jakmile se vláda na základě statistických dat dozví o problémech ekonomiky, rozhodne se zasáhnout a podnikne expanzivní fiskální politiku, např. v podobě snížení daní. Návrh na snížení daní podá ministr financí a následně ho schválí vláda. Toto vše však zabere určitý čas. Snížení daní ale musí ve formě zákona schválit navíc také ještě parlament. To zabere další určitý čas. Po podpisu prezidenta může zákon teprve začít platit. Než ale nižší daně začnou v ekonomice působit, uplyne opět další čas. Může se nakonec stát to, že celé časové zdržení bude tak dlouhé, že se ekonomika již dávno nemusí ve fázi recese nacházet a může být ve fázi expanze. Dodatečné podpoření ekonomiky nacházející se v expanzi může vést k inflaci. Zcela analogicky by šlo popsat i časové zpoždění v případě fiskální restrikce.

2) Vestavěné stabilizátory

Vestavěné (automatické) stabilizátory jsou takové mechanismy fiskální politiky, jenž mají dlouhodobý charakter a vykazují relativní stabilitu. Zavedení těchto nástrojů není vázáno na konkrétní krátkodobou nevyrovnanost. Nástroje působí v době recese automaticky expanzivně (např. zvyšování výplat podpor v nezaměstnanosti), v období konjunktury působí automaticky restriktivně (např. přesun do daňových pásem zatížených vyššími daňovými sazbami). Zavádí se proto, aby pomáhaly zajistit efektivní využití výrobních zdrojů. Při srovnání s diskrečním opatřením vykazují „časovou“ výhodu, neboť jsou zabudovány v systému a „netrpí“ zpožděním od rozpoznání problému po implementaci opatření. Proticyklické působení vestavěných stabilizátorů funguje za podmínky relativně stabilní cenové hladiny. Mezi vestavěné stabilizátory je možno zařadit progresivní zdanění příjmů, sociální transfery, výplaty dávek v nezaměstnanosti, pojištění v nezaměstnanosti, státní výkupy zemědělských přebytků aj. (Maaytová, 2015, s. 160).

Další možné členění nástrojů fiskální politiky je z hlediska jejich realizace z rozpočtového hlediska.

V tomto případě je lze dělit na:

- **nástroje výdajové,**
- **nástroje příjmové.**

1) Výdajové nástroje

Tyto nástroje působí na výdajové straně. Při využití změn vládních výdajů je zapotřebí rozlišit výdaje na nákup zboží a služeb a transferové platby. Změnou výdajů na nákup zboží a služeb může vláda ovlivnit agregátní poptávku přímo. Nepřímo ji ovlivňuje prostřednictvím transferů, které představují nenávratné, neekvivalentní platby obyvatelstvu. Transfery zvyšují disponibilní důchod domácností a tím i jejich spotřebu. Fiskálně jsou transfery chápány jako záporné daně. Transfery peněžního charakteru představují např. sociální nebo nemocenské dávky. Dalšími nástroji jsou výdajové programy, např. rekvalifikační, které mají povahu tzv. věcných transferů. Tyto typy transferů jsou zpravidla zaváděny v reakci na průběh hospodářského cyklu (Maaytová, 2015, s. 161).

2) Příjmové nástroje

Tyto nástroje působí na příjmové straně veřejných rozpočtů. Mezi příjmové nástroje patří změny daní, a to jak z osobních důchodů, tak i z důchodů společností. Daně působí na agregátní poptávku nepřímo prostřednictvím jejich vlivu na úroveň spotřeby a investic. Všechny uvedené nástroje mají makroekonomický efekt, tj. ovlivňují agregátní poptávku (Maaytová, 2015, s. 161).

Důsledky používání nástrojů fiskální politiky:

1) Růst G – zvýšení státních nákupů statků a služeb

Rovnice agregátní poptávky vypadá takto: $AD = C + I + G + NX$. Jak je patrné, vládní nákupy (G) jsou součástí agregátní poptávky (AD). Zvýšení G bude mít za následek zvýšení AD (v grafickém znázornění dojde k posunu AD směrem doprava nahoru). Přírůstek vládních výdajů se bude multiplikovat a produkt se zvýší několikanásobně. V určitých případech mají vládní výdaje vliv také na agregátní nabídku a potenciální produkt. Pokud se při investičních vládních výdajích (např. při výstavbě nových dálnic, silnic nebo letišť) sníží náklady firem využívajících novou dopravní infrastrukturu, zvýší se krátkodobá a dlouhodobá agregátní nabídka (posunou se v grafu doprava).

2) Pokles G – snížení státních nákupů a služeb

Analogicky, snížení státních nákupů a služeb bude mít za následek snížení agregátní poptávky (AD se v grafu posune doleva dolů) a multiplikace bude působit v záporném směru.

3) Růst NT – zvýšení čistých daní

Jelikož je veličina NT složená ze dvou složek, lze vymezit účinky zvýšení daňového zatížení (při konstantní výši transferových plateb) a snížení transferových plateb. Zvýšení daňového zatížení v podobě zvýšení daní z příjmů fyzických a právnických osob ztlumí ekonomickou aktivitu, domácnostem se sníží disponibilní důchody, sníží se spotřeba a agregátní poptávka, firmám se odčerpá více peněžních prostředků, sníží se jejich aktivita, případně budou hledat daňové ráje, a bude vytvářen tlak na pokles agregátní nabídky. Zvýšení nepřímých daní se promítne do růstu nákladů firem a snížení reálných disponibilních důchodů domácností. Efektem bude pokles agregátní nabídky a poptávky. Zvýšení veličiny NT pouze

poklesem transferových plateb sníží velikost disponibilních důchodů domácností a vyvine tlak na snížení spotřeby a následně agregátní poptávky.

4) Pokles NT – snížení čistých daní

Pokles daňového zatížení v podobě snížení daní z příjmů fyzických a právnických osob uleví ekonomickým subjektům, což se projeví růstem disponibilních důchodů a zisků firem. Tento nástroj bude působit jednak na agregátní poptávku, jednak na agregátní nabídku. Domácnosti s vyššími disponibilními důchody mohou více utrácet za nákup statků a služeb. Spolu s multiplikačním efektem spotřeby se zvýší agregátní poptávka. Firmám vzniknou dodatečné peněžní prostředky, které mohou investovat. Snížení daní ze zisků stimuluje aktivitu firem a působí na růst agregátní nabídky (posun v grafu doprava dolů), ale ne bezprostředně jako u domácností, nýbrž s určitým časovým zpožděním (firmy potřebují nějaký čas, aby upravily výrobu za nových podmínek). Snížení nepřímých daní se promítne do poklesu nákladů firem a zvýšení reálných důchodů domácností a efektem bude růst agregátní nabídky a poptávky. Snížení veličiny NT pouze vlivem růstu transferových plateb má za následek zvýšení disponibilních důchodů domácností, které mohou více utrácet za nákup statků a služeb, tím navýší spotřebu a následně agregátní poptávku.

3.2 Fiskální politika a veřejné rozpočty

Fiskální politika v podstatě znamená ovlivňování ekonomiky prostřednictvím veřejných rozpočtů – a to jak prostřednictvím příjmové, tak výdajové stránky. Cílem je zajistit makroekonomickou stabilitu – zejména stabilní ekonomický růst, nízkou nezaměstnanost, stabilní cenovou hladinu. Již z výše uvedených citátů je patrné, že názory na fiskální politiku nejsou zcela jednotné. Někteří ekonomové byli zastánci vládních zásahů do ekonomiky (John Maynard Keynes), jiní je striktně odmítali (Milton Friedman).

3.2.1 Veřejné rozpočty

Státní rozpočet je jen jednou ze součástí tzv. veřejných rozpočtů. Vedle státního rozpočtu tvoří veřejné rozpočty ještě rozpočty územně samosprávných celků (krajů, měst a obcí), rozpočty mimorozpočtových fondů (např. Fond národního majetku), rozpočty zdravotních pojišťoven atd.

Podíl výdajů veřejných rozpočtů na HDP je často vnímán jako ukazatel míry intervence a přerozdělování. V ČR se tento podíl pohybuje něco pod 50 %. To znamená, že téměř polovina HDP je přerozdělována prostřednictvím veřejných rozpočtů. Obdobně jako tvoří státní rozpočet pouze část veřejných rozpočtů, tvoří státní dluh pouze část veřejného dluhu. Podíl deficitu veřejných rozpočtů a podíl veřejného dluhu na HDP jsou důležité ukazatele i z toho důvodu, že existují meze, které nesmí být překročeny, aby Česká republika (a další členské státy EU) mohla přijmout euro. Souhrnně se tyto meze nazývají Maastrichtská kritéria (Ministerstvo financí, 2017).

3.2.2 Státní rozpočet a státní dluh

Fiskální politiku provádí zejména vláda a jejím hlavním nástrojem je státní rozpočet (dále jen SR). SR je plán finančního hospodaření státu, obvykle na jeden rok. Má formu zákona, který navrhuje vláda (vypracovává MF) a schvaluje Poslanecká sněmovna (Senát nikoliv). Přijímání státního rozpočtu popisuje a upravuje zákon o rozpočtových pravidlech¹.

SR představuje ústřední prvek veřejných financí a centralizovaný peněžní fond, který vytvářejí, rozdělují a používají ústřední státní orgány, a kterým obvykle protéká značná část hrubého domácího produktu (dále jen HDP). Do veřejných financí kromě státního rozpočtu zařazujeme i rozpočty municipalit (krajů a obcí), účelové fondy (fondy sociálního zabezpečení), rozpočty zdravotních pojišťoven a finance státních podniků.

SR plní několik funkcí. Protože se jedná o nástroj, prostřednictvím kterého lze působit na makroekonomické proměnné, hovoříme o jeho stabilizační funkci. Poněvadž stát přes finance státního rozpočtu zabezpečuje produkci veřejných statků (např. obrany) a jiných a snaží se eliminovat negativní externality, rozpočet plní alokační funkci. V rámci rozpočtu se dále odehrává druhotné rozdělování důchodů (přerozdělovací procesy) a v tomto případě se jedná o jeho redistribuční funkci.

Hlavní položku příjmů SR představují daně. Daněmi se rozumí povinné platby (nedobrovolné, nenávratné, neekvivalentní), které jednotlivé subjekty odvádí do státního rozpočtu. Charakter daní mají i sociální a zdravotní pojištění. Kromě daní zde vystupují rovněž příjmy státních podniků, příjmy z poskytovaných veřejných služeb, příjmy z privatizace, přijaté úroky nebo částky od nadnárodních institucí.

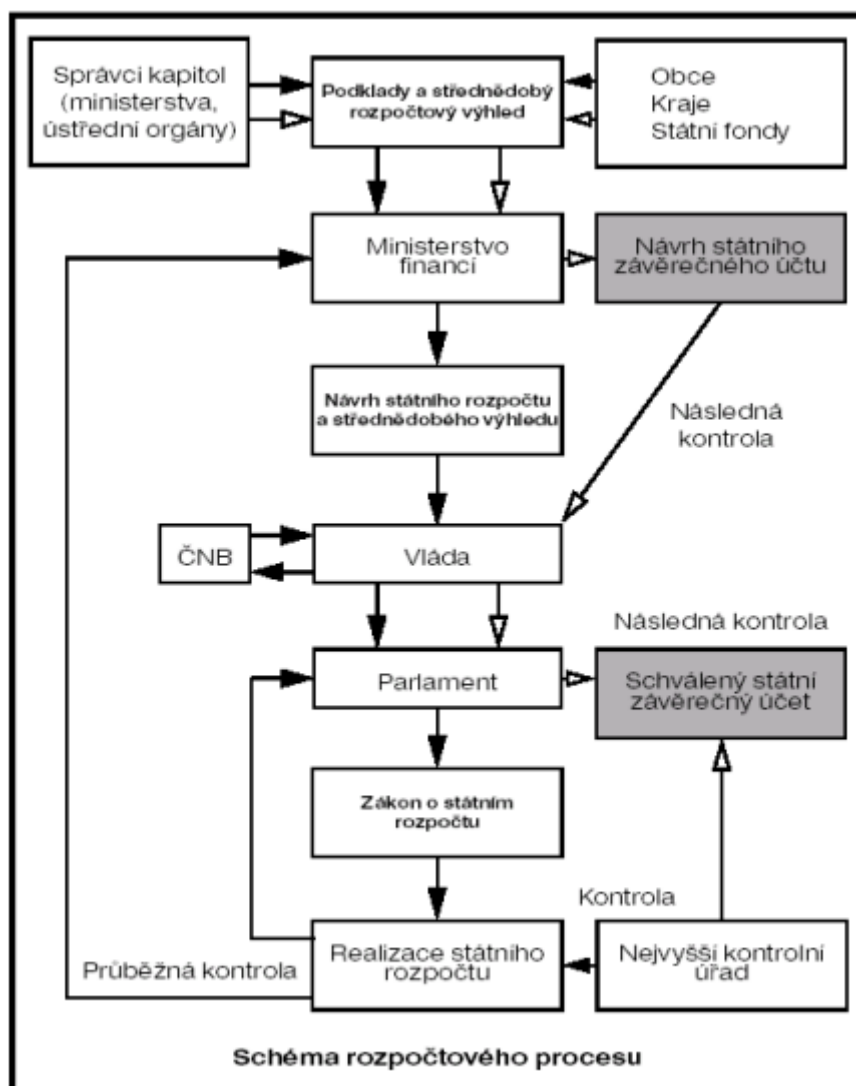
¹ Zákon č. 218/2000 Sb. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Schválený státní rozpočet ČR na daný rok lze nalézt na internetových stránkách Ministerstva financí České republiky².

Vypracováním návrhu zákona o státním rozpočtu je pověřeno Ministerstvo financí, jenž je současně ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet. Tento úkol Ministerstvo financí provádí ve spolupráci se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí, Regionálními radami regionů soudržnosti a státními fondy. Orgány činné v rozpočtovém procesu a fyzické a právnické osoby, které na něm chtějí participovat, jsou povinni podat Ministerstvu financí veškeré potřebné informace, a to v podobě, termínu a způsobem stanoveným ve vyhlášce Ministerstva financí. Kromě této spolupráce má k dispozici i výsledky zprávy o plnění rozpočtu předcházejícího roku. Vypracovaný návrh předkládá Ministerstvo financí vládě, která rozhodne o jeho schválení, viz následující schéma.

²Ministerstvo financí ČR. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz>

Obrázek 1: Rozpočtový proces



Zdroj: Šelešovský, 2004

Příjmy státního rozpočtu ČR jsou členěny na daňové příjmy, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, pojistné na důchodové pojištění, nedaňové, kapitálové příjmy a přijaté transfery a příjmy z rozpočtu EU.

Daně mohou být členěny podle různých hledisek. Podle toho, jakým způsobem jsou vybírány a placeny, je rozdělujeme na přímé a nepřímé (Ministerstvo financí, 2017).

Přímé daně - u těchto daní lze přesně specifikovat osobu (daňový subjekt), která bude daň platit. Plátce těchto daní je zároveň poplatníkem. Daň se obvykle odvádí z jeho příjmů nebo majetku.

Přímé daně lze členit následujícím způsobem:

- **Důchodové**
 - **daň z příjmů fyzických osob,**
 - **daň z příjmů právnických osob.**
- **Majetkové**
 - **daň z nemovitých věcí** (do roku 2014 daň z nemovitostí),
 - **daň z nabytí nemovitých věcí** (do roku 2014 daň z převodu nemovitostí),
 - **silniční daň** (STORMWARE, 2017).

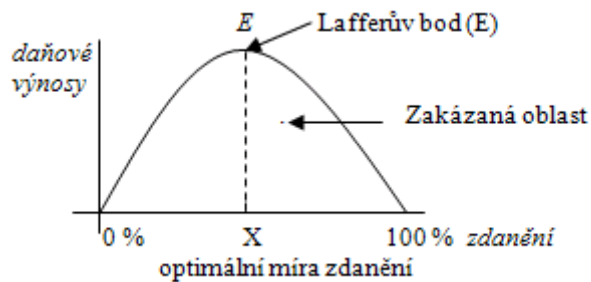
Nepřímé daně - u těchto daní není možné dopředu jednoznačně určit daňového poplatníka, tedy osobu, která bude v konečné fázi daň platit. Definována může být pouze osoba, která konkrétní nepřímou daň odvádí státu, tedy plátce daně. Jedná se vlastně o daň ze spotřeby. Je totiž zahrnuta jako přírážka v ceně zboží nebo služeb nakupovaných zákazníkem či spotřebitelem, který ji hradí v rámci úhrady své spotřeby. Státu však daň odvede (zaplatí) příslušný obchodník.

Nepřímé daně lze členit následujícím způsobem:

- **selektivní** (spotřební daň),
- **univerzální** (daň z přidané hodnoty),
- **ekologická** (daň z elektřiny, ze zemního plynu a z pevných paliv),
- **poplatky za znečištění vzduchu či vody,**
- **poplatky za odpad** (STORMWARE, 2017).

V souvislosti s daněmi je vhodné ještě vymezit jeden důležitý související pojem, a sice pojem „Lafferova křivka“. Lafferova křivka vyjadřuje závislost daňového výnosu na míře zdanění. Míru zdanění si lze představit jako nějakou průměrnou daňovou sazbu v ekonomice. Pokud by byla míra zdanění nulová, stát by na daních nezískal nic. Pokud by byla míra zdanění 100%, opět by stát nezískal nic. Důvod je prostý. Nikdo by totiž nebyl motivován k práci, kdyby mu stát vše, co vydělá, sebral ve formě daní. Na níže uvedeném grafu č. 1 je také vidět, že s růstem míry zdanění stát vydělává více, ale pouze do určité výše zdanění – bodu x. Od tohoto bodu vláda sice může zvyšovat zdanění, ale získá méně.

Graf 1: Lafferova křivka



Zdroj: Pavlačka, 2016

Daňové příjmy z faktoru práce tvoří v ČR velkou část celkových daňových příjmů. Daně uvalené na pracovní sílu tak ovlivňují jak nabídku práce, tak i poptávku po práci. Pro zaměstnance tedy znamenají daně z příjmů snížení motivace k nabídce práce a současně zaměstnavatelé mají vyšší náklady práce kvůli odvodům na sociální a zdravotní pojištění, než je samotná vyplácená mzda zaměstnanci. Při vysoké míře zdanění mohou tedy být někteří lidé méně motivováni k práci. To samé platí i o firmách, jejichž cílem je zisk a vysoké daně ho tedy zmenšují. Pokud by měli možnost, určitě by majitelé své firmy přesunuli do jiných zemí, které by měly daně nízké. Z těchto důvodů se pásmu za bodem X (optimální míra zdanění) říká „zakázaná zóna“, ve které by se ekonomika neměla nikdy nacházet. Pokud by se tak stalo, je nutné, aby došlo k poklesu daňového zatížení.

To podpoří ekonomickou aktivitu. Zvýšená ekonomická aktivita přispěje časem ke zvýšení daňového základu, a tím i ke zvýšení výnosu z daní. Nalézt optimální míru zdanění (bod X) je však v reálu velmi obtížné.

Výdajovou stránku SR tvoří státní nákupy statků a služeb (G) a transfery (TR). Státní nákupy výrobků a služeb (G) jsou vynakládány na financování běžných a investičních výdajů v oblasti např. obrany a bezpečnosti, školství, zdravotnictví, justice atd. Transfery, resp. transferové platby (TR), představují jednostranné platby ze státního rozpočtu směřující k domácnostem, např. vyplácení starobních důchodů, invalidních důchodů nebo podpor v nezaměstnanosti. Slouží k přerozdělování důchodů ve společnosti. Zdroje pro transferové platby vytvářejí daňové příjmy. Rozdíl mezi daněmi a transferovými platbami je označován jako čisté daně (NT – Net Taxes) a je nástrojem fiskální politiky.

Výdaje státního rozpočtu ČR jsou členěny do jednotlivých kapitol (např. kapitola Ministerstva obrany má číslo 307). Celkový přehled výdajů lze nalézt opět na stránkách

Ministerstva financí ČR³. Pokud se příjmy státního rozpočtu rovnají výdajům, rozpočet je vyrovnaný, což je žádoucí stav při tvorbě rozpočtu. Pokud výdaje převyšují příjmy, tvoří se schodek 4 (deficit). A pokud příjmy převyšují výdaje, vzniká přebytek. Dochází-li k opakované tvorbě deficitu státního rozpočtu, narůstá státní dluh (Ministerstvo financí, 2017).

Státní dluh

Jestliže vláda hospodaří s deficitem, musí si půjčovat na krytí rozdílu mezi příjmy a výdaji. Tím vlastně zvyšuje státní dluh. Prohlubování státního deficitu způsobuje růst vládního dluhu. Pokud by naopak stát hospodařil s přebytkem, mohl by tento přebytek použít na splácení státního dluhu. Jako kdokoliv jiný, musí i stát svůj dluh nějak financovat. Jsou dvě možnosti: buď si stát vypůjčí, nebo bude muset zvýšit daně.

Stát si v této situaci může vzít úvěr, ale běžně svůj dluh financuje spíše vydáváním státních dluhopisů. Tyto dluhopisy mohou nakoupit buď soukromé subjekty daného státu, nebo ekonomické subjekty ze zahraničí, nebo centrální banka daného státu. Vedle státních dluhopisů jako dlouhodobého nástroje řešení státního dluhu, může stát vydávat ještě krátkodobě pokladniční poukázky.

Centrální banka nakupuje, případně i prodává vládní cenné papíry s cílem zvýšit či snížit peněžní zásobu v zemi. Pokud centrální banka nakoupí vládní dluhopisy přímo od vlády, je to srovnatelné, jako by přímo tiskla peníze – používá se pojmu, že centrální banka „monetizuje“ státní dluh a je zde nutno podotknout, že se jedná z pohledu nejen České republiky o zakázanou praxi. Nadměrné tisknutí peněz totiž může mít negativní dopad na inflaci a měnový kurz.

Pokud vládní dluhopisy nakoupí domácí soukromé subjekty (většinou jsou to banky či velké firmy), lze říci, že stát dluží sám sobě. Stát není nic imaginárního, je složen ze svých občanů. Největší problém v této souvislosti je, že stát takto de facto odčerpává finanční zdroje, které by jinak mohly použít soukromé subjekty na investice. Stát sice také může provádět investice za získané zdroje, může např. financovat stavbu infrastruktury (dálnice, železnice...). Otázkou ale je porovnání efektivnosti státních a soukromých investic.

Vládní dluhopisy mohou být také emitovány v cizí měně a mohou je nakoupit subjekty ze zahraničí. Aby pak ale stát mohl svůj dluh splácet, musí někde získat zahraniční měnu. Tu získá, pokud bude mít přebytek obchodní bilance, neboli musí vyvážet více, než dováží. Vládní dluhopisy emitované v zahraniční měně se pak samozřejmě započítávají do celkového zahraničního dluhu (vedle dluhu soukromých subjektů).

³ Ministerstvo financí ČR. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz>

Další možností, jak vláda může splatit dluh je, že ho přenese přímo na své občany vyšším zdaněním. Jestliže by chtěla vláda snížit státní dluh, může zvýšit přímé nebo nepřímé daně.

Pokud vláda hospodář s deficitem, narůstá vládní dluh, ale tím to ještě nekončí. Pokud vláda financuje státní dluh vypůjčováním, musí platit úroky. A platba úroků není nic jiného než výdaj státního rozpočtu. Vládní dluh tak vlastně zvyšuje výdaje, a potažmo i vládní deficit. Nebezpečím v této souvislosti je kolísání úrokových sazeb, které může splácení státního dluhu značně prodražit (UHK, 2010), (Ministerstvo financí, 2017).

3.2.3 Přístupy fiskální a rozpočtové politiky

V dané problematice je možné rozlišovat tzv. „normativní“ a „positivní“ přístup fiskální a rozpočtové politiky.

1) Normativní pojetí

Cílem rozpočtové politiky v tomto pojetí je především eliminovat negativní důsledky mikroekonomických a mimoekonomických tržních selhání. Státní rozpočet soustřeďuje veřejné zdroje na financování produkce veřejných statků, na kompenzaci negativních externalitních efektů, na sociálně motivovanou redistribuci důchodů, a to bez snahy ovlivnit makroekonomické reálné proměnné, např. tempo ekonomického růstu. K tomuto tradičnímu pojetí rozpočtové politiky lze řadit jak její pojetí klasické, které prioritizuje alokační funkci veřejných financí, tak kolektivistické, pro které je typická preference fiskální funkce redistribuční. V obou případech se stát (ať již úspěšně, či neúspěšně) snaží o vyrovnané rozpočtové hospodaření.

Cílem fiskální politiky v normativním pojetí je eliminovat důsledky makroekonomických tržních selhání. Prioritou je tedy zajištění funkce stabilizační. Rozhodující je zde předpokládaný vliv veřejných financí na reálné proměnné (především na produkt a nezaměstnanost) se záměrem aktivně přispět k dosažení celkové makroekonomické rovnováhy. Státní rozpočet je v tomto případě použit jako nástroj vládní stabilizační hospodářské politiky. Fiskální politika se stává jednou z jejich rozhodujících forem. Prostřednictvím opatření na příjmové a výdajové straně vláda ovlivňuje důchodovou situaci ostatních ekonomických subjektů, tím i jejich spotřební a investiční chování a v konečném účinku i agregátní poptávku. V tomto případě není vyrovnanost státního rozpočtu konečným cílem vlády. Je pouze jedním z širší množiny jejich makroekonomických cílů. Cílem, který v tomto případě není prioritní. V tomto pojetí se tedy rozpočtový a fiskální pohled

na veřejné finance liší právě cílem, který je daným typem politiky sledován (Dvořák, 2008, s. 26-27).

2) Positivní pojetí

Při tomto pojetí odlišování rozpočtového a fiskálního pohledu ztrácí svůj význam, jelikož účinky rozpočtové a fiskální politiky, jak na reálné proměnné, tak na vyrovnanost rozpočtu, nelze oddělit. I opatření s jednoznačně mikroekonomickým rozpočtovým záměrem (např. zmírnit nerovnoměrnost rozdělení prvotních důchodů) má makroekonomické důsledky – ovlivňuje agregátní poptávku. Obdobně opatření realizované na výdajové či příjmové straně rozpočtu s ryze makroekonomickým záměrem (např. oživit ekonomiku fiskální expanzí) má vždy i mikroekonomické účinky (diferencovaný dopad na důchodovou situaci jednotlivých domácností a firem), (Dvořák, 2008, s. 26-27).

3.3 Typy fiskální politiky

Fiskální politika je politikou poptávkově orientovanou a v konečném důsledku se jedná o ovlivnění agregátní poptávky s dopadem na změnu produktu a zaměstnanosti. Z hlediska svého vlivu na agregátní poptávku může být fiskální politika expanzivní anebo restriktivní. Realizaci příslušné fiskální politiky jsou ovlivňovány produkt ekonomiky a celková cenová hladina.

Efekty působení nástrojů fiskální politiky podle Hynkové záleží na tom:

- **jaké nástroje budou zvoleny,**
- **jak ekonomika využívá svých disponibilních zdrojů,**
- **jak dané nástroje působí z krátkodobého a dlouhodobého hlediska,**
- **zda jsou změny daňových sazeb trvalé nebo dočasné a jak je vnímají ekonomické subjekty.**

Nutno konstatovat, že podle mnoha autorů je v praxi obvykle využívána kombinace restriktivních a expanzivních opatření, tj. „fiskální mix“ (Ochrana a kol., 2010).

3.3.1 Expanzivní fiskální politika

V souvislosti s expanzivní fiskální politikou budou v této kapitole nejdříve objasněny dva klíčové protichůdné faktory. Jedná se o pojmy „multiplikátor fiskální politiky“ a o „efekt vytěšňování“.

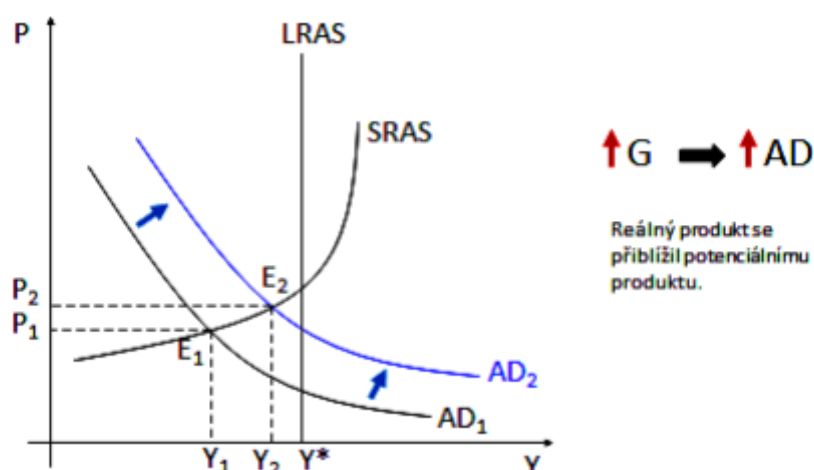
Multiplikátor fiskální politiky – pozitivně ovlivňuje poptávku a to tak, že zvyšuje efekt fiskální expanze. Udává: „O kolik se zvýší rovnovážný důchod vyvolaný přírůstkem vládních výdajů na nákup zboží a služeb“. Jedná se o pozitivní efekt expanze (znásobení dopadu státních výdajů na výdaje v celé ekonomice).

Efekt vytěšňování (vytlačování) – negativně ovlivňuje poptávku a to tak, že snižuje efekt fiskální expanze. Jedná se o nejčastěji zmiňovanou komplikaci fiskální politiky. Růst produktu v důsledku fiskální expanze je doprovázen protichůdným pohybem, tedy část výdajů je vytěšněna růstem úrokové sazby (jednak v důsledku rostoucí transakční poptávky vyvolané růstem důchodu a jednak poptávkou státu po penězích k financování těch nákupů). Dochází tak ke změně struktury produktu (např. roste podíl vládních nákupů, klesá podíl soukromých investičních výdajů a to má dopad na ekonomický růst). Tento efekt je však minimalizován v kombinaci s expanzivní monetární politikou. Síla vytěšňovacího efektu závisí na množství volných finančních prostředků v ekonomice (při riziku recese je vytěšňovací efekt menší).

Expanzivní fiskální politika se aplikuje v případě poklesu ekonomiky, aby se ekonomika „nastartovala“. K lepšímu zohlednění důsledků expanzivní fiskální politiky nám pomůže tzv. „Model AS/AD“. Expanzivní fiskální politika se orientuje na růst výkonu ekonomiky. Znamená to tedy, že se zvyšují vládní výdaje (G) nebo snižují čisté daně (NT).

Fiskální expanze v podobě růstu státních nákupů (G) zvyšuje agregátní poptávku a na agregátní nabídku nemá vliv. Vliv na výkon a cenovou hladinu závisí na tom, zda se ekonomika nachází v produkční mezeře (skutečný výkon je nižší než potenciální) nebo na úrovni potenciálního produktu (případně za jeho úrovní). Níže uvedený graf č. 2 znázorňuje expanzivní fiskální politiku v podobě růstu státních nákupů (G) za situace neúplného využití zdrojů, kdy se skutečný výkon Y_1 nachází pod úrovní potenciálního produktu Y^* . Efektem je větší růst reálného produktu (pohyb z Y_1 do Y_2) v porovnání s růstem celkové cenové hladiny (pohyb z P_1 do P_2). Křivka SRAS je pod úrovní potenciálního produktu poměrně elastická.

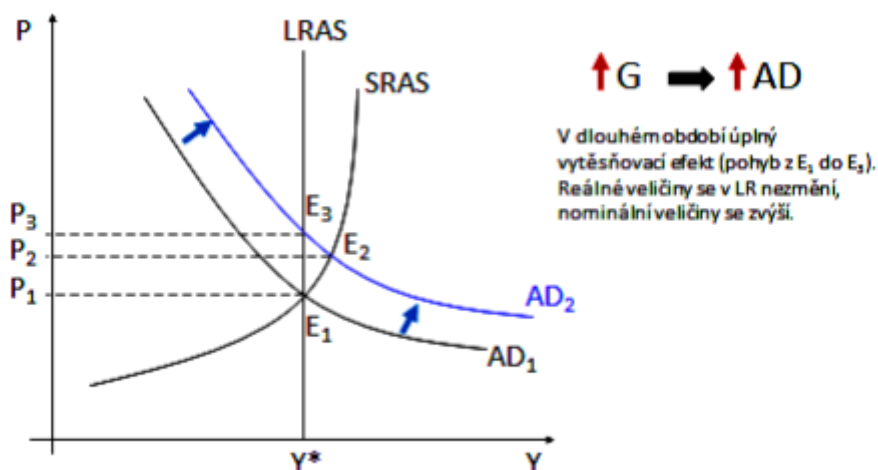
Graf 2: Expanzivní fiskální politika v podobě růstu G při neúplném využití zdrojů



Zdroj: Hynková, 2010

Níže zobrazený graf č. 3 zobrazuje expanzivní fiskální politiku při úplném využití zdrojů. Ekonomika se nachází na úrovni potenciálního produktu Y^* . Fiskální expanze v podobě růstu G zvýší agregátní poptávku a nová rovnováha ekonomiky se ustanoví v bodě E_2 . Jedná se ale o krátkodobou rovnováhu, neboť ekonomika nemůže dlouhodobě překračovat potenciální produkt. Po čase nastane růst mezd a cen a výkon se zase vrátí na úroveň potenciálního produktu. Bod E_3 je bodem dlouhodobé rovnováhy ekonomiky. V krátkém období je efektem růstu vládních výdajů růst reálného produktu na úroveň Y_2 , ale na úkor vyššího růstu cenové hladiny, a v dlouhém období můžeme pozorovat pouze růst celkové cenové hladiny. Účinky z dlouhodobého hlediska ovlivňuje vertikální tvar dlouhodobé agregátní nabídky LRAS. Při posunu z bodu E_2 do bodu E_3 se projevuje tzv. efekt vytěsnění („crowdingout“ efekt), kdy rostoucí vládní výdaje snižují úroveň soukromých investic. Růst agregátní poptávky sice krátkodobě vyvolal růst produktu, ale na finančním trhu vzroste úroková míra (vlivem rostoucí poptávky po penězích a vlivem tvorby deficitů, kdy si vláda půjčuje finanční prostředky). Rostoucí úroková míra odrazuje od uskutečnění zamýšlených investic firem. Hovoří se o vytěsnění soukromých investičních výdajů, resp. dochází k vytěsnění všech výdajů ekonomických subjektů závislých na úrokové míře. V bodě E_3 se zvýšil nominální produkt, ale reálný zůstal stejný. Zvýšily se nominální mzdy, ale reálné zůstaly stejné. Reálná i nominální úroková míra se zvýšily.

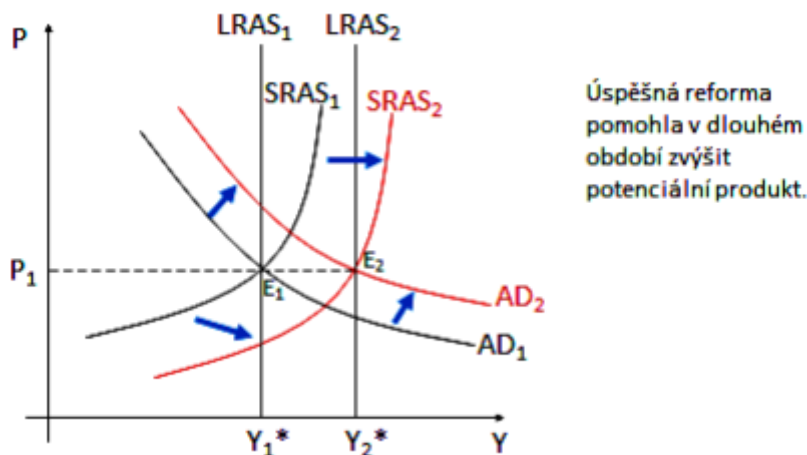
Graf 3: Expanzivní fiskální politika v podobě růstu G při úplném využití



Zdroj: Hynková, 2010

Fiskální expanze v podobě snížení čistých daní (snížení zdanění) ovlivňuje agregátní poptávku i agregátní nabídku. Víme, že se obě křivky posunou doprava a že se zvýší reálný produkt (Y), ale v rámci abstraktního uvažování nevíme dopředu, v jakých proporcích se posune SRAS a AD, tudíž nelze jednoznačně zohlednit vliv na celkovou cenovou hladinu (P). Cenová hladina se může snížit, zvýšit, případně zůstat beze změny. Při snížení daní se může zvýšit i potenciální produkt ekonomiky, pokud pokles daní přiláká dodatečné jednotky pracovní síly a kapitálu. Potom se v grafickém znázornění posunou společně krátkodobá agregátní nabídka (SRAS) i dlouhodobá agregátní nabídka (LRAS). Dlouhodobá agregátní nabídka LRAS se posouvá v případě, že se mění produkční funkce ekonomiky, která závisí na množství VF, jejich kvalitě a úrovni technologického pokroku. Za úspěšnou daňovou reformu lze označit makroekonomický výsledek, kdy vzrostl reálný produkt a nezměnila se celková cenová hladina (případně se jen minimálně zvýšila). Ideální pro ekonomiku je tudíž daňová reforma za podmínek cenové stability, kdy dochází k proporcionálním posunům agregátní nabídky i agregátní poptávky. Tuto situaci zachycuje graf č. 4 v podobě ekonomického růstu při stabilní cenové hladině. Ovšem, v hospodářské realitě tomu tak být nemusí.

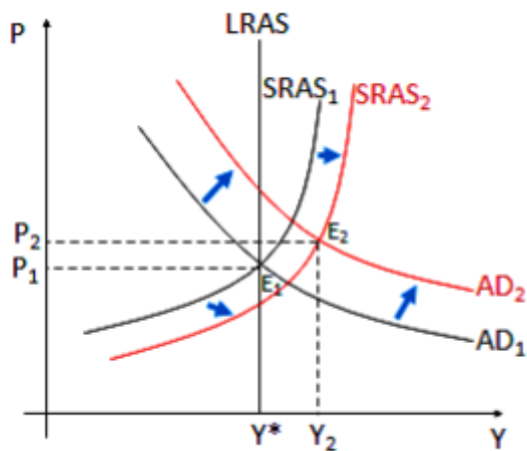
Graf 4: Expanzivní fiskální politika v podobě poklesu NT – úspěšná daňová reforma



Zdroj: Hynková, 2010

Může např. nastat situace, že efektem snížení daní bude růst agregátní nabídky zaostávající za růstem agregátní poptávky. Pak bude rostoucí reálný produkt doprovázen růstem celkové cenové hladiny, jak ilustruje graf č. 5.

Graf 5: Expanzivní fiskální politika v podobě snížení NT s výsledkem rostoucího



Zdroj: Hynková, 2010

3.3.2 Restriktivní fiskální politika

V této kapitole budou nejprve objasněny další významné pojmy související s fiskální politikou. Jedná se o pojmy „efekt vtahování“ a „fiskální nerovnováha“.

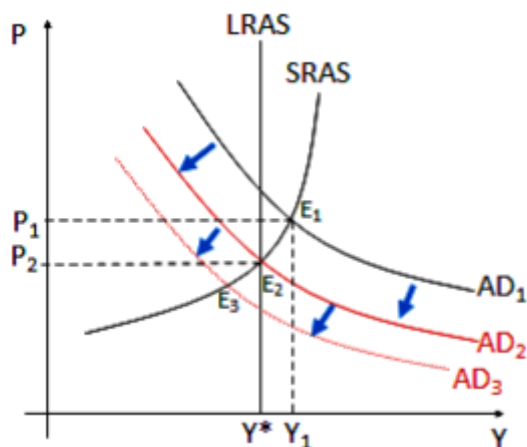
Efekt vtahování – znamená pokles vládních výdajů nahrazován růstem výdajů soukromých. Dochází k němu z dlouhodobého hlediska při restriktivní fiskální politice vlivem snížení daní a zvýšením transferových plateb, tedy zvyšování soukromých výdajů.

Fiskální nerovnováha – znamená stav nesouladu mezi rozpočtovými příjmy a výdaji. Fiskální nerovnováha může být krátkodobá nebo dlouhodobá. Krátkodobá fiskální nerovnováha znamená nesoulad mezi rozpočtovými příjmy a výdaji v jednom rozpočtovém období. Dlouhodobá fiskální nerovnováha znamená nesoulad mezi rozpočtovými příjmy a výdaji za delší období a jejím důsledkem je veřejný dluh.

Restriktivní fiskální politika se aplikuje v případě růstu, aby se ekonomika „nepřehřála“. Restriktivní fiskální politika se orientuje na pokles výkonu ekonomiky, resp. na tlumení agregátní poptávky a inflačních tlaků (pokud se výkon nachází blízko potenciálního produktu). Znamená pokles vládních výdajů (G) a zvýšení čistých daní (NT).

Restriktivní fiskální politika v podobě snížení vládních výdajů (G) se zaměřuje na pokles agregátní poptávky, následně výkonu a cenové hladiny. Obvykle se realizuje, když dochází k inflačním tlakům vlivem růstu agregátní poptávky, nachází-li se ekonomika za potenciálním produktem (v klasickém poli). Předpokládejme, že se ekonomika nachází v bodě rovnováhy E_1 na níže uvedeném grafu č. 6. V ekonomice se silně projevují inflační tlaky. Na tuto situaci reaguje hospodářská politika státu a volí nástroj snížení státních nákupů a služeb (G), které jsou součástí agregátní poptávky (AD). Nový bod makroekonomické rovnováhy E_2 (dlouhodobé hledisko) determinuje nižší výkon na úrovni potenciálního produktu a nižší cenovou hladinu ve výši P_2 .

Graf 6: Restriktivní fiskální politika v podobě snížení G orientovaná protiinflačně

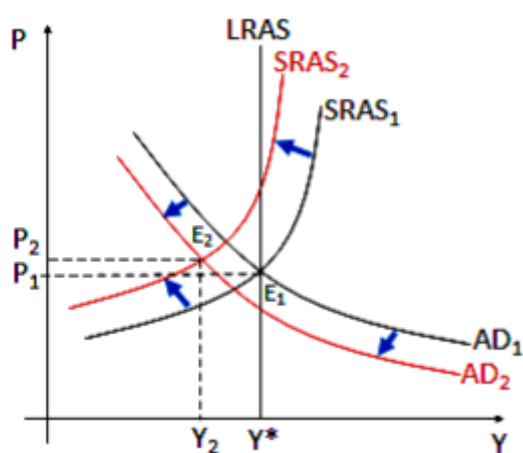


Zdroj: Hynková, 2010

Pokud by se vládní výdaje snížily o vyšší částku adekvátní AD_3 , musíme efekt této fiskální restrikce rozlišit z krátkodobého a dlouhodobého hlediska. V krátkém období klesne výkon a cenová hladina, orientujeme se podle průsečíku AD_3 a $SRAS$, tj. podle bodu makroekonomické rovnováhy E_3 . V dlouhém období, po přizpůsobení novým cenovým relacím, se výkon navrátí na úroveň potenciálního produktu (průsečík AD_3 a $LRAS$) vlivem rostoucích soukromých výdajů (reagujících na pokles úrokové míry – při poklesu vládních půjček). V tomto případě se hovoří o „efektu vtahování“. Pokud na kapitálovém trhu klesá úroková míra, vzroste ochota investovat, neboť úrok je nákladem investic. Rovněž mohou vzrůst spotřební výdaje domácností, pokud jsou financované půjčkou.

Fiskální restrikce v podobě zvýšení čistých daní (zvýšení zdanění) povede k poklesu agregátní poptávky (AD) a poklesu krátkodobé agregátní nabídky ($SRAS$). Při snížení disponibilního množství práce a kapitálu dojde rovněž k poklesu dlouhodobé agregátní nabídky ($LRAS$). Je zřejmé, že klesne výše produktu, ale účinek na změnu cenové hladiny není jednoznačný. Cenová hladina se může zvýšit, snížit, případně zůstat nezměněna. Graf č. 7 zachycuje situaci, kdy zvýšení daní vyvolalo větší pokles agregátní nabídky než agregátní poptávky, což vyústilo v růst cenové hladiny (pohyb z P_1 do P_2). Vznikla produkční mezera, tj. rozdíl mezi potenciálním produktem Y^* a úrovní produkce Y_2 . S produkční mezerou souvisí i vyšší míra nezaměstnanosti.

Graf 7: Restriktivní fiskální politika v podobě zvýšení čistých daní (NT)



Zdroj: Hynková, 2010

Vláda se uchyluje ke zvyšování čistých daní obvykle za situace fiskální nerovnováhy, pokud po delší dobu výdaje státního rozpočtu převyšují příjmy a nedaří se snížit výdaje, tím

opakovaně vznikají rozpočtové deficity a narůstá vládní dluh. Zvyšování míry zdanění však nemusí za daných okolností vést k rostoucím daňovým příjmům, což ilustruje tzv. „Lafferova křivka“. Pokud je zdanění v ekonomice příliš vysoké, v hospodářské praxi se projevuje útlum hospodářské aktivity, firmy obvykle vyhledávají daňové ráje a narůstá podzemní ekonomika.

3.4 Účinnost fiskální politiky v otevřené ekonomice

Tato diplomová práce se zabývá fiskální politikou a jejími důsledky na HDP České republiky. Jelikož ČR lze chápat, jako malou otevřenou ekonomiku, bude účinnost fiskální politiky v této práci rozebrána pouze v kontextu otevřené politiky, nikoliv uzavřené.

Uvažujeme-li tedy malou otevřenou ekonomiku s volným pohybem mezinárodního kapitálu, bude účinnost fiskální politiky, podobně jako by byla i účinnost měnové politiky, výrazně ovlivněna systémem měnového kurzu. V této kapitole bude provedena analýza fiskální expanze a fiskální restrikce nejdříve v systému fixního měnového kurzu a poté v systému flexibilního měnového kurzu.

3.4.1 Účinnost fiskální politiky ve fixním měnovém kurzu

Jestliže vláda provede fiskální expanzi, např. v podobě zvýšených vládních nákupů, dojde k růstu produktu. Růst produktu však povede na trhu peněz k růstu poptávky po penězích. Při dané nabídce peněz se při růstu poptávky po penězích zvýší úroková míra. Pokud je v domácí ekonomice vyšší úroková míra než ve světě, využijí tohoto rozdílu v úrokových mírách (úrokového diferenciálu) finanční investoři. Ti ve vidině vyššího výnosu v domácí ekonomice začnou nakupovat domácí měnu, aby mohli koupit např. domácí cenné papíry. Zvýšená poptávka po domácí měně v systému fixního měnového kurzu povede k tlaku na zhodnocení domácí měny. Centrální bance udržující kurz na stejné hodnotě nezbuďte nic jiného, než skoupit přebytečnou zahraniční měnu za domácí měnu. Tím zvyšuje domácí peněžní zásobu. Zvýšená peněžní zásoba způsobí opětovný pokles domácí úrokové míry na úroveň světové úrokové míry. Výsledkem je, že úroková míra zůstává stejná jako v počátku, ale produkt se zvýšil.

Jestliže by vláda na druhou stranu provedla fiskální restrikci, např. snížením vládních nákupů, dojde k poklesu produktu. Pokles produktu způsobí na trhu peněz pokles poptávky po penězích. Následkem toho klesne domácí úroková míra. Pokud nyní bude domácí úroková míra pod světovou úrokovou mírou, finanční investoři se začnou zbavovat domácích investic

a budou chtít (za účelem dosažení vyššího výnosu) nakupovat aktiva v jiných zemích. K tomu budou muset přeměnit domácí měnu na zahraniční. Na devizovém trhu tak vzniká přebytek domácí měny a tlak na znehodnocení domácí měny. Centrální banka, která chce udržet fixní měnový kurz, musí začít přebytečnou domácí měnu skupovat za zahraniční měnu ze svých devizových rezerv. Tím dojde k poklesu domácí peněžní zásoby, čímž dojde k opětovnému růstu domácí úrokové míry na úroveň světové. Výsledkem bude původní úroková míra, nižší produkt (Univerzita Hradec Králové, 2010).

3.4.2 Účinnost fiskální politiky ve flexibilním měnovém kurzu

Dojde-li opět k fiskální expanzi v podobě zvýšených vládních nákupů, dojde k růstu produktu a přes trh peněz také k růstu domácí úrokové míry. Ta se dostává nad úroveň světové úrokové míry a díky této ziskové příležitosti přicházejí finanční investoři, kteří začnou nakupovat domácí měnu. Zvýšená poptávka po domácí měně vede ke zhodnocení domácí měny. Zde je vidět rozdíl od fixního kurzu – v tomto případě centrální banka nezasahuje a měnový kurz opravdu zhodnotí. Zhodnocení domácí měny povede k tomu, že se export domácí země stává na světových trzích relativně dražší a import do domácí země relativně levnější. Čistý export se začne zhoršovat. Jak již však víme, čistý export je součástí produktu (HDP), který díky tomu začne klesat. Výsledným dopadem bude navrácení produktu na výchozí úroveň a také domácí úroková míra se vrátí zpět na úroveň světové úrokové míry (pokles produktu sníží poptávku po penězích a tím úroková míra klesne).

Dojde-li k opačné situaci, kdy vláda provede fiskální restrikcí, vlivem restrikce začne klesat produkt. Pokles produktu sníží na trhu peněz poptávku po penězích a díky tomu klesne domácí úroková míra. Pokles domácí úrokové míry pod světovou úrokovou míru povede k odlivu finančních investorů, kteří se začnou zbavovat domácí měny. Přebytek domácí měny na devizovém trhu způsobí znehodnocení domácí měny. Znehodnocení domácí měny vyvolá růst exportu a pokles importu. Čistý export selepší a díky tomu vzroste produkt. Výsledným dopadem bude návrat produkce na výchozí úroveň a také domácí úroková míra se vrátí zpět na úroveň světové úrokové míry (opětovný růst produktu povede na trhu peněz k růstu poptávky po penězích a tím i k růstu úrokové míry), (Univerzita Hradec Králové, 2010).

3.4.3 Shrnutí účinnosti fiskální politiky v otevřené ekonomice

Na základě předešlých kapitol o účinnosti fiskální politiky v otevřené ekonomice v režimech fixního a flexibilního měnového kurzu, lze tedy shrnout, že fiskální politika je v malé otevřené ekonomice účinná v systému fixního měnového kurzu, kdežto v systému flexibilního měnového kurzu je zcela neúčinná. V systému fixního měnového kurzu se při fiskální expanzi produkt opravdu zvýšil a při fiskální restrikci opravdu snížil. V systému flexibilního měnového kurzu neměla fiskální expanze ani fiskální restrikce na produkt žádný vliv.

4 Vývoj fiskální politiky a HDP v ČR po vstupu do EU

Tato část bude vycházet z předchozích teoretických poznatků této práce a snahou bude vymezení a hodnocení účinnosti a dopadů rozhodnutí jednotlivých vlád (fiskální politiky) na vývoj HDP a dalších souvisejících makroekonomických ukazatelů v rámci časového období 2004-2015. Během tohoto období, celkem tedy 11 let, se totiž několikrát měnila vláda, a tím mnohdy i přístup nově zvolené vlády k vykonávání fiskální politiky. V rámci této kapitoly budou také na úvod graficky znázorněny vývojové trendy vybraných makroekonomických ukazatelů, úzce souvisejících se změnami fiskální politiky, za dané období. K těmto grafům se následně budou vztahovat jednotlivé následující podkapitoly, ve kterých budou k daným grafům (ukazatelům) přidány podrobnější vysvětlující komentáře.

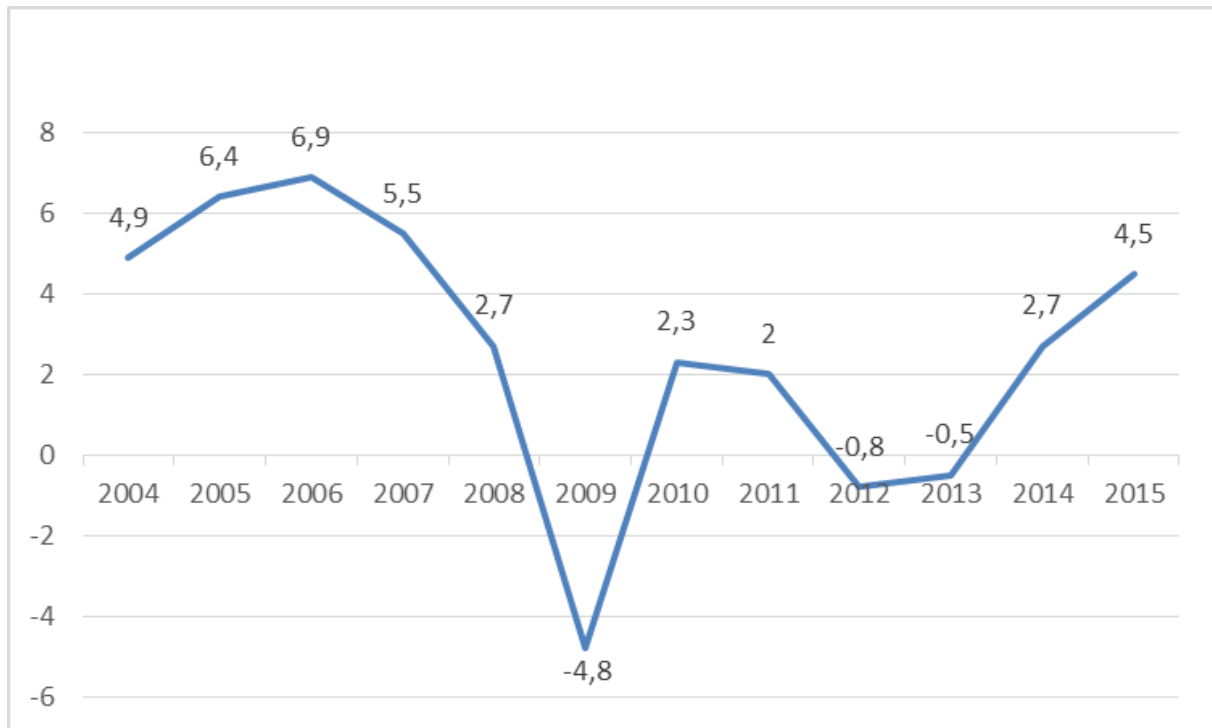
Vstup ČR do EU

Po vstupu České republiky do Evropské unie, dne 1. května 2004, byla s Českou republikou zahájena procedura snižování nadměrného schodku. Na základě uznání zvláštních okolností byl Radou povolen střednědobý časový rámec na odstranění nadměrného schodku. Doporučená strategie fiskální konsolidace byla přijata v souladu s Konvergenčním programem předloženým Českou republikou v květnu 2004. Podle ní se v roce 2004 očekával deficit vládního sektoru ve výši 5,3 % HDP, v roce 2005 by pak deficit neměl přesáhnout 4,7 % HDP, v roce 2006 by se neměl dostat přes 3,8 % HDP a v roce 2007 přes 3,3 % HDP; aby v roce 2008 splnil důvěryhodným a udržitelným způsobem maastrichtské referenční kritérium. Aktualizovaný Konvergenční program reaguje i na další výzvy Rady. Konvergenční program vychází z návrhu státního rozpočtu na rok 2005 tak, jak jej vláda předložila do Poslanecké sněmovny Parlamentu. Jeho východiskem je i fiskální notifikace z 1. září 2004, která byla poskytnuta Komisi, a oficiální data Českého statistického úřadu dostupná v září 2004 (MFČR. 2017a).

4.1 Vývoj vybraných makroekonomických ukazatelů

4.1.1 HDP (počítáno výrobní metodou)

Graf 8: Meziroční změna HDP v ČR za období 2004-2015 (v %)

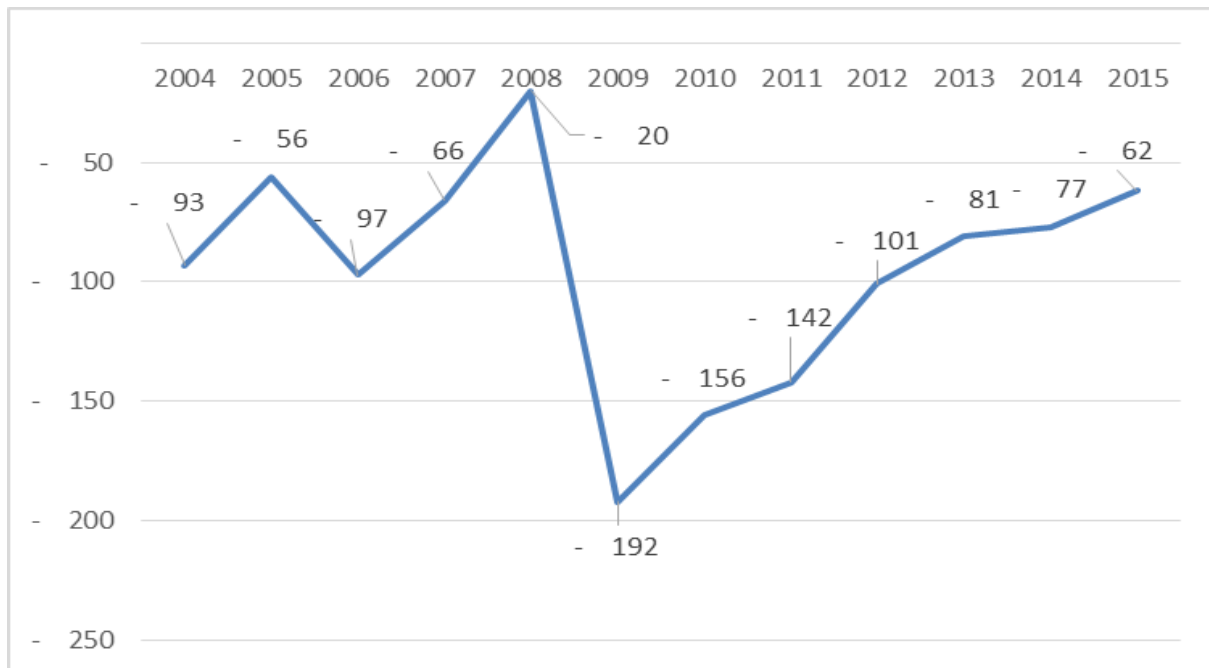


Zdroj: ČSÚ, 2017

Graf č. 8 zobrazuje vývoj jednoho ze základních sledovaných makroekonomických ukazatelů, a sice ukazatele HDP. Na grafu lze vyzorovat měnící si trend. Období od roku 2004 do roku 2007 lze obecně nazvat obdobím silného ekonomického růstu, přičemž v roce 2006 byla hodnota ukazatele HDP ve sledovaném období vůbec nejvyšší, a sice ve výši 6,9 %. Po tomto období následuje silný propad v letech 2008 a 2009 související s ekonomickou krizí, kdy v roce 2009 je hodnota ukazatele HDP ve sledovaném období vůbec nejnižší, a sice ve výši -4,8 %. Díky oživení ekonomiky došlo následně k postupnému zlepšování s výjimkou let 2012 a 2013, kdy HDP opět vykazovalo záporné hodnoty, avšak už ne tak kritické. Výše uvedený graf č. 8 bude dále podrobněji komentován v následujících podkapitolách.

4.1.2 Saldo státního rozpočtu

Graf 9: Vývoj salda státního rozpočtu (v mld. Kč)



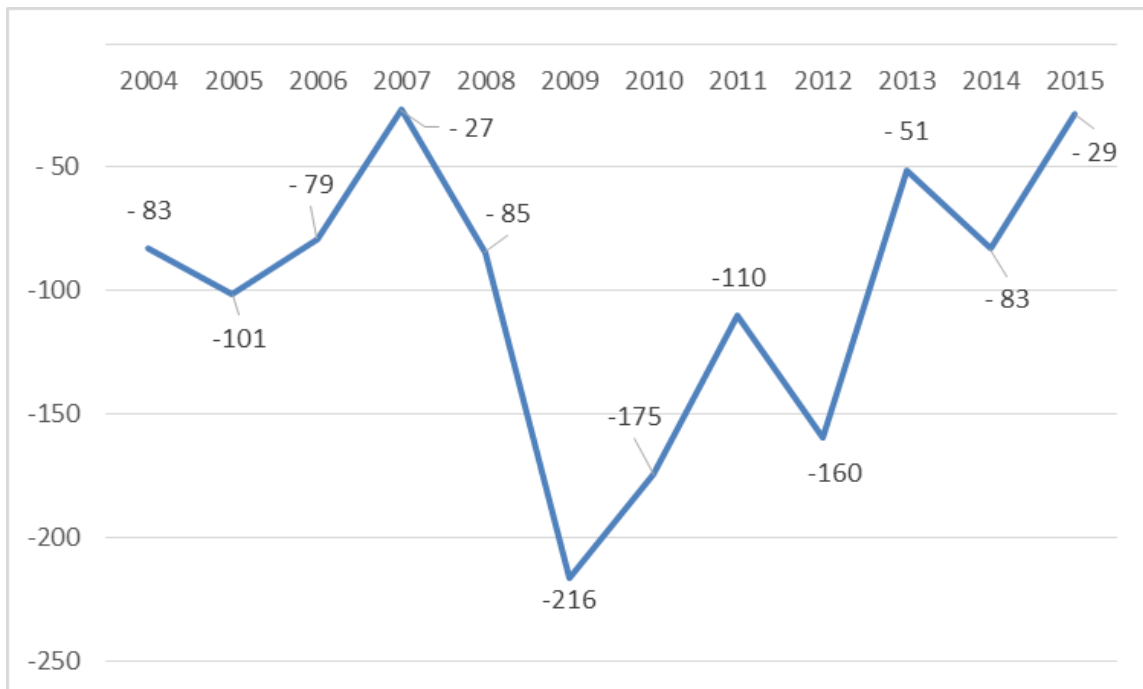
Zdroj: ČSÚ, 2017

Na grafu č. 9 lze vypočítat také změny trendu. Na počátku, tedy v roce 2004 byl schodek SR ve výši cca 93 mld. Kč. V dalších letech docházelo střídavě ke zlepšení až do roku 2009, kdy následkem ekonomické krize došlo k nejvyššímu schodku ve sledovaném období. Schodek SR v roce 2009 byl ve výši cca 192 mld. Kč. Počínaje rokem 2010 až do současnosti dochází k postupnému snižování schodku SR. Z grafu je rovněž patrné, že SR je v celém sledovaném období záporný, resp. schodkový. V žádném roce tedy nedošlo k přebytku.

Na výše zobrazený graf č. 9 budou rovněž odkazovat následující podkapitoly, ve kterých bude vývoj salda SR komentován v souvislosti s fiskální politikou.

4.1.3 Deficit (přebytek) vládních institucí

Graf 10: Deficit (přebytek) vládních institucí (v mld. Kč)

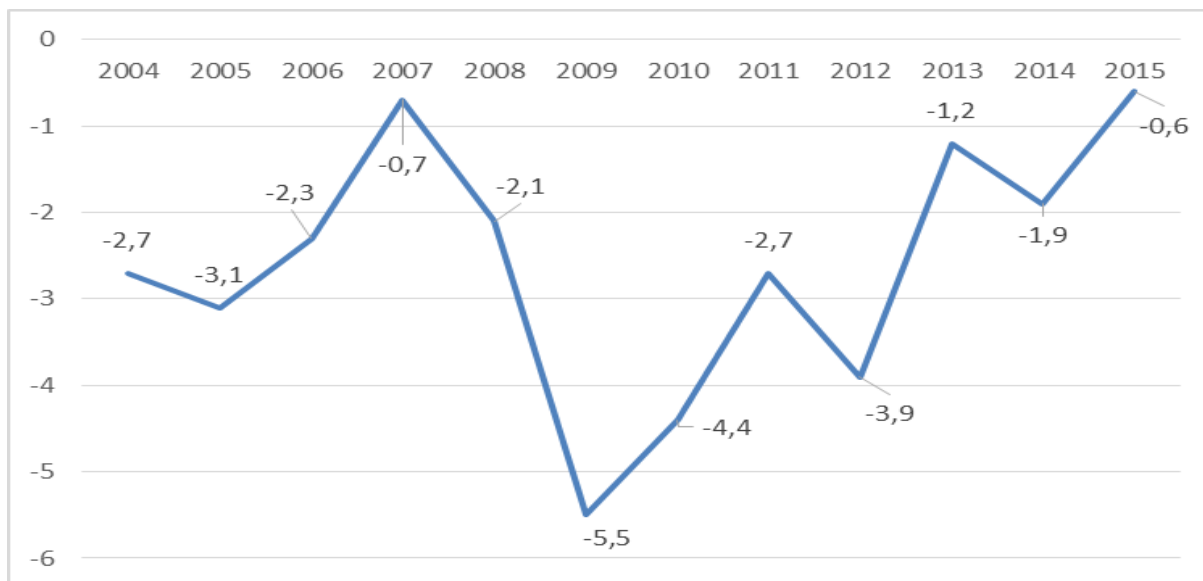


Zdroj: ČSÚ, 2017

Graf č. 10 zobrazuje proměnlivý vývoj v tomto případě pouze deficitu vládních institucí. Jak je patrné, největší deficit byl v roce 2009 ve výši 216 mld. Kč. Naproti tomu v roce 2007 dosahoval deficit nejnižší hodnoty, a to ve výši 27 mld. Kč. Tento deficit značí potřebu sektoru vládních institucí být financován. Na výše zobrazený graf č. 10 budou rovněž odkazovat následující podkapitoly, ve kterých bude vývoj deficitu vládních institucí komentován v souvislosti s fiskální politikou.

4.1.4 Deficit (přebytek) vládních institucí (v % k HDP)

Graf 11: Deficit (přebytek) vládních institucí (v % k HDP)



Zdroj: ČSÚ, 2017

Graf č. 11 zobrazuje vývoj deficitu vládních institucí **ve vztahu k HDP** a tím se liší od grafu předchozího, grafu č. 10. Podle maastrichtských kritérií by výše deficitu neměla překročit 3 % HDP. Jak lze vypočítat ve výše zobrazeném grafu, v letech 2005, 2009, 2010 a 2012 výše deficitu překročila hranici 3 % HDP.

4.2 Období 2004-2008

Toto období lze označit za období expanzivní fiskální politiky, jedná se o období vysokého ekonomického růstu, který je ale kompenzován problémy s veřejnými rozpočty. Během tohoto období se vystřídalo několik vlád.

Vláda Stanislava Grosse

V srpnu 2004 nastoupila k moci nová vláda (vláda Stanislava Grosse), která ve svém programovém prohlášení potvrdila, že naváže na hospodářskou politiku předchozí vlády (vláda Vladimíra Špidly) zaměřenou zejména na podporu hospodářského růstu, snižování nezaměstnanosti a zvyšování konkurenceschopnosti ekonomiky a bude pokračovat v započatých reformních krocích. Hlavním cílem hospodářské politiky pro nadcházející období zůstává urychlení hospodářského růstu a boj s nezaměstnaností. Vláda klade důraz na zlepšení právního a institucionálního prostředí pro podnikání v České republice pro domácí i zahraniční

subjekty a na přípravu pracovní síly tak, aby byla schopná obstát v globální konkurenci. Pro zajištění trvalé a udržitelné prosperity byl tento cíl sklouben s dokončením reformy veřejných financí zaměřené na vytvoření předpokladů pro sblížení hospodářské úrovně s vyspělými zeměmi. Rozpočtovou prioritou pro rok 2005 se stalo financování společných programů EU a ČR a podpora výdajů na vědu, výzkum a školství.

Výchozí podmínkou umožňující naplnit hospodářské priority nové vlády je zachování stabilního politického a makroekonomického prostředí uplatněním optimálního mixu hospodářských politik. Hospodářská politika je orientována na rychlejší ekonomickou konvergenci a zvyšování adaptability ekonomiky, aby se snížilo riziko zpomalování hospodářského růstu vyvolané působením asymetrických šoků. Ačkoliv se charakteristiky české ekonomiky od počátku transformace přiblížily charakteristikám zemí EU, přetrvává určitá nesladěnost ekonomických cyklů a strukturální odlišnosti, které nezmizí ani po vstupu do eurozóny. Pro zajištění dostatečné reakční schopnosti české ekonomiky jsou klíčové: stabilizující fiskální politika, pružnost trhu práce a trhu produktů a dobře fungující finanční trhy.

Fiskální reformy jsou zaměřeny na to, aby se stav veřejných financí nestal bariérou pro vstup do eurozóny nejen vzhledem ke schodkům, ale i pro nedostatečné strukturální přizpůsobení, zejména výdajové strany. Vláda si je plně vědoma nezbytnosti dokončení reformy veřejných financí jako zásadního předpokladu pro splnění maastrichtských kritérií.

Přijatý systém fiskálního cílení této vlády je postavený na dvou pilířích, které ukotvují rozpočtový proces - na právně závazných střednědobých nominálních výdajových stopech centrální vlády a na politice využívání vyšších než plánovaných rozpočtových příjmů k rychlejšímu snižování deficitů. Kroky realizované v rámci reformy veřejných financí se v první fázi zaměřily především na zvrácení vestavěných deficitních tendencí veřejných financí a zpomalení dynamiky růstu veřejného dluhu.

Základním nástrojem k zajištění poklesu fiskálního deficitu a dosažení cíle je stanovení závazných střednědobých výdajových rámců, které limitují objem výdajů státního rozpočtu a státních fondů v horizontu let 2005 až 2007. Původní výdajový rámeček do roku 2006 schválený ještě minulou vládou byl při přípravě státního rozpočtu na rok 2005 prodloužen v souladu s rozpočtovými pravidly o rok 2007. Vzhledem k tomu, že vláda při realizaci fiskální politiky vychází ze střednědobých výdajových rámců a současně vyjádřila ochotu použít případné vyšší příjmy na rychlejší snižování deficitu, bude konkrétní hodnota deficitu v jednotlivých letech záviset na vývoji hospodářské situace a rozpočtových příjmů. Pozitivní růstová překvapení

a vyšší než předpokládané příjmy by vedly k rychlejšímu poklesu deficitu vládního sektoru (MFČR, 2017a).

Jak je patrné z grafu č. 8, v roce 2004 došlo k nárůstu tempa ekonomického růstu na 4,9 % HDP. Tato skutečnost například přispěla k nižšímu deficitu státního rozpočtu ve výši 93,7 mld. Kč, viz graf č. 9, oproti původně schválenému ve výši 114,9 mld. Kč. Hlavní hybnou silou růstu byl výrazný nárůst exportu, díky novým možnostem zahraničního obchodu v rámci společného trhu EU. Rovněž v tomto období klesl vládní deficit, a sice na hodnotu 83,3 mld. Kč, viz graf č. 10. Tento vývoj byl poznamenán legislativní změnou rozpočtových pravidel, která poprvé umožnila v neomezené výši převod nevyčerpaných prostředků organizačních složek státu do rezervních fondů. To mělo za následek vyšší příjmy do státního rozpočtu a schodek státního rozpočtu dosahoval poté v roce 2005 hodnoty „pouze“ 56,4 mld. Kč, viz graf č. 9. Pro rok 2005 je rovněž patrný vysoký ekonomický růst, jenž dosáhl v tomto případě dokonce hodnoty 6,4 %, viz graf č. 8.

Vláda Jiřího Paroubka

Nově ustanovená vláda v květnu roku 2005 (vláda Jiřího Paroubka) se z hlediska hospodářské politiky rovněž zaměřuje na podporu růstu, snižování nezaměstnanosti a zvyšování konkurenceschopnosti ekonomiky, jako vláda předchozí.

V průběhu roku 2005 přijala vláda dva významné strategické dokumenty, jež vymezují hospodářsko-politické cíle a priority v nadcházejících letech: Strategii hospodářského růstu na období let 2006 - 2013 a Národní program reform. V souladu s revidovanými cíli Lisabonské strategie, s nimiž se vláda plně ztotožňuje, jsou reformy zaměřeny na posílení hospodářského růstu a tvorbu pracovních míst.

Nejdůležitější prioritou ČR v makroekonomické oblasti je konsolidace veřejných financí. Pokračování reformy veřejných financí se zaměřuje na postupné snižování podílu maastrichtského deficitu veřejných financí na HDP tak, aby do roku 2008 bylo udržitelně dosaženo úrovně pod 3 % HDP. Vláda se zavázala, že během následujících tří let provede strategická rozhodnutí pro stabilizaci důchodového systému a systému financování zdravotní péče.

ČR nadále vykazuje nadměrné rozpočtové deficity, které jsou překážkou na cestě ke splnění Maastrichtských kritérií. Ve svém programovém prohlášení se nová vláda přihlásila ke strategii snižování rozpočtových deficitů a důslednému dodržování Konvergenčního programu.

Reforma veřejných financí, schválená v roce 2003 a implementovaná v roce 2004, obsahovala soubor opatření zaměřených jak na posílení příjmové strany, tak na dosažení výdajových úspor. Vláda v souladu s přijatou Konceptí reformy veřejných rozpočtů pokračuje ve snižování schodku veřejných rozpočtů tak, aby od roku 2008 schodek konsolidovaných veřejných rozpočtů nepřekročil 3 % HDP.

V roce 2005 je hospodářský růst doprovázený růstem daňových výnosů a pomalejším čerpáním rozpočtovaných výdajů pozitivně působí na vývoj rozpočtového deficitu, což vytváří předpoklady pro lepší než cílený výsledek hospodaření veřejných rozpočtů. Příznivé daňové plnění je ovlivněno především daní z příjmů právnických osob a příjmy ze spotřebních daní (zvyšováním sazeb spotřební daně z tabáku a zlepšením správy spotřebních daní). Vyšší než rozpočtované příjmy z daně z příjmů právnických osob jsou důsledkem akcelerace hospodářského růstu a pozitivního vývoje zisků velkých korporací. Nárůst výnosu ze spotřebních daní souvisí se zvýšením tranzitu přepravy zboží přes území ČR. Očekávaný nárůst daňového inkasa oproti plánu činí přibližně 25,5 mld. Kč (0,9 % HDP). Nárůst daňových příjmů nelze vysvětlit cyklickým vývojem ekonomiky. Daňové příjmy se v posledních dvou letech strukturálně zvýšily, což má dvě příčiny. První lze spatřovat ve skutečnosti, že došlo k významné úpravě odhadu růstu potenciálního produktu směrem nahoru. Druhou příčinou je změna struktury daní vyplývající z řady opatření přijatých v rámci reformy veřejných financí, která úrovněově zvýšila daňové výnosy nad rozpočtové plány.

V roce 2006 byl zřetelný rekordní ekonomický růst ve výši 6,9 % HDP, viz graf č. 8. Ani tento ekonomický růst nezabránil překročení schváleného deficitu státního rozpočtu o téměř 14 mld. Kč. Deficit se tak vyšplhal až na 97,3 mld. Kč, viz graf č. 9, což je druhý nejhorší výsledek hospodaření státu v historii, a pokud se vezme v úvahu právě zmiňovaný rekordní ekonomický růst, tak se dá považovat za vůbec nejhorší. Tento vysoký deficit byl zapříčiněn velkým nárůstem výdajů, které se neočekávaně zvýšily o 50 mld. Kč a ani neplánovaný nárůst příjmů nepomohl tento nárůst vyrovnat. Došlo tedy k dalšímu zvětšení nerovnováhy státního rozpočtu. Vývoj deficitu státního rozpočtu se tedy po mírné stabilizaci z roku 2005 začal znovu ubírat znepokojivým směrem (MFČR, 2017b).

Vláda Mirka Topolánka

V roce 2006 se konaly další parlamentní volby, kdy zvítězila pravicová ODS vedená Mirkem Topolánkem. Tuto vládu se podařilo sestavit až po téměř osmi měsících od voleb, tedy v lednu roku 2007. Rok 2007 lze tedy charakterizovat, jako rok přelomový. Vláda Mirka Topolánka trvala až do května 2009. Nová vláda tvořená koalici ODS, KDU-ČSL a Strany zelených získala důvěru Parlamentu ČR až v lednu 2007 a zdělila rozpočet zakládající pro rok 2007 fiskální expanzi. Vláda má vzhledem k povolebnímu rozložení sil v PS PČR omezený politický mandát (koalice i opozice získaly 100 křesel), a proto nemůže jednat bez podpory od zástupců opozičních politických stran. I proto vláda rozpočet na rok 2007 akceptovala, současně však vyjádřila odhodlání fiskální expanzi zastavit a vrátit veřejné finance k původní trajektorii poklesu deficitu.

Návrh státního rozpočtu na rok 2008 a návrh střednědobého rozpočtového výhledu na roky 2009 a 2010 respektují stanovený termín pro odstranění nadměrného deficitu. Zásadní krok představuje přijetí zákona o stabilizaci veřejných financí zastřešujícího úpravy 49 zákonů, které se převážně týkají mandatorních výdajů.

Prioritou pro následující období zůstává zlepšení strukturálních parametrů veřejných financí a dodržení termínu pro odstranění nadměrného schodku, který je stanoven na rok 2008. Vláda se současně zavázala zahájit reformy, které zajistí dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Aktivní opatření ke snížení deficitu jsou soustředěna zejména na úspory na výdajové straně veřejných rozpočtů, zejména v oblasti mandatorních výdajů, které jsou hlavní příčinou současných problémů. V první fázi se vláda zaměřila na zmírnění negativních důsledků změn sociálních zákonů, které byly schváleny před parlamentními volbami v roce 2006. Tyto kroky současně povedou ke zvýšení účinnosti sociálního systému a posílení motivace k ekonomické aktivitě.

Na příjmové straně dojde k postupnému snížení daňové zátěže a ke zjednodušení daňového systému. Pokles zdanění fyzických a právnických osob a transparentní a podnikatelsky přátelská správa daní jsou hlavními prvky podporujícími ekonomický růst.

V souvislosti s negativními fiskálními dopady stárnutí populace vláda připravuje reformy důchodového systému a zdravotnictví, pro jejichž zahájení je vhodné využít období současného příznivého ekonomického vývoje (MFČR, 2017c)

Z ekonomického hlediska byl rok 2007 rovněž úspěšný. Česká ekonomika zaznamenala růst HDP ve výši 5,5 %, viz graf č. 8. To pomohlo snížit navrhovaný deficit státního rozpočtu z 91,3 na 66,4 mld. Kč, viz graf č. 9. České republice se také podařilo, již v druhém roce po

sobě, splnit maastrichtská kritéria, když vládní deficit pro rok 2007 dosáhl cca 27 mld. Kč, což odpovídá cca 0,7 % HDP, viz grafy č. 10 a 11. Obecně lze konstatovat, že hospodaření vládních institucí skončilo v roce 2007 dobrým výsledkem a trend zlepšování hospodaření vládních institucí tímto rokem také skončil. Zhoršení hospodaření vládních institucí v roce 2008 je dáno především vývojem ekonomiky v druhé polovině zmíněného roku, přičemž opatření směřující k udržitelnosti veřejných rozpočtů schválená v roce 2007 nepostačila ke zvrácení dopadů tohoto ekonomického vývoje.

Hospodaření v roce 2008 je příznivě ovlivňováno dopady souhrnu opatření ke stabilizaci veřejných financí přijatých v roce 2007, které jsou přibližně neutrální na straně daňových příjmů a přinášejí významné úspory v oblasti sociálních výdajů. Hlavním cílem těchto opatření je zajistit snižování strukturálního deficitu směrem ke střednědobému rozpočtovému cíli. Omezením mandatorních (zejména sociálních) výdajů se vytváří prostor pro financování výdajových priorit s pozitivními dopady na ekonomický růst a zvýšit motivaci k ekonomické aktivitě. Co se týče státního rozpočtu, vládě Mirka Topolánka se dařilo plnit plánovaný deficit dokonce s kladnou odchylkou oproti plánu.

Na vládní příjmy má záporný vliv zpomalení ekonomického růstu, které se promítá do nižšího přírůstku příjmů především z nepřímých daní. Na straně výdajů zhoršuje hospodaření mimořádná valorizace důchodů v důsledku vzednutí inflace a zvýšené zapojování prostředků akumulovaných v RF. Nakládání s rezervními fondy zůstává největší nejistotou fiskálního výhledu v obou směrech.

Prioritou pro následující období zůstává zlepšení strukturálních parametrů veřejných financí a další snižování deficitu vládního sektoru. Dosažení tohoto cíle však bude ztíženo očekávaným zpomalením růstu českého hospodářství souvisejícím zejména s ochlazením evropské i světové ekonomiky a krizí na finančních trzích. Vláda je současně nadále odhodlána pokračovat v reformách, které zlepší dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Aktivní opatření ke snížení deficitu jsou soustředěna zejména na úspory na výdajové straně veřejných rozpočtů, a to především na oblast mandatorních výdajů, jejichž omezování bylo umožněno přijetím stabilizačních opatření v roce 2007. Tyto kroky dále povedou ke zvýšení účinnosti sociálního systému a posílení motivace k ekonomické aktivitě.

Předpokladem úspěšného provedení fiskální konsolidace je důsledné uplatňování režimu fiskálního cílení a dodržování schválených střednědobých výdajových rámců.

Střednědobým rozpočtovým cílem zůstává snížení strukturálního deficitu vládního sektoru na úroveň 1 % HDP do roku 2012.

V souvislosti s negativními fiskálními dopady stárnutí populace je vláda odhodlaná pokračovat v reformách důchodového systému a zdravotnictví, které byly nastartovány v roce 2007 (MFČR, 2017d).

4.3 Období 2009-2013

V tomto období se rovněž vystřídalo několik vlád. Období 2009-2013 je charakteristické využitím restriktivní fiskální politiky. Na jaře roku 2009 byla vyslovena vládě Mirka Topolánka nedůvěra, následovalo přechodné období vlády Jana Fischera a v roce 2010 se opět dostala k moci pravicová vláda, tentokrát pod vedením Petra Nečase.

Projevy celosvětové ekonomické krize

Zlom nastal v roce 2009, kdy českou ekonomiku a české finance postihly následky celosvětové hospodářské a finanční krize. Krize se projevila zejména v poklesu všech složek poptávky, což následně zapříčinilo ekonomickou recesi. Oživení ekonomiky nastalo v roce 2010, nicméně dynamika růstu ekonomiky zdaleka nedosahovala takových výsledků, jako v letech 2004 – 2007. Ekonomická aktivita je do jisté míry omezována prováděnou fiskální konsolidací, která působí negativně na domácí poptávku. Od roku 2010 se snižuje podíl spotřeby domácností na HDP, na což má negativní vliv zejména zvyšování sazeb DPH. Stejně tak se konsolidace veřejných financí odráží v setrvalém poklesu vládní spotřeby. Projevuje se jednak pokles zaměstnanosti ve vládním sektoru, tak i redukce nákupů zboží a služeb. Hlavní zdroj růstu HDP by tak měl být orientován na bilanci zahraničního obchodu. Koncem roku 2010 dochází ke zpomalování růstu HDP a od 2. čtvrtletí 2011 dokonce k jeho poklesu oproti minulým obdobím a česká ekonomika se tak propadla do opětovné recese. Za pokračováním recese stojí klesající spotřeba domácností a vlády na konečnou spotřebu, kdy pokles těchto dvou veličin domácího užití nedokáže vykompenzovat výše kladného salda zahraničního obchodu.

Výdaje vládního sektoru si v roce 2009 zachovaly růstovou dynamiku. Konečná spotřeba vlády i přes určitá úsporná opatření z počátku roku 2009 zaznamenala v porovnání s předchozími obdobími dokonce zrychlení tempa růstu. Příčinou je zvýšení naturálních sociálních dávek, které představují zejména výdaje vládního sektoru na zdravotní péči, a v souvislosti s krizí přijaté stimulační opatření spočívající ve zvýšení platů ve státní sféře. Dalším významným faktorem růstu celkových výdajů jsou placené úroky.

Celkově dosahují přijatá anti-krizová opatření výše cca 2 % HDP. Soustředila se především na snižování daňové zátěže podnikatelů a fyzických osob. Na straně výdajů, v menší

míře, směřovala k podpoře investic do infrastruktury a výzkumu, krizí těžce zasaženého exportu a koupěschopné poptávky prostřednictvím jednorázového navýšení prostředků na platy státních zaměstnanců. Některá plánovaná opatření z roku 2007 byla následně plně nebo alespoň částečně využita jako protikrizová. Jedná se především o snížení sazby DPPO, které bylo doplněno pokynem pro povolení odložení záloh této daně, transformaci plánovaného snížení sazby DPFO do snížení sazby pojistného na sociální zabezpečení placeného zaměstnanci, jež má proti původně plánované změně rovnoměrnější dopady na poplatníky a zvyšuje tak koupěschopnou poptávku i nízkopříjmových skupin, a konečně došlo k zachování plánované výše investic do dopravní infrastruktury, ačkoliv již byly připraveny plány na jejich omezení (MFČR, 2017e)

Vláda Petra Nečase

V květnu roku 2010 proběhly v ČR řádné volby do Poslanecké sněmovny, ze kterých vzešla nová koaliční vláda. Do té doby byla u moci tzv. překlenovací vláda, která však neměla dostatečný mandát k provádění strukturálních reforem. Opatření ke zmírnění deficitu veřejných financí na rok 2010 a 2011 byla pojmána spíše jako „ad hoc“ korekce nežli systémové změny. Hlavním cílem v oblasti veřejných financí tak byl primárně pokles deficitu za celý sektor vlády. Česká republika patřila mezi první země, které započaly „ústupovou strategii“ a přistoupily k plánu konsolidace. V roce 2010 byl schválen soubor stabilizačních opatření, která měla zamezit dalšímu růstu deficitu a pomoci korigovat rapidní nárůst zadlužení. Nová vláda se ve svém Programovém prohlášení přihlásila k rozpočtové zodpovědnosti a mezi její první kroky tohoto charakteru patřilo zpřísnění střednědobých výdajových rámců a schválení státního rozpočtu tak, aby celkový deficit vládního sektoru v roce 2011 nepřekročil 4,6 % HDP. Současně započala intenzivní práce na strukturálních reformách. Akcentováno je především zjednodušení a zefektivnění systému sociálních dávek, zavedení fondově financovaného způsobu důchodového zabezpečení, reforma systému zdravotnictví stejně jako snížení administrativní zátěže modifikací daňového systému a jeho správy. Mimoto se chystá reforma financování terciárního vzdělávání s důrazem na podporu vědy a výzkumu. To vše jsou hlavní prvky zlepšující kvalitu veřejných financí a podporující ekonomický růst. Stěžejním nástrojem fiskální politiky a fiskální konsolidace v ČR je uplatňování režimu fiskálního cílení a dodržování střednědobých výdajových rámců. Pod tíhou některých reformních opatření, která redukuje příjmovou stranu rozpočtů, bylo nezbytné přijmout další opatření na výdajové straně a podpořit střednědobé rámce (MFČR, 2017e).

Podle aktuálních odhadů ČSÚ dosáhl deficit vládního sektoru v roce 2010 hodnoty 175 mld. Kč, viz graf č. 10. V hospodaření vládního sektoru došlo oproti roku 2009 k oživení příjmů, které po dvou letech stagnace a propadu začaly opět růst. Vývoj příjmů souvisel s postupným ekonomickým oživením a s opatřeními v daňové oblasti platnými od začátku roku 2010. Pokračoval tak nastolený trend zvyšování nepřímého zdanění a pokles zdanění přímého. Na výdajové straně došlo k poklesu dotací, kapitálových transferů a tvorby hrubého kapitálu. Dále byla provedena úsporná opatření na úrovni centrální vlády (pokles náhrad zaměstnancům a mezipotřeby), tedy u výdajů týkajících se provozu státní správy. Výrazně bylo zpomalené tempo růstu sociálních dávek a tudíž i nárůst mandatorních výdajů. Velmi pozitivní vývoj byl patrný u úrokových nákladů, které i přes relativně vysokou dluhovou dynamiku vzrostly pouze mírně. Tuto skutečnost lze přičíst především poklesu úrokových sazeb ve všech emitovaných splatnostech výnosové křivky státních dluhopisů a stabilizaci rizikové prémie českých státních dluhopisů, alespoň ve srovnání s většinou zemí EU a také oproti roku 2009. To odráží pozitivní hodnocení implementované konsolidační strategie ČR (MFČR, 2017e).

Hospodaření vládního sektoru za rok 2011 skončilo podle údajů ČSÚ deficitem ve výši 110 mld. Kč, neboli 2,7 % HDP, viz grafy č. 11 a 12. Přestože byly daňové příjmy oproti očekávání nižší o téměř 0,5 % HDP, úspory na výdajové straně tento fakt výrazně převážily. Především se o to zasloužily vládní investice, kde se původní předpoklad stagnace oproti roku 2010 ukázal jako neopodstatněný. Investice byly nižší o téměř 0,7 % HDP. Šlo v první řadě o investice, které byly financovány z vlastních zdrojů, velikost investičních dotací z EU je víceméně v čase stabilní. Druhým faktorem byla mezipotřeba, která byla důsledkem konsolidace vládního sektoru o 0,4 % HDP nižší. Ostatní položky příjmů a výdajů byly ve velké míře anticipovány, případné drobné rozdíly se navzájem vykompenzovaly. Na příjmové straně došlo legislativními úpravami k téměř 6% růstu nepřímých daní. Na výsledku se podílí vyšší inkaso daní z tabákových výrobků, kdy avizovaný růst sazeb v roce 2012 vedl k předzásobení. Pozitivní vliv na příjmy mělo také zdanění provozovatelů fotovoltaických elektráren, které bylo prvně inkasováno právě v roce 2011, u inkasa daně z přidané hodnoty zase zavedení tuzemského mechanismu reverse charge. Inkaso přímých daní vzrostlo v roce 2011 o téměř 7 %, kde např. u daně z příjmů fyzických osob došlo k celé řadě legislativních změn. U daně z příjmů právnických osob sice k zásadnějším legislativním změnám nedošlo, ovšem tato daň je stále ještě pozitivně ovlivňována přechodným zrychlením odpisování z roku 2009. I přes četné změny v daňové oblasti v roce 2011 se velká část konsolidace veřejných financí realizovala na výdajové straně. Šlo o snižování objemu platů zaměstnanců centrální státní

správy (vyjma pedagogických pracovníků a lékařů, kterým byl naopak plat navýšen), redukcí vybraných sociálních dávek a všeobecné úspory nemandatorních výdajů s důrazem na běžné (MFČR, 2017f).

Hospodaření vládního sektoru v roce 2012 podle údajů ČSÚ skončilo deficitem ve výši 160 mld. Kč, neboli 3,9 % HDP, viz grafy č. 11 a 12. Oproti předchozímu roku se tak na první pohled jedná o výrazné zhoršení. Tento výsledek je ovšem dán zahrnutím kapitálového transferu ve výši 59 mld. Kč v souvislosti se schválením zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, a dále pak zahrnutím kapitálového transferu z důvodu plošných korekcí neuznaných výdajů spolufinancovaných z EU ve výši přibližně 12 mld. Kč do výsledku roku 2012. Pokud by byla výdajová položka očištěna výdajovou položkou kapitálových transferů o tento vliv v celkové výši 71 mld. Kč, výsledný deficit v roce 2012 by dosáhl cca 2,5 % HDP, a oproti roku 2011 by došlo ke zlepšení salda vládního sektoru. Celkové příjmy vzrostly oproti roku 2011 o necelé 1 % především kvůli dynamice daňových příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení. Nejvýraznější růst zaznamenal výnos daně z přidané hodnoty (nárůst o 3 %). Spotřební daně naopak dokázaly svou velmi nízkou elasticitu vůči fluktuaci ve spotřebě domácností, kdy i přes její propad vzrostly výnosy daně o 1,3 %. Z hlediska diskrečních opatření došlo pouze ke zvýšení daně z tabáku s dopadem lehce převyšujícím 2 mld. Kč. Co se týče ostatních daní ze spotřeby, byl zaveden odvod výnosu z loterií s diskrečním efektem 7,7 mld. Kč. Nicméně pro vyčíslení čistého dopadu je nutné odečíst vliv snížení či zrušení poplatků z hracích automatů (1,2 mld. Kč). Výnos daně z příjmu fyzických osob vzrostl v roce 2012 o 1,1 %, kdy byl poměrně výrazně brzděn diskrečními opatřeními v úhrnné výši kolem 8 mld. Kč (jednalo se hlavně o zvýšení slevy na dítě o 1800 Kč ročně a ukončení přechodného snížení základní slevy na poplatníka). Výnos korporátní daně poklesl o 0,4 %, přičemž zde nebyla provedena žádná diskreční opatření s výraznějším fiskálním dopadem. Výrazný propad na příjmové straně oproti roku 2011 nastal u kapitálových transferů, které poklesly o 26,1 %. Hlavním důvodem je meziroční pokles investičních dotací o více než 12 mld. Kč. Jedná se o snížení akruální dotace zdrojů z EU, kterou jsou financovány zejména investice, kde konečným příjemcem je subjekt vládního sektoru. Převážnou část (11 mld. Kč) pak lze přičíst subjektům v ústřední vládě, a to hlavně Ředitelství silnic a dálnic, v menší míře Správě železniční dopravní cesty a veřejným vysokým školám. Tyto položky se pak následně u podobných subjektů projeví v poklesu vládních investic. Dynamika ostatních příjmových položek byla v podstatě obdobná jako v roce 2011. Výdaje vládního sektoru v roce 2012 vzrostly o 3,4 %, za čímž stojí dva výše zmiňované kapitálové transfery v úhrnné výši

71 mld. Kč. V případě očištění by došlo k poklesu výdajů o necelé 1 %. Výdaje na konečnou spotřebu vzrostly pouze o 0,4 %, a podtrhávají tak snahu o úspornou politiku vlády. Nejrychleji rostoucí významnou složkou vládní spotřeby byly naturální sociální dávky (výdaje spojené primárně se zdravotní péčí), jež se zvýšily o 2,4 %, a u kterých se v podstatě jednalo z velké části o autonomní vývoj. Na tento rok bylo sice schváleno několik diskrečních opatření, jakými jsou zvýšení spoluúčasti pacientů či jiné změny v systému zdravotnictví (kategorizace lůžek, jednodenní chirurgie, platby léků), pozitivní efekt byl ovšem v podstatě kompenzován růstem redukované sazby daně z přidané hodnoty a růstem platů lékařů. Oproti roku 2011 mezipotřeba poklesla o 1,8 %. O pokles se v podstatě rovnoměrně podělil sektor ústřední vlády a místní vlády. Nejvýraznější pokles na výdajové straně (o více než 15 %) byl zaznamenán u tvorby hrubého kapitálu. Největší snížení se projevilo u subjektů v ústřední vládě (přibližně o 10 mld. Kč). Tento pokles indikuje spojitost s výše zmíněným poklesem příjmových investičních dotací z EU. K největšímu úbytku došlo u Ředitelství silnic a dálnic a Správy železniční dopravní cesty, v o něco menší míře pak i u organizačních složek státu. O přibližně 3 mld. Kč došlo také ke zlepšení v souvislosti s operacemi s použitými fixními aktivy. Přibližně o 6 mld. Kč pak poklesla nově pořízená hmotná fixní aktiva u místních vládních institucí, jejichž investiční dotace z EU se snížila pouze marginálně (cca o 1 mld. Kč). Další relativně výrazně klesající položkou na výdajové straně byly kapitálové transfery. Ostatní výdajové položky se pak povětšinou vyvíjely autonomně. Nicméně na jejich nižší než průměrné dynamice je do jisté míry vidět snaha o úspornou politiku. Díky tomu došlo k výraznému fiskálnímu úsilí napříč subjekty a transakcemi s projevy v úsporách na investičních výdajích, kapitálových transferech a daňových diskrecích (MFČR, 2017g).

Hospodaření vládního sektoru v roce 2013 podle údajů ČSÚ skončilo deficitem ve výši 51 mld. Kč, neboli 1,2 % HDP, viz grafy č. 11 a 12. Ve srovnání s rokem 2012 se jedná o zlepšení. Pro realistické srovnání je nutné výsledek roku 2012 očistit o jednorázové operace poměrně velkého rozsahu, jakými byly finanční kompenzace majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (cca 59 mld. Kč) a dále korekce neuznaných EU prostředků (cca 12 mld. Kč). Tyto korekce se uplatní i v letech následujících, ale v řádově menší míře. Celkový růst příjmů v roce 2013 dosáhl 2,4 %. Důvodem byly o 3,0 % vyšší daňové příjmy především vlivem nárůstu výnosů u daně z přidané hodnoty, jež vzrostly o 6 % při růstu makroekonomické základny o 1,3 %. Vysvětlení lze spatřovat ve změně obou sazeb o 1 procentní bod, což podle aktuálních odhadů přispělo k fiskálnímu úsilí ve výši přibližně 0,4 procentního bodu. Výnos spotřebních daní v roce 2013 poklesl o 1,3 %, a to i přes zmíněné

poměrně výrazné předzásobením ke konci roku. Ke změně sazeb došlo ovšem kromě začátku roku 2014 i v roce 2013 a lepší inkaso vlivem předzásobením roku 2013 je tak do jisté míry negováno předzásobením v roce 2012. Meziroční pokles pak byl zapříčiněn především vlivem nižšího výnosu daně z minerálních olejů. Výnos daně z příjmů fyzických osob v roce 2013 vzrostl o 3,7 % i přes téměř 1% pokles objemu mezd a platů. Tento vývoj je dán celou řadou diskrečních opatření, jakými jsou například zavedení druhé zákonné sazby daně z příjmů fyzických osob či zrušení základní slevy pro pracující důchodce. Celkový diskreční efekt je potom přibližně 0,2 % HDP, a přispívá tak 0,2 procentního bodu k fiskálnímu úsilí v roce 2013. Příspěvky na sociální zabezpečení vzrostly v roce 2013 o 1,1 %. Daň z příjmů právnických osob vzrostla v minulém roce o 2,0 % s diskrečními opatřeními pouze v relativně malé výši (necelých 0,1 % HDP). Předně se jednalo o snížení daňové povinnosti o rozsah povodňových škod z roku 2013. Tato úleva platila sice i pro osoby samostatně výdělečně činné, které spadají do daně z příjmů fyzických osob, vliv v tomto případě byl ovšem zanedbatelný. Ostatní daňové příjmy se pak v čase měnily nepatrně. Výrazný meziroční nárůst nastal u důchodů z vlastnictví, a to o více než 21,5 %. V roce 2013 bylo převedeno 6 mld. Kč ze státního podniku Lesy ČR do příjmů státního rozpočtu. Výdaje sektoru vládních institucí v roce 2013 klesly o 4 %, což je způsobeno zmíněnými jednorázovými faktory (kompenzace církvím a korekce refundací EU prostředků). Po očištění o tyto vlivy výdaje vzrostly pouze o 0,2 %. Výdaje na konečnou spotřebu jednotek sektoru vládních institucí se zvýšily meziročně o 1,7 % po třech letech kontinuálního poklesu. Za touto změnou stojí růst mezispotřeby vládního sektoru (tj. především nákupy zboží a služeb) o 2,3 %, ke kterému došlo také po třech letech neustálého snižování. Stejně tak výdaje na mzdy zaměstnanců meziročně vzrostly o 2,6 % (v předchozích třech letech většinou klesaly). Další důležitou složkou jsou naturální sociální dávky (výdaje zdravotních pojišťoven na zdravotní péči). Ty vzrostly pouze o 0,5 %, což je historicky nejnižší růst v celé dostupné časové řadě (tj. od roku 1995). Hlavním důvodem byla poměrně restriktivně nastavená úhradová vyhláška roku 2013, která výrazným způsobem napomáhala k brzdění výdajů zdravotních pojišťoven na zdravotní péči. U výdajových důchodů z vlastnictví došlo k poklesu o 3,7 % kvůli výdajům na úrokové náklady týkající se řízení státního dluhu, kde se pozitivně promítl velmi malý nárůst zadlužení a také příznivý vývoj úrokových sazeb státních dluhopisů. Opětovně poklesly, již čtvrtý rok v řadě, investice vládního sektoru, a to o více než 12 %. Vzhledem k vývoji akruálních dotací na příjmové straně (pokles o cca 2 mld. Kč) tak došlo ke snížení především u investic hrazených z národních zdrojů. Celkový efekt poklesu investic s vlivem na deficit je více než 0,3 % HDP. Od roku 2009 podíl investic vládního sektoru na HDP kumulativně poklesl o téměř 2,2 procentního bodu. K poklesu na výdajové straně přispěly

i kapitálové transfery vládního sektoru ostatním sektorům. Kromě výše uvedených dvou jednorázových operací zde má výrazný vliv pokles transferů ze Státního fondu životního prostředí v souvislosti s programem Zelená úsporám. Ostatní výdajové transfery pak mírně vzrostly o cca 1,8 %.

Rok 2013 se tak dá stručně shrnout jako rok s výrazným fiskálním úsilím ve výši 1,3 procentního bodu, které lze spatřovat jednak v daňové oblasti (daň z přidané hodnoty, méně pak daň z příjmů fyzických osob), tak i na výdajové straně v poklesu investičních výdajů z národních zdrojů (MFČR, 2017h).

4.4 Období 2014-2015

Jedná se převážně o období vlády Bohuslava Sobotky, která je úřadující až do současnosti, tedy do roku 2017. Nicméně pro rok 2016 nejsou v současné době k dispozici zpracované veškeré potřebné údaje a rok 2017 rovněž nelze zatím hodnotit, a tak se bude tato kapitola soustředit pouze na roky 2014 a 2015.

Česká republika provedla za poslední čtyři roky řadu kroků, kterými i přes dvě vlny recese a poměrně hluboko zápornou produkční mezeru stabilizovala finance vládního sektoru. Toho bylo dosaženo poměrně silně restriktivní fiskální politikou.

Pro rok 2014 a následující byla na základě usnesení vlády ČR č. 283/2013 opuštěna restriktivní fiskální politika, a to i za situace akomodativní měnové politiky ve smyslu historicky nízkých úrokových sazeb či od konce loňského roku doplněné o devizové intervence. Státní rozpočet a rozpočty státních fondů na rok 2014 byly v rámci možností sestaveny méně procyklicky, s navýšením výdajů do prorůstových oblastí. Současná vláda hodlá v tomto směru pokračovat, přičemž nemá v úmyslu ani rezignovat na další zvyšování efektivity veřejné správy a výběru daní či hledání vnitřních úspor v systému veřejných financí. Výsledkem tak bude neutrální fiskální politika v následujících letech při zachování celkové výše daňového zatížení ekonomiky.

Mottem nové vlády ČR je podpora a rozvoj „sociálně a ekologicky orientovaného tržního hospodářství“. Cílem hospodářsko-politického mixu je tak prostřednictvím dlouhodobě udržitelného hospodářského růstu zvýšit konkurenceschopnost ekonomiky a upevnit sociální a regionální soudržnost v zemi. Prioritou je identifikace a realizace prorůstových opatření napříč sférami ekonomiky. Z hlediska fiskální politiky vláda též explicitně deklarovala, že bude dbát na takové hospodaření sektoru vládních institucí, které udrží jeho schodek v bezpečné úrovni pod referenční hodnotou deficitu 3 % HDP (MFČR, 2017i).

Hospodaření vládního sektoru v roce 2014 podle údajů ČSÚ skončilo deficitem ve výši 83 mld. Kč, neboli 1,9 % HDP, viz grafy č. 11 a 12. Ve srovnání s rokem 2013 se tak jedná o schodek vyšší o 0,8 procentního bodu. Výsledné saldo bylo ovlivněno výrazným způsobem jak nově zahrnutými finančními institucemi vládního sektoru (Fond pojištění vkladů v roce 2014 vyplácel náhrady klientům zkrachovalých družstevních záložen ve výši 14,7 mld. Kč), tak výrazným jednorázovým akruálním výpadkem spotřebních daní a znovunastartováním investiční aktivity. Fiskální úsilí pak činilo cca -1,5 procentního bodu, neboť většina výše zmíněných vlivů se výrazně promítá do strukturálního salda. Celkový nárůst příjmů v roce 2014 dosáhl 2,6 %. Příjmy z daní a příspěvků na sociální zabezpečení vzrostly o 2,4 %, přičemž čistě z daňových příjmů šlo nejvíce o přímé daně. Nepřímé daně se z hlediska výnosu jako celek vyvíjely nepříznivě (pokles o 1,7 %), a to vlivem vývoje spotřebních daní z tabákových výrobků. Dalšími opatřeními ovlivňujícími vývoj spotřebních daní ve výši cca 0,1 % HDP byly zaprvé snížení odvodu z energie vyrobené ze slunečního záření, kdy došlo k redukci sazby a k prodloužení doby platnosti opatření, a zadruhé meziroční pokles vratky spotřební daně z minerálních olejů pro zemědělské prvovýrobce. Naopak velmi pozitivní vývoj nastal u výnosu daně z přidané hodnoty, jehož meziroční nárůst přesáhl 5 %, a reflektoval tak nastartovaný trend vyššího výběru daní vlivem postupného zavádění opatření proti daňovým únikům. Výběr přímých daní vzrostl proti roku 2013 o 7,2 % a to především v důsledku velmi příznivého vývoje daně z příjmů právnických osob odrážejícího ekonomické oživení. Výnos daně z příjmů fyzických osob vzrostl o 4 %. Saldo v roce 2014 bylo výrazným způsobem negativně ovlivněno vrátkami slev na poplatníka pro pracující důchodce na základě nálezu Ústavního soudu (vliv cca 0,2 % HDP). Ostatní diskreční vlivy byly již méně významné a z velké části se navzájem kompenzovaly. Zvýšení příjmových sociálních příspěvků o 3,6 % bylo do značné míry ovlivněno zvýšením platby za státní pojištění ve výši přesahující 6 mld. Kč. Jedná se o výdaj státního rozpočtu a zároveň příjem subsektoru fondů sociálního zabezpečení (zdravotní pojišťovny). Na samotné saldo má pak vliv až úhrada zdravotních pojišťoven zdravotnickým zařízením za péči. Celkové výdaje vzrostly o 4,7 %, přičemž dosáhly úrovně 42,0 % HDP, což představuje mírný nárůst ve srovnání se skutečností roku 2013. Dále vzrostly náhrady zaměstnancům o 3,5 %, na nárůst mělo vliv zvýšení platů ve státní správě (dopad cca 0,1 % HDP). O více než 17 % se zvýšily vládní investice. Rostly především investice místních vládních institucí (nicméně k růstu došlo i v ústřední vládě) financovaných jak z evropských, tak i z národních zdrojů. Výraznou měrou narostly i výdajové dotace (hlavně kapitálové transfery a dotace na produkci). V případě dotací na produkci šlo o navýšení dotace

na obnovitelné zdroje ve výši 0,1 % HDP a u kapitálových transferů o již zmíněný výdaj Fondu pojištění vkladů klientům zkrachovalých družstevních záložen s celkovým efektem cca 0,3 % HDP.

Rok 2014 tak lze hodnotit, i přes jednorázový výrazný výpadek tabákových daní a náhrady Fondu pojištění vkladů (dohromady 0,9 % HDP), pozitivně. Bez těchto vlivů by tak byl výsledek lepší než v roce 2013. Deficit se udržel bezpečně pod hranicí 3 % HDP a byla obnovena investiční aktivita. Ta po několikaletém poklesu od roku 2009 opět vzrostla, čímž se dostala na úroveň roku 2011, a to i přes výrazně lepší strukturální saldo (MFČR, 2017j).

Hospodaření vládního sektoru v roce 2015 podle údajů ČSÚ skončilo deficitem ve výši 29 mld. Kč, neboli 0,6 % HDP, viz grafy č. 11 a 12. Ve srovnání s rokem 2014 jde o významné zlepšení o 1,5 procentního bodu, přičemž ve strukturálním vyjádření se jedná o snížení o 0,7 procentního bodu. Přibližně polovina zlepšení se tedy dá přičíst vývoji hospodářského cyklu (uzavírání záporné produkční mezery) a jednorázovým opatřením, nicméně i přesto se jedná o nejlepší výsledek v dostupné časové řadě, který překonal i doposud rekordně nízkou výši deficitu v roce 2007 (0,7 % HDP). Ta byla ovšem z velké části dána výrazně kladnou produkční mezerou. Celkový nárůst příjmů v roce 2015 dosáhl 8,5 %. Příjmy z daní a příspěvků na sociální zabezpečení vzrostly o 6,5 %. Výnosy z nepřímých daní vzrostly o více než 9 %, zejména vlivem výnosu daně z přidané hodnoty a zároveň vlivem velmi vysokého nárůstu spotřebních

daní z tabákových výrobků. V průběhu roku 2014 bylo schváleno opatření zavádějící časové omezení doprodeje tabákových nálepek s bezprostředně předcházející sazbou. V důsledku toho byl výrazně redukován motiv k předzásobování, čímž došlo v roce 2014 k vysokému propadu výnosu daně a současně k jeho navrácení na běžnou úroveň o rok později, danou skutečnou spotřebou tabákových výrobků. Tento mimořádný výkyv tak podstatně zrychlil dynamiku akruálních daňových příjmů v roce 2015. V menší míře přispělo k nárůstu výnosů i zvýšení sazby daně z tabákových výrobků. Navzdory slabšímu výběru daně z přidané hodnoty z prvního čtvrtletí roku 2015 dosáhl její celoroční výnos růstu 4,3 %, čímž výrazně překročil dynamiku spotřeby domácností. Výnos daně navíc brzdilo zavedení druhé snížené sazby daně na léky, knihy a nenahraditelnou dětskou výživu. Výnos přímých daní vzrostl oproti roku 2014 o 4,3 % především díky dani z příjmů právnických osob (růst o 6,8 %) odrážející rychlý růst ekonomiky. Naopak pomalejší vývoj byl patrný u daně z příjmů fyzických osob, která vzrostla pouze o 2,0 %. Výsledek byl ovšem způsoben diskrečními vlivy podporujícími vybrané skupiny domácností, jakými byly znovuzavedení základní slevy pro pracující důchodce a podpora pro

rodiny s více dětmi a další. Dynamický byl rovněž vývoj u příspěvků na sociální zabezpečení, které vzrostly meziročně o 5,5 %, přičemž příjem tvořený navýšením platby za státního pojištěnce byl pouze mírný. Nejvíce k růstu příjmové strany ovšem přispívaly akruální kapitálové příjmy z fondů EU, které proti roku 2014 vzrostly o více než 84 %. Vývoj byl způsoben úspěšnou snahou o využití zbylých prostředků z programového období 2007–2013. Celkové výdaje vzrostly o 4,6 % a v poměrovém vyjádření dosáhly hodnoty 42,6 % HDP. Nominální výdaje sektoru vládních institucí na konečnou spotřebu, které v roce 2015 vzrostly o 4,8 %, relativně velkým dílem přispěly k růstu nominálního HDP. Vývoj výdajů sektoru vládních institucí byl tažen zejména nárůstem platů ve veřejné správě jak v důsledku navýšení tarifů, tak i mzdami a platy spolufinancovanými z prostředků EU (nárůst 4,8 %). Výdaje na peněžité sociální dávky vzrostly o 2,3 %. Do dynamiky se promítly diskreční vlivy ve výši cca 0,1 % HDP, šlo především o mimořádnou valorizaci důchodů o 1,8 % jako náhradu za sníženou valorizaci v předešlých letech, která snížila reálnou kupní sílu důchodových dávek (MFČR, 2017k).

4.5 Shrnutí

Cílem analytické části práce bylo zaznamenat vývoj HDP a některých dalších úzce souvisejících makroekonomických ukazatelů na území ČR po vstupu do EU a vymežit dopady fiskální politiky na vývoj ukazatele HDP za rozhodné období.

Jak je patrné z výše uvedeného textu, fiskální politika ČR během sledovaného období, tj. v letech 2004-2015 procházela změnami v nastavení, v návaznosti na vývoj ekonomiky a změnách ve vládě.

Výše uvedené, jedenáctileté, rozhodné období bylo úmyslně vybráno proto, že v něm dochází, jak k aplikaci expanzivní fiskální politiky, tak k aplikaci restriktivní fiskální politiky. Současně s tím v tomto období proběhla významná událost pro ČR, a sice vstup do EU.

V této části práce byla rovněž věnována pozornost vývoji salda státního rozpočtu, zejména v souvislosti s vývojem rozpočtové bilance a příjmové a výdajové stránky rozpočtu. Dále pak byla věnována pozornost analýze vývoje státního dluhu ČR, ve kterém byl zhodnocen vývoj míry zadlužení země včetně poměru dluhu k HDP.

Jak lze vypořádat v předcházejících kapitolách analytické práce, tak v prvním sledovaném období (2004-2008) byla patrná aplikace expanzivní fiskální politiky. Jednalo se o období vstupu do EU a krátce po něm, kdy ekonomika dosahovala vysokého tempa ekonomického růstu. Z hlediska ukazatele HDP byl nejlepší rok 2006, který byl současně nejlepší z celého sledovaného období. Na druhou stranu je nutno podotknout, že tento nebývale silný růst se neprojevil nijak pozitivně v hospodaření státního rozpočtu. Saldo státního rozpočtu v tomto období bylo střídavě zlepšováno a zhoršováno. V roce 2006, kdy HDP vykazovalo nejvyšší hodnotu, státní rozpočet skončil s jedním z nejvyšších deficitů, a sice ve výši 97 mld. Kč a tím se dramaticky začínal zvyšovat veřejný dluh. V tomto případě lze na základě ekonomických teorií vypořádat chybu, ke které by nemělo docházet. Jedná se o použití expanzivní fiskální politiky v době růstu ekonomiky, což se na základě teorie jeví být chybné. Vláda by růst HDP měla totiž využít ke snížení tvorby deficit státního rozpočtu a nikoliv provádět fiskální expanzi, která státní schodek naopak ještě více zvyšuje. Rok 2007 je významný zejména tím, že v tomto roce je deficit vládních institucí za celé sledované období nejnižší. Vhodné je zde podotknout, že k přebytku vládních institucí ve sledovaném období nedošlo v žádném roce. Rovněž je vhodné zmínit, že k přechodu k fiskální expanzi došlo již v roce 2002, kdy vyhrála volby strana ČSSD s předsedou Vladimírem Špidlou. V období tomuto předcházejícím docházelo naopak spíše k fiskálním restrikcím, kdy byl u vlády Miloš Zeman.

Poté následovalo období fiskální restrikce, jenž trvalo až do roku 2013. Od roku 2014 bylo pak opět od restriktivní fiskální politiky opuštěno.

ČR procházela markantními změnami v důsledku vstupu do Evropské unie a až do roku 2008 se nacházela v konjunkturální fázi a dosahovala vysokých hodnot růstu hrubého domácího produktu. Významný zlom nastal v roce 2009, kdy na ČR dopadly negativní vlivy celosvětové hospodářské krize, a přešlo se k restriktivní fiskální politice. V ekonomice byl zaznamenán velmi prudký pokles, který vyústil až na úplné dno za sledované období jedenácti let. Avšak, ekonomice se povedlo vzpamatovat se poměrně rychle a již v roce následujícím došlo k oživení ekonomiky. V této chvíli je možné pozorovat další chybnou aktivitu vlády v kontextu s fiskální politikou. Bylo potřeba aplikovat nástroje, jenž by vedly k „rozpumpování“ ekonomiky do dalšího růstu, přičemž v té době aplikované vládní restrikce se staly důvodem k propadu ekonomiky do další recese v roce 2012. Za sledované období a současně i historicky dosáhla nejvyššího deficitu ČR v roce 2009 právě v důsledku zmiňované krize. V tomto roce, stejně tak jako v letech 2010 a 2012 schodek SR neplnil maastrichtské kritérium deficitu 3 % HDP. Ke snižování deficitu v období 2010-2013 přispěly prováděné vládní restrikce, díky poklesu investičních výdajů. Snižování deficitu pokračovalo i v letech následujících, a to převážně díky příznivému hospodářskému vývoji a navýšení příjmové stránky SR.

K oživení ekonomiky po předchozí recesi v roce 2012 přišlo až v roce 2014, kdy HDP dosáhl kladného čísla 2,7 %. Vysokého tempa růstu začalo nabírat v roce 2015 a v roce 2016 se růst stabilizuje a ekonomická situace zůstává i nadále příznivá.

5 Závěr

Nástrojem fiskální politiky je tzv. systém veřejných rozpočtů. Ten je v ČR založen na principu fiskálního federalismu, který předpokládá decentralizaci rozpočtů, existují tedy několik rozpočtových úrovní. Jedná se primárně o státní rozpočet, jenž má jednoznačně největší váhu a hraje nejdůležitější roli ve fiskální politice, ale i o rozpočty územněsprávních celků a také o mimorozpočtové fondy. Mimorozpočtové fondy, a mezi nimi hlavně fondy transformační, hrály významnou roli už v 90. letech v probíhajícím procesu transformace a ovlivnily fiskální politiku České republiky až do současnosti.

Je nutno zmínit, že fiskální politika je nástrojem k provádění hospodářské politiky státu společně s měnovou politikou, je tedy vhodné v rámci analýzy vývoje ekonomiky přihlídnout také k souvislostem týkajících se monetární politiky, jenž na našem území provádí ČNB. Důležitá je tedy optimální shoda vlivu fiskální a monetární politiky souběžně v různých situacích. S tímto má však ČR dlouhodobě problém. Jak naznačují vymezená fakta v této diplomové práci, volby mají jednoznačný dopad na vývoj fiskální politiky. Většina voličů totiž nepřemýšlí v dlouhodobém horizontu, čehož politici využívají hlavně v době těsně před volbami a dávají voličům sliby, jejichž dodržení je z dlouhodobého hlediska vynuceno dalším zadlužováním.

Z analytické části práce je patrné, že česká ekonomika za sledované období let zažila všechny fáze hospodářského cyklu. Rovněž ve sledovaném období, v souvislosti se vstupem ČR do EU, bylo zjištěno, že k žádné žádoucí změně ve prospěch stabilizace rozpočtových nerovnováh nedošlo.

Z analýzy makroekonomických ukazatelů ve spojitosti s dalšími zjištěnými fakty lze na základě analytické části práce vyvodit závěr, že pokud se ekonomika ČR nacházela v dobrém ekonomickém stavu, vliv vládních výdajů silně napomáhal k vývoji ekonomiky (k růstu HDP). Dalším vyvozeným závěrem je, že v době hospodářské krize není samotná fiskální politika ČR tak účinná, aby ovlivnila ekonomický vývoj či předpokládaný hospodářský růst. Vliv fiskální politiky ČR se ve sledovaném období na vývoji HDP projevuje nepřímě. Vládní výdaje jsou porovnány s vývojem HDP a v práci nejsou zohledněny některé další ekonomické ukazatele jako např. inflace a nezaměstnanost. Je tedy nutné vyvozené závěry brát s rezervou, neboť na vztah vládních výdajů a HDP mají vliv i jiné faktory. To platí obecně pro všechny zkoumané ukazatele, že nelze vyvozovat obecné závěry z celého analyzovaného období, neboť ekonomika je velmi komplikovaným systémem, ve kterém nelze zkoumat vývoj dvou veličin naprosto

odděleně. Lze ovšem vysledovat v mnoha případech trendy, na kterých se dá porovnávat teorie s praxí.

Vláda by vždy měla k fiskální politice přistupovat uvážlivě a vyhodnotit veškeré projevy svého rozhodnutí jak při utahování výdajové stránky státního rozpočtu, tak při zvyšování daňových sazeb. V období růstu by se měla snažit dosahovat alespoň vyrovnaného státního rozpočtu, lépe pak přebytkového státního rozpočtu a tvořit následně zásoby na období ekonomického poklesu, protože hospodářské cykly se střídají vždy v průběhu dvou až deseti let a při recesi by měla omezit restriktivní opatření a místo toho provádět podpůrné kroky v podobě zvýšení kapitálových výdajů, snížení daní, zvýšení nových pracovních míst, podporovat spotřebu domácností atd. A právě zde lze spatřit hlavní problém. Praxe se v tomto případě neslučuje s doporučenou teorií. Jak již bylo ve shrnutí analytické části vymezeno, jednotlivé vlády se v historii dopouštěly právě těchto základních chyb, kdy v období růstu využívaly nevhodně expanzivní fiskální politiku namísto restriktivní fiskální politiky a naopak v době, kdy bylo potřeba ekonomiku „rozpumpovat“ fiskální expanzí docházelo k opatřením fiskální restrikce.

Dalším problémem se ukazuje být deficitní hospodaření vlády. Důležitým úkolem vládních činitelů za poslední roky bylo snižování deficitu, což kvůli výše uvedeným hospodářským důvodům nebylo vždy jednoduché splnit. Maastrichtské kritérium deficitu pod 3 % HDP se nepodařilo dodržet v letech 2005, 2009, 2010 a 2012. S tímto problémem souvisí rostoucí zadlužení. Hlavní příčinou zadlužování je ve sledovaném období právě každoroční státní schodkovost.

Na závěr lze ještě doplnit, že pokud bude vláda ČR přistupovat k současné relativně příznivé situaci uvážlivě a budou provedena konkrétní a účelná opatření profitující z nynějšího ekonomického vývoje, bude se tím zvyšovat pravděpodobnost, že se nebude v blízké budoucnosti opakovat některá z extrémních (nepříznivých) situací zaznamenaných v rámci zkoumaného období posledních 11 let. Princip shromažďování prostředků v příznivém období s cílem využít je v době, kdy se vývoj situace zvrátí, je v zásadě poměrně jednoduchý a jednoznačný a měl by v ideálním případě platit nejen v rámci provádění fiskální politiky vládními subjekty, ale měl by být zakořeněn i ve smýšlení samotných obyvatel dané země.

6 Seznam použité literatury

- [1] DORNBUSCH, Rudiger. FISCHER, Stanley. *Makroekonomie*. 1. čes. vyd. Praha: SPN a Nadace Economics, 1994. 602 s. ISBN 80-04-25556-6.
- [2] DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C. H. Beck, 2008. 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.
- [3] HYNKOVÁ, Vendula. NOVÝ, Jindřich. *Makroekonomie I – pro bakalářské studium*, 3. díl. 1. vyd. Brno: Univerzita obrany, 2010. 75 s. ISBN 978-80-7231-734-9.
- [4] MAAYTOVÁ, Alena a kolektiv. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Vydavatelství GRADA publishing a. s., 2015. 208 s. ISBN 978-80-247-9948-3. [1] MÁČE, Miroslav. ROUSEK, Pavel. *Makroekonomie pro technické školy*. Praha: Vydavatelství GRADA publishing a. s., 2013. 216 s. ISBN 978-80-247-4575-6.
- [5] MÁČE, Miroslav. ROUSEK, Pavel. *Makroekonomie pro technické školy*. Praha: Vydavatelství GRADA publishing a. s., 2013. 216 s. ISBN 978-80-247-4575-6.
- [6] MUSGRAVE, R. A. MUSGRAVE, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4.
- [7] OCHRANA, František a kolektiv. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Vydavatelství GRADA publishing a. s., 2010. s. 264. ISBN 978-80-247-3228-2.
- [8] PAULÍK, Tibor. *Hospodářská politika*. Opava: Slezská univerzita, 2002. 449 s. ISBN 807-24-8148-7.
- [9] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1.
- [10] SLANÝ, Antonín a kolektiv. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Praha: C. H. Beck, 2003. 392 s. ISBN 80-7179-738-3.
- [11] ŠELEŠOVSKÝ, Jan. – JAHODA, Robert. *Veřejné finance v ČR a EU*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 170 s. ISBN 80-210-3410-6.
- [12] URBAN, Jan. *Teorie národního hospodářství*. 3. doplněné a rozšířené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 559. ISBN 978-80-7357-579-3.
- [13] URBAN, Jan. *Teorie národního hospodářství*. 4. vyd. Praha: Vydavatel Wolters Kluwer, 2015. 480 s. ISBN 978-80-7478-724-9.

7 Elektronické zdroje

[14] DOCPLAYER. *Ekonomie 1. Makroekonomie*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://docplayer.cz/2653933-Ekonomie-1-makroekonomie-rndr-ondrej-pavlacka-ph-d.html>

[15] eAGRI. *CELKOVÝ PŘEHLED VÝDAJŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU PODLE KAPITOL*. [online]. [cit. 2016-12-27]. 2017. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/ostatni/100077082.htm>

[16] Ministerstvo financí ČR. 2016. *Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>

[17] Ministerstvo financí ČR. 2015. *Státní rozpočet v kostce - 2015*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/o-Ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2015-21174>

[18] Ministerstvo financí ČR. 2017a. *Informace o konvergenčním programu za rok 2004*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2004>

[19] Ministerstvo financí ČR. 2017b. *Informace o konvergenčním programu za rok 2005*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2005>

[20] Ministerstvo financí ČR. 2017c. *Informace o konvergenčním programu za rok 2007*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2007>

[21] Ministerstvo financí ČR. 2017d. *Informace o konvergenčním programu za rok 2008*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2008>

[22] Ministerstvo financí ČR. 2017e. *Informace o konvergenčním programu za rok 2010*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2010>

[23] Ministerstvo financí ČR. 2017f. *Informace o konvergenčním programu za rok 2011*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2011>

- [24] Ministerstvo financí ČR. 2017g. *Informace o konvergenčním programu za rok 2012*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2012>
- [25] Ministerstvo financí ČR. 2017h. *Informace o konvergenčním programu za rok 2013*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2013>
- [26] Ministerstvo financí ČR. 2017i. *Informace o konvergenčním programu za rok 2014*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2014>
- [27] Ministerstvo financí ČR. 2017j. *Informace o konvergenčním programu za rok 2015*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2015>
- [28] Ministerstvo financí ČR. 2017k. *Informace o konvergenčním programu za rok 2016*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2016>
- [29] Ostravská univerzita. 2007. *Hospodářská ekonomika pro neekonomické fakulty*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: http://fakulty.osu.cz/prf/rsk/uploaded/2565_Hospodarska_politika_pro_neekonomicke_fakulty.pdf
- [30] SlidePlayer.cz Inc. *Fiskální nerovnováha – problémy a dopady*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://slideplayer.cz/slide/3085155/>
- [31] STORMWARE. 2017. *Účetní pojmy - Přímé a nepřímé daně*. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <https://www.stormware.cz/ucetni-pojmy/dane/>
- [32] Univerzita Hradec Králové. *Fiskální politika - shrnutí*. 2010. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: https://edu.uhk.cz/~jindrvo1/files/maek1/texty/12_Fiskalni_politika_shrnuti.pdf
- [33] VŠFS. *Fiskální nerovnováha, veřejný dluh*. 2012. [online]. [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: https://is.vsfs.cz/el/6410/zima2013/B_SVR/um/Rozpocetovy_deficit__verejny_dluh.pdf