

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomických teorií



Diplomová práce

Vývoj státního rozpočtu České republiky

Vendelín Brázda

© 2020 ČZU v Praze

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Vendelín Brázda

Ekonomika a management
Provoz a ekonomika

Název práce

Vývoj státního rozpočtu České republiky

Název anglicky

The Development of the Czech Republic State Budget

Cíle práce

Hlavním cílem této diplomové práce je na základě vlastní analýzy datových podkladů vyhodnotit vývoj státního rozpočtu České republiky mezi roky 2010 až 2020. Zhodnoceny budou jak příjmy, tak výdaje státního rozpočtu. V rámci splnění hlavního cíle budou rovněž zhodnocena jednotlivá politická rozhodnutí související s fiskální politikou a jejich dopad na státní rozpočet. Vedlejším cílem práce je odhad budoucího vývoje státního rozpočtu, nalezení jeho kritických bodů, a návrh kroků vedoucích ke stabilizaci veřejných financí.

Metodika

Teoretická část diplomové práce vychází ze studia odborné literatury. Bude vysvětlen princip státního rozpočtu a rozebrány jeho konkrétní části. V praktické části bude využito analýzy podkladových dat z období mezi roky 2010 až 2020, získaných z oficiálních zdrojů, mezi které patří například Ministerstvo financí, Česká národní banka či Český statistický úřad. Data budou porovnávána v rámci časových řad a metodou komparace. Pro zhodnocení politických rozhodnutí a jejich reálného dopadu na rozpočet bude využito například srovnání reálného dopadu s hodnocením dopadu regulace. Ke zpracování odhadu budoucího vývoje státního rozpočtu bude využita analýza plánovaných legislativních změn s přihlédnutím k odhadovanému ekonomickému vývoji.

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

Státní rozpočet, Česká republika, fiskální politika, veřejné finance, příjmy státního rozpočtu, výdaje státního rozpočtu, státní dluh

Doporučené zdroje informací

DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1.

HOLMAN, R. *Makroekonomie : středně pokročilý kurz*. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-541-1.

MAAYTOVÁ, A. – HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-301-0.

Ministerstvo financí České republiky. Dostupné z: www.mfcr.cz

OCHRANA, F. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-018-.

SAMUELSON, P A. – NORDHAUS, W D. *Ekonomie : 19. vydání*. Praha: NS Svoboda, 2013. ISBN 978-80-205-0629-0.

Předběžný termín obhajoby

2019/20 LS – PEF

Vedoucí práce

Ing. Roman Svoboda, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra ekonomických teorií

Elektronicky schváleno dne 21. 11. 2019

doc. PhDr. Ing. Lucie Severová, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 21. 11. 2019

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 06. 04. 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Vývoj státního rozpočtu 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 06.04.2020

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval panu Ing. Romanu Svobodovi, Ph.D. za vstřícnost a odborné vedení při zpracování této diplomové práce. Dále bych také rád poděkoval svému dlouholetému příteli Ing. Rostyslavu Senchukovi za všechny cenné rady, které mi k této diplomové práci poskytl.

Vývoj státního rozpočtu České republiky

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá analýzou vývoje státního rozpočtu v období mezi roky 2010 až 2020. V teoretické části jsou za pomoci odborné literatury definovány nejdůležitější pojmy a principy, které se státním rozpočtem souvisí. Začátek analytické části se zaměřuje na krátké shrnutí vývoje státního rozpočtu od vzniku České republiky do roku 2010, čímž popisuje výchozí situaci. Dále je provedena analýza podkladových dat dostupných z oficiálních zdrojů pro období od roku 2010 do roku 2020. Je rozebrána příjmová i výdajová strana rozpočtu, doplněn náležitý ekonomický i legislativní kontext a stanoveny kritické body. Mezi ně se řadí například mandatorní výdaje. K jejich zhodnocení je nejprve využito indexu fiskální demokracie, který zobrazuje, jaký podíl zbývá po odečtení mandatorních a kvazimandatorních výdajů od celkových příjmů státního rozpočtu. Tento ukazatel je následně autorem diplomové práce upraven tak, že pracuje pouze s příjmy daňovými, a jeho efektivita je komparována s původním ukazatelem. Dále je analyzován systém důchodového pojištění České republiky s přihlédnutím k demografickému vývoji. Závěr práce je věnován shrnutí analytické části a jejímu zhodnocení. Jsou také navrženy některé kroky, které by mohly vést ke stabilizaci státního rozpočtu. Dále je nastíněn budoucí hospodářský vývoj a jeho dopad na státní rozpočet.

Klíčová slova: státní rozpočet, Česká republika, fiskální politika, veřejné finance, příjmy státního rozpočtu, výdaje státního rozpočtu, státní dluh

The Development of the Czech Republic State Budget

Abstract

The thesis presents the development analysis of the state budget in the years 2010 to 2020. Basic concepts and principles regarding the state budget are defined in the theoretical part, with references to the relevant scientific literature. The analytical part is focused on a brief summary of the development of the state budget from the establishment of the Czech Republic to 2010, thus describing the initial situation. Then, there is an analysis of the underlying data available from official sources for the period from 2010 to 2020. Both revenue and expenditure sides of the budget are examined and with the appropriate economic and legislative context it lays down the key points. Mandatory expenditure is one the key points. To evaluate it, fiscal democracy index is used. It shows what percentage is left after deduction of mandatory expenditures of the budget from the aggregate revenues of the state budget. This indicator has been modified by the thesis author so that it only uses tax revenue and its efficiency is compared with the original indicator. Pension insurance system of the Czech Republic is also analyzed and takes into consideration the demographic development. The conclusion summarizes and evaluates the analytical part. Steps that could lead to the stabilization of the state budget are proposed. Moreover, there is a foreshadowing outline for future economic development and its impact on the state budget.

Keywords: state budget, the Czech Republic, fiscal policy, public finance, state budget revenues, state budget expenditures, national debt

Obsah

1 Úvod	12
2 Cíl práce a metodika	14
2.1 Cíl práce	14
2.2 Metodika	14
3 Teoretická východiska	16
3.1 Fiskální politika	16
3.1.1 Cíle fiskální politiky	17
3.1.2 Typy fiskální politiky	17
3.1.3 Nástroje fiskální politiky	20
3.2 Fiskální pravidla v České republice	20
3.3 Rozpočtová soustava	22
3.4 Státní rozpočet	24
3.4.1 Funkce státního rozpočtu	26
3.4.2 Rozpočtové zásady	27
3.4.3 Rozpočtová skladba	29
3.5 Rozpočtový proces státního rozpočtu	30
3.5.1 Příprava a schvalování	30
3.5.2 Realizace	31
3.5.3 Hodnocení	32
3.6 Příjmy a výdaje státního rozpočtu	32
3.6.1 Příjmy	33
3.6.2 Výdaje	35
3.6.3 Rozpočtová nerovnováha	37
4 Vlastní práce	40
4.1 Analýza výchozí situace	40
4.1.1 Důležité faktory vývoje státního rozpočtu do roku 2010	40
4.1.2 Vývoj příjmové strany státního rozpočtu do roku 2010	44
4.1.3 Vývoj výdajové strany státního rozpočtu do roku 2010	46
4.1.4 Souhrn výchozí situace	47
4.2 Analýza vývoje příjmů v období 2010–2020	48
4.2.1 Zásadní opatření na straně příjmů ve sledovaném období	48
4.2.2 Vývoj příjmové strany státního rozpočtu	51
4.2.3 Kontrolní hlášení a elektronická evidence tržeb	64
4.2.4 Shrnutí příjmové stránky a kritické body	68
4.3 Analýza vývoje výdajů v období 2010–2020	70
4.3.1 Vývoj výdajové strany státního rozpočtu	70

4.3.2	Vývoj mandatorních a kvazimandatorních výdajů	81
4.3.3	Problematika důchodů.....	89
4.3.4	Shrnutí výdajové stránky a kritické body	99
4.4	Analýza vývoje salda státního rozpočtu v období 2010-2020	102
4.4.1	Analýza vývoje salda státního rozpočtu.....	102
4.4.2	Analýza státního dluhu.....	106
4.5	Analýza dopadu pandemie COVID-19	112
5	Zhodnocení výsledků a doporučení	115
6	Závěr.....	118
7	Seznam použitých zdrojů.....	119
7.1	Literatura	119
7.2	Internetové zdroje.....	120

Seznam obrázků

Obrázek 1:	Expanzivní a restriktivní fiskální politika v krátkém období.	18
Obrázek 2:	Vliv expanzivní FP při úplném využití kapacit v dlouhém období.....	19
Obrázek 3:	Postavení rozpočtové soustavy ve finanční soustavě.	23
Obrázek 4:	Lafferova křivka.	35

Seznam grafů

Graf 1:	Plánované a skutečné příjmy státního rozpočtu v mld. Kč.....	42
Graf 2:	Skutečné saldo státního rozpočtu v mld. Kč.....	43
Graf 3:	Plánované a skutečné příjmy státního rozpočtu v mld. Kč.....	52
Graf 4:	Skutečné příjmy státního rozpočtu v mld. Kč a v procentech HDP.	54
Graf 5:	Podíl jednotlivých tříd na celkových příjmech státního rozpočtu v procentech.....	56
Graf 6:	Skutečné daňové příjmy státního rozpočtu v mld. Kč a v procentech HDP.	58
Graf 7:	Meziroční změna daňových příjmů státního rozpočtu a HDP České republiky v běžných cenách v procentech.....	61
Graf 8:	Porovnání podílu položek na celkových daňových příjmech státního rozpočtu v procentech v letech 2010 a 2019.....	62
Graf 9:	Daňová mezera u DPH v procentech.....	68
Graf 10:	Celková hodnota skutečných výdajů státního rozpočtu v mld. Kč, meziroční změna v procentech.....	72
Graf 11:	Podíl tříd položek výdajové strany státního rozpočtu v procentech.....	74
Graf 12:	Běžné výdaje státního rozpočtu v mld. Kč, meziroční změna v procentech.	75
Graf 13:	Hodnota seskupení položek běžných výdajů státního rozpočtu v mld. Kč.	77
Graf 14:	Kapitálové výdaje státního rozpočtu v mld. Kč a podíl na celkových výdajích v procentech.	79
Graf 15:	Kapitálové výdaje státního rozpočtu podle zdroje, v mld. Kč.....	80
Graf 16:	Výdaje státního rozpočtu podle typu dělené na celkové, mandatorní a kvazimandatorní, v mld. Kč.	82

Graf 17: Podíl součtu mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových příjmech a celkových výdajích státního rozpočtu v procentech.	83
Graf 18: Index fiskální demokracie v procentech.....	85
Graf 19: Upravený index fiskální demokracie v procentech.	88
Graf 20: Počet důchodců celkem a starobních důchodců.	92
Graf 21: Výdaje na dávky důchodového pojištění v mld. Kč (bez správních výdajů), podíl dávek na HDP v procentech.....	93
Graf 22: Průměrná výše starobního důchodu v korunách, podíl průměrného starobního důchodu na průměrné hrubé mzdě v procentech.	95
Graf 23: Příjmy, výdaje a saldo systému důchodového pojištění v mld. Kč (včetně ostatních příjmů a správních výdajů).....	98
Graf 24: Příjmy a výdaje státního rozpočtu v mld. Kč.	103
Graf 25: Saldo státního rozpočtu v mld. Kč.	104
Graf 26: Státní dluh v mld. Kč, poměr státního dluhu vůči HDP v procentech.	108
Graf 27: Státní dluh a státní dluh po odečtení rezervy v mld. Kč.....	109
Graf 28: Domácí a zahraniční státní dluh v mld. Kč.	111

Seznam tabulek

Tabulka 1: Skutečné příjmy státního rozpočtu v letech 1993, 1996 a 2010, v mld. Kč.	45
Tabulka 2: Skutečné výdaje státního rozpočtu v letech 1993, 1996 a 2010, v mld. Kč.	46
Tabulka 3: Vývoj sazby DPH.	49
Tabulka 4: Rozdělení obyvatel České republiky podle věkových skupin v procentech.	90

1 Úvod

Odhaduje se, že za posledních 200 let vzrostl hrubý domácí produkt ve stálých cenách u vyspělých zemí přibližně na dvacetinásobek. Spolu s tím se také zvyšuje složitost struktury ekonomiky, jakožto i robustnost legislativy.¹ Roste role státu v ekonomice a velikost veřejných rozpočtů, s čímž se pojí růst vlivu konceptu fiskální politiky. Ta využívá veřejné finance a daně k dosažení určitých cílů, převážně makroekonomických. Její důležitost většinou vzroste v dobách krize, ať už ekonomické, společenské či válečné, následně však nedojde ke snížení na původní úroveň. Jakýsi středobod této role tvoří po boku legislativy a ostatních rozpočtů veřejných institucí státní rozpočet, jehož vznik je úzce provázán s centralizací státní moci. Pomocí něj vládnoucí představitelé státu usměrňují vývoj ekonomiky, přerozdělují zdroje tam, kde jsou podle jejich názoru nejvíce potřeba, nebo zajišťují fungování sociálního státu. Dopady tvorby současného i minulých státních rozpočtů je možné den co den pozorovat všude kolem, ať už se jedná o silnice, školy či výši starobního důchodu. Často ovšem není pro občana tolik důležité, na co se vydávají peníze ze státního rozpočtu, jako spíše způsob, jakým do něj ústavní činitelé získávají příjmy. Toho je dosaženo většinou zdaněním, ať už přímým či nepřímým, z kterého jde právě do státního rozpočtu nejvíce peněz.² Právě proto, kolik věcí kolem člověka státní rozpočet ovlivňuje, je důležité mu rozumět. Je důležité mít alespoň základní představu o tom, jakým způsobem funguje a jak vybrané peníze putují skrz rozpočet. Jsou to totiž právě občané, kteří si volbou svých zástupců nepřímo určují, jaký podíl vytvářených zdrojů poputuje do státního rozpočtu a na co se tyto finance využijí. Nesnázi může být v tomto směru politický cyklus, který se do tvorby státního rozpočtu promítá, a v rámci kterého se někdy nerozhoduje podle toho, co přinese státu největší prospěch, ale podle toho, co přinese nejvíce hlasů ve volbách. Dalším problémem, o kterém se v kontextu státního rozpočtu někdy hovoří, je takzvaná „vláda mrtvých mužů“. Často totiž dochází k situaci, kdy staré zákony zavedené lidmi, kteří již roky nejsou u moci, stále ovlivňují státní rozpočet a tím i fiskální politiku země. Na jakékoliv flexibilní zásahy politiků, kterými by chtěli ovlivnit ekonomickou situaci v zemi, tak zbývá třeba jen pětina státního rozpočtu.³

Česká republika má tu výhodu, že velká část legislativy prošla po rozpadu Československa totální proměnou, díky čemuž došlo k „obrození“ státního rozpočtu.

¹ BOLT, Jutta, INKLAAR, Robert. *Maddison Project Database 2018* [online]. 2018.

² SAMUELSON, Paul Anthony, NORDHAUS, William D. *Ekonomie. 18. vydání.* 2007. str. 303

³ STEUERLE, Eugene. *Dead Men Ruling* [online]. 2016.

Je tak možné lépe mapovat jeho vývoj, nicméně i tak se jedná o velmi složitý systém, ve kterém by jen popis evoluce jediné z kapitol na výdajové straně státního rozpočtu vydal na samostatnou knihu. Vždyť jen státní závěrečný účet pro jeden rok převyšuje rozsahem více než 500 stran, i tak ale neobsahuje zdaleka všechny informace nutné k analýze státního rozpočtu. Ten československý z roku 1918 měl přitom stran pouze 88.⁴ Do státního rozpočtu samostatné České republiky se za dobu jeho existence promítlo mnoho faktorů. Lze zmínit proces transformace ekonomiky z plánované na tržní, který byl provázen privatizací majetku. K tomu sice sloužily samostatné fondy, nicméně se část peněz i tak do státního rozpočtu dostala. Prakticky všechny tyto historické zdroje jsou ale v současnosti vyčerpány, a tvůrci státního rozpočtu si tak nemohou vypomoci touto pomyslnou „berličkou“. Významným činitelem, který na státní rozpočet působí i v dnešní době, jsou zdroje financí z Evropské unie. Česká republika se stala právoplatným členem Evropské unie 1. května 2004, a už v témže roce obohatila příjmy státního rozpočtu celková dotace ve výši 10,1 mld. Kč. V rámci kohezní politiky Evropské unie, tedy politiky hospodářské, sociální a územní soudružnosti, ale i jiných dotačních programů, dále plynou finance z evropských fondů do České republiky. V roce 2020 celková suma čisté pozice neboli rozdíl příjmů a výdajů dosahovala hodnoty přes 800 mld. Kč ve prospěch České republiky, přičemž velká část těchto příjmů procházela přes státní rozpočet na obou jeho stranách, často například jako nosný pilíř jeho kapitálových výdajů. Je však nutné brát zřetel i na výdaje spojené s členstvím v této unii, které budou postupem času růst. Financování z Evropské unie a finančních mechanismů nesmí být považováno za dar, jakožto spíše za půjčku s odloženou splatností, která bude splácena od okamžiku, kdy se ekonomická úroveň státu v porovnání s Evropskou unií zlepší. Ještě několik let ale kladná bilance potrvá. Tyto finanční toky se do státního rozpočtu velmi výrazně promítají a ovlivňují jeho saldo.⁵

Je důležité procesu tvorby státního rozpočtu i vývoji některých jeho položek a ukazatelů alespoň částečně rozumět, aby se mohl člověk dostatečně informovaně rozhodovat o tom, jak se o státní rozpočet vláda (respektive ministerstvo financí) stará, a mohl v reakci na tyto znalosti třeba vybrat své volené zástupce. Je to právě státní rozpočet, který z velké části rozhoduje o tom, jak se občanovi ve státě žije.

⁴ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 1918* [online]. 2013.

⁵ ČTK. *Česko na členství v unii dál vydělává. Z rozpočtu EU dostalo loni o 68 miliard korun víc, než do něj zaplatilo* [online]. 2020.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Hlavním cílem této diplomové práce je na základě vlastní analýzy datových podkladů vyhodnotit vývoj státního rozpočtu České republiky mezi roky 2010 až 2020, a to pomocí zhodnocení příjmové i výdajové strany státního rozpočtu. V rámci splnění hlavního cíle je nutné k vývoji státního rozpočtu doplnit vhodný ekonomický kontext a vysvětlit jeho vlivy. Rovněž je důležité provést analýzu nejzásadnějších politických rozhodnutí souvisejících s fiskální politikou a stanovit jejich pravděpodobné dopady na státní rozpočet. Vedlejším cílem diplomové práce je nalezení kritických bodů státního rozpočtu a nastínění možného řešení, které by vedlo ke stabilizaci této zásadní části veřejných financí. Jako možné kritické body lze zmínit například mandatorní a kvazimandatorní výdaje či důchodový systém, který je součástí státního rozpočtu. Posledním cílem je odhad budoucího vývoje státního rozpočtu v návaznosti na současnou ekonomickou situaci.

2.2 Metodika

Tato diplomová práce je rozdělena na dvě části, přičemž první z nich definuje základní pojmy a principy související se státním rozpočtem. Druhá část využívá získaných teoretických základů k vlastní analýze státního rozpočtu České republiky.

Teoretická část diplomové práce vychází ze studia odborné literatury. Nejprve je obecně přiblížena fiskální politika a její cíle a nástroje. Dále je popsána soustava veřejných rozpočtů, ve které se nachází také státní rozpočet, kterému je věnován zbytek teoretické části. Jsou popsány jeho funkce a některé zásady, které je nezbytné dodržovat. Zjednodušeně je popsán také proces, kterým rozpočet prochází před schválením, ale i jeho realizace a hodnocení po konci fiskálního roku, pro který je určen. Poslední díl teoretické části je věnován rozdělení příjmů a výdajů státního rozpočtu podle různých hledisek, přičemž je pozornost věnována hlavně hledisku druhovému.

V praktické části je v první řadě využito nabytých teoretických základů k vlastní analýze závěrečných účtů státního rozpočtu z období od vzniku samostatné České republiky do roku 2010, což umožňuje popsat výchozí situaci. Dále je provedena analýza podkladových dat z období mezi roky 2010 až 2020 získaných z oficiálních zdrojů, mezi které patří například Ministerstvo financí, Česká národní banka či Český statistický úřad. Data jsou analyzována v rámci časových řad a dále metodou komparace.

Předně je z druhového hlediska rozebrána příjmová strana státního rozpočtu, její vývoj a některé zásadní legislativní i ekonomické změny s ní související. Vývoj výdajové strany je analyzován obdobným způsobem, přičemž je pozornost zaměřena také na mandatorní výdaje. K jejich zhodnocení je nejprve využito indexu fiskální demokracie, který zobrazuje, jaký podíl zbývá po odečtení mandatorních a kvazimandatorních výdajů od celkových příjmů státního rozpočtu. Tento ukazatel je následně autorem diplomové práce upraven tak, že pracuje pouze s příjmy daňovými, a jeho efektivita je komparována s původním ukazatelem. Dále je rozebrán systém důchodového pojištění České republiky s přihlédnutím k demografickému vývoji.

Pro zhodnocení politických rozhodnutí a jejich reálného dopadu na státní rozpočet je využito například srovnání reálného dopadu s hodnocením dopadu regulace. Ke zpracování odhadu budoucího vývoje státního rozpočtu je využita analýza plánovaných legislativních změn s přihlédnutím k předpokládanému ekonomickému vývoji.

3 Teoretická východiska

Tato část diplomové práce je zaměřena na přiblížení základních pojmů, které jsou nadále využívány v části praktické, je tedy zásadní tyto pojmy znát, aby bylo možné danou problematiku pochopit.

3.1 Fiskální politika

Jako jeden z nástrojů hospodářské politiky slouží politika fiskální k ovlivňování makroekonomického vývoje státu, potažmo jeho stabilizaci. Činitelé se za pomoci fiskální politiky společně s dalšími nástroji snaží o dosahování určitých cílů, které jsou většinou vyjádřeny pomocí makroekonomických agregátů. Mezi tradičně sledované veličiny patří čtyři základní makroekonomické cíle (tzv. magický čtyřúhelník), tedy tempo růstu HDP, míra nezaměstnanosti, inflace a stav obchodní bilance, v praxi se ovšem sleduje také mnoho dalších ukazatelů.⁶

Fiskální politika je souborem nástrojů, které využívají veřejných příjmů a výdajů státu (objemu i struktury) k tomu, aby byla aktivně ovlivněna ekonomická situace v zemi. Zatímco monetární politika je nástrojem centrální banky, fiskální politika je nástrojem zejména vlády, která tvoří státní rozpočet.⁷ Zde je zřetelné, že na fiskální politiku mají vliv politické síly v zemi. Pomocí ní politici většinou plní své předvolební sliby, v případě sestavování vlády se jedná o programová prohlášení vlády pro určité období. Je zřejmé, že ne vždy musí vláda rozhodovat ve prospěch ekonomické situace země, může se například snažit získat s využitím fiskální politiky hlasy voličů, nehledě na vzniklé ekonomické problémy (např. inflace). Monetární politika v tomto případě funguje částečně jako protiváha, která by měla být vykonávána nezávisle na politice vlády. V zemích, kde je měnová politika (centrální banka) závislá na vládě, lze prokazatelně pozorovat vyšší míru inflace.⁸

Důležité je rozlišit si pojmy fiskální a rozpočtová politika. Zatímco v některých publikacích je možné se setkat s použitím těchto slov jako synonym, část autorů je rozlišuje. Podle nich je fiskální politika součástí keynesiánské koncepce, zaměřuje se na ovlivňování stavu ekonomiky, je prováděna převážně vládou a nejvyšší prioritu mají makroekonomické funkce, konkrétně funkce **stabilizační**, případně **stimulační**. Vyrovnanost státního rozpočtu

⁶ VLČEK, Josef. *Ekonomie a ekonomika: moderní přístup. 4., zcela přeprac. vyd.* 2009. s. 484

⁷ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance.* 2006. s. 99

⁸ HOLMAN, Robert. *Ekonomie. 6. vydání.* 2016. s. 641

je jedním z dílčích cílů, nejedná se však o nutnost, ve prospěch ekonomické stability je možné mít deficit. Na druhou stranu rozpočtová politika je součástí klasického finančního pojetí, řeší rozpočet převážně na úrovni **alokační a redistribuční**. Hlavní myšlenkou je sestavení rozpočtu tak, aby výdaje v určeném období odpovídali příjmům v tomtéž období. Rozpočtová politika je prováděna také státem, Ministerstvem financí ČR, ale i na dalších úrovních veřejné správy. Dále také řeší, jak krýt případný deficit rozpočtu. Velmi zjednodušeně lze říct, že fiskální politika je rozhodnutí o snížení DPH na určitou kategorii, přičemž rozpočtová politika následně řeší, jak v praxi doplnit chybějící finanční zdroje.⁹

3.1.1 Cíle fiskální politiky

Jak již bylo zmíněno, mezi hlavní cíle fiskální politiky patří **stabilizace ekonomického růstu**, tedy snížení vlivu výkyvů ekonomického cyklu. Chápání toho, co je pro stabilní ekonomický růst nejdůležitější, se v průběhu let samozřejmě měnilo. Zatímco dříve byla za prioritu považována maximální zaměstnanost, dnes už je zřejmé, že pokud je nezaměstnanost na trhu příliš nízká, může to mít negativní dopady na ekonomický růst. Momentálně je cílem hlavně **podnícení ekonomického růstu a přirozená míra nezaměstnanosti**, pokud možno bez negativního vlivu na cenovou stabilitu.¹⁰

3.1.2 Typy fiskální politiky

V závislosti na stavu ekonomiky, respektive fázi hospodářského cyklu, lze využít několik typů stabilizační fiskální politiky. Prvním z nich je fiskální politika **expanzivní**, která využívá přímých nástrojů, převážně růstu státních výdajů, čímž je docíleno růstu agregátní poptávky. Tyto nástroje se řadí mezi klasické nástroje fiskální politiky. V kombinaci s nimi může být využito i tzv. nepřímých nástrojů, například snížení daní, což má za následek zvýšení soukromé spotřeby a investic. U tohoto typu fiskální politiky se počítá s možným schodkem státního rozpočtu, někdy však může dojít i k jeho vyrovnání. Pokud je potřeba utlumit nadměrný ekonomický růst, který by způsobil přehřátí hospodářství, lze k tomu využít **restriktivní** stabilizační fiskální politiky. Ta pracuje s „opačnými“ nástroji než politika expanzní, tedy se snížením státních výdajů či zvýšením daní. Pravděpodobným výsledkem takového konání je stejně jako v minulém případě nerovnováha státního rozpočtu. U restriktivní politiky jde však o přebytek. Pokud je fiskální

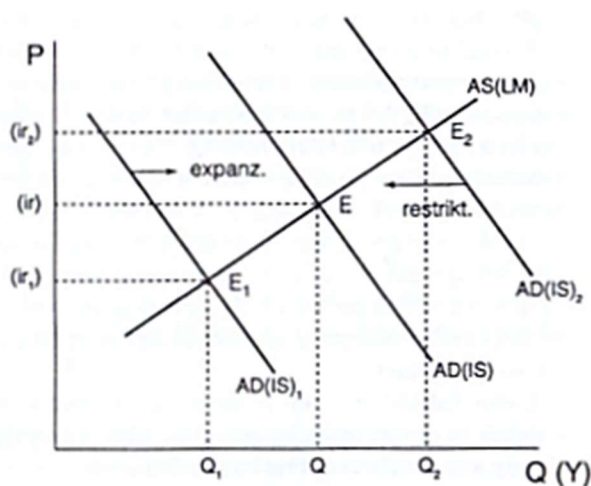
⁹ LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2009. s. 74

¹⁰ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2006. s. 100

politika vedena k rozpočtu vyrovnanému, mluvíme o politice **neutrální**. Obecně neexistuje pravidlo, které by říkalo, k jakému výsledku s jistotou dojde závěrečný účet státního rozpočtu při určitém typu politiky, jedná se pouze o předpoklad.¹¹

Vláda upravuje agregovanou nabídku (AD) přímo pomocí vládních výdajů (G), případně změnou čistých daní či transfery. V případě expanzivní politiky dochází ke zvýšení G, v případě restriktivní politiky je tomu naopak. Modelově lze dva protichůdné typy fiskální politiky znázornit za předpokladu určitého zjednodušení (keynesiánské předpoklady, nebere se v úvahu vliv zahraničí atp.) v modelu AS-AD, resp. IS-LM.¹²

Obrázek 1: Expanzivní a restriktivní fiskální politika v krátkém období.¹³



Z obrázku je zřejmé, že v krátkém období dojde při zvýšení G (což zvýší agregovanou poptávku) ke zvýšení produktu a cenové hladiny, v případě snížení G dochází ke snížení produktu a cenové hladiny. Nicméně v dlouhém období záleží na mnoha faktorech. V první řadě je důležité, zda se ekonomika nachází v bodě úplného využití kapacit. Pokud se nachází ve stavu nedostatečného využití kapacit, dojde při expanzivní fiskální politice k přiblížení se potenciálnímu produktu – roste produkt více než cenová hladina.¹⁴

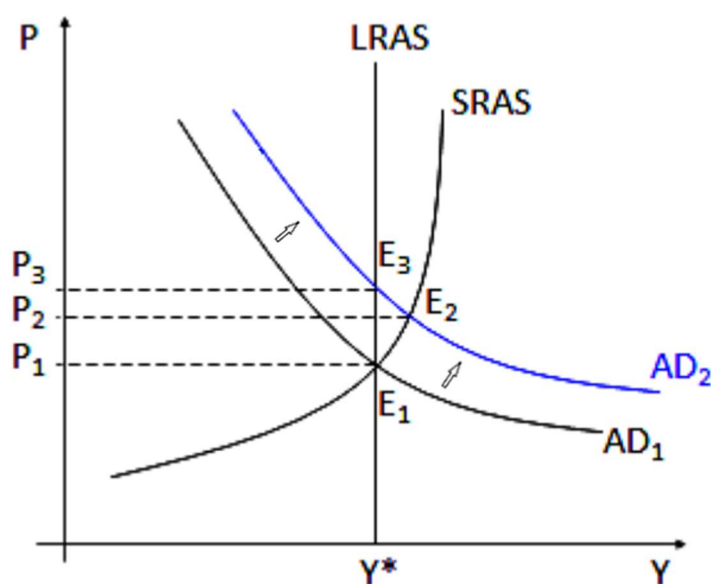
¹¹ MAAYTOVÁ, Alena, OCHRANA, František, PAVEL, Jan a kol. *Veřejné finance*. 2015. s. 163-165

¹² PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 473

¹³ Ibidem. s. 472

¹⁴ FUCHS, Kamil, TULEJA, Pavel. *Makroekonomie I*. 2003. s. 171

Obrázek 2: Vliv expanzivní FP při úplném využití kapacit v dlouhém období.¹⁵



Pokud jsou však kapacity již využity, způsobí expanzivní politika růst produktu (Y) nad úroveň potenciálního produktu (Y^*), na obrázku 2 bod E_2 , což v dlouhém období vlivem efektu vytěsňování (rostoucí vládní výdaje vedou ke zvýšení úrokové míry a tím pádem ke snížení soukromých investic) vede k návratu zpět k původnímu produktu při zvýšené cenové hladině (P), na obrázku 2 bod E_3 . Dva hlavní faktory jsou tedy fiskální multiplikátor, který nám znásobuje dopady vládních výdajů na výdaje v celé ekonomice, a efekt vytěsňování (propojený se sklonem křivky LM). Tyto dva faktory působí proti sobě.¹⁶

Restriktivní fiskální politiky se využívá hlavně v případě, kdy je produkt nad úroveň potenciálního produktu, hrozí tedy přehřátí ekonomiky, a snížením vládních investic dochází ke snížení cenové hladiny a produktu (protiinflační politika). O něco složitější je vliv nepřímých nástrojů, jako je například snížení či zvýšení daní. V takovém případě může dojít ke změně množství výrobních faktorů v ekonomice (v případě snížení daní například přírůstek jednotek pracovní síly) a změně produktu bez vlivu na cenovou hladinu. K tomu je však nutná správně provedená daňová reforma, která je výrazně složitější než pouhé zvýšení vládních výdajů.¹⁷ Vzhledem k tomu je nutné provádět fiskální politiku na základě dobře naplánovaných kroků, v ideálním případě v kombinaci s monetární politikou,

¹⁵ FUCHS, Kamil, TULEJA, Pavel. *Makroekonomie I*. 2003. s. 170

¹⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 473

¹⁷ FUCHS, Kamil, TULEJA, Pavel. *Makroekonomie I*. 2003. s. 170

protože při jejich kombinaci lze dosáhnout kýženého efektu – růstu produktu bez neudržitelného růstu cenové hladiny.

3.1.3 Nástroje fiskální politiky

Je možné rozlišovat dva základní druhy fiskálních nástrojů, a to v závislosti na časovém horizontu jejich využití. Fiskální politika je jejími odpůrci často kritizována za časový nesoulad s hospodářským cyklem, tedy za to, že schvalování jednotlivých kroků trvá příliš dlouhou dobu. Ve chvíli, kdy zákon vejde v platnost, je již ekonomická situace rozdílná, tudíž postrádá vyšší účinnost. K tomu, aby se podobnému problému vláda vyhnula, se využívá tzv. **automatických (vestavěných) stabilizátorů**, které působí po zavedení do systému již automaticky a dlouhodobě, bez dalších výraznějších zásahů. Jako příklad lze zmínit progresivní zdanění, pojištění v nezaměstnanosti či systém sociálních dávek. Například progresivní zdanění je sestaveno tak, aby v době ekonomické konjunktury odčerpávalo relativně větší část příjmů subjektu, čímž mu sníží finanční dispozice pro další investice a spotřebu, a zamezí tak rychlému přehřátí ekonomiky. Tyto nástroje mají nulové zpoždění, nicméně jejich proticyklické působení je prokazatelně nedostatečné. Z toho důvodu je využíváno také jednorázových neboli **diskrečních** opatření. Jedná se o samostatné kroky, jakými jsou například vládní nákupy, změny daňové soustavy či dotace.¹⁸

Diskreční opatření jsou bohužel, jak již bylo zmíněno v případě daňové reformy, velmi časově náročná, ať už na přípravu či legislativní proces. Jako příklad velmi dlouho zaváděných opatření lze zmínit reformu důchodového systému či reformu veřejného zdravotního pojištění. Délka celého procesu však snižuje účinnost těchto kroků.¹⁹

3.2 Fiskální pravidla v České republice

I fiskální politika může zajisté škodit. Ať už vládnoucí garnitura sleduje nějaký svůj cíl (např. získávání hlasů voličů), nebo jedná z pouhé nerozvážnosti, některé její kroky mohou vést ke zhoršování ekonomické situace státu. Aby se co nejvíce zamezilo škodlivému dopadu nevhodné fiskální politiky, využívá se fiskálních pravidel, odvozených z **rozpočtové odpovědnosti**. Jejich historie ve světě sahá až do první poloviny 19. století, nicméně k jejich prudkému rozmachu dochází zejména v 90. letech 20. století, a to následkem rostoucího

¹⁸ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2006. s. 100

¹⁹ MAAYTOVÁ, Alena, OCHRANA, František, PAVEL, Jan a kol. *Veřejné finance*. 2015. s. 160

vlivu fiskální politiky a zvyšování veřejného dluhu. Bylo nutné tyto tendence určitým způsobem usměrňovat.²⁰

Z pozorování veřejných financí napříč světem vychází, že po zavedení fiskálních pravidel obvykle docházelo ke zlepšení fiskální výkonnosti, což ovšem také odráží zvýšenou pozornost zaměřenou na fiskální politiku v daném státě. Vzhledem k rozrůstání měnových unií se pravidla stanovují na národní i nadnárodní úrovni. V roce 2009 již mělo fiskální pravidla zavedeno více než 80 států. Velkou měrou se o to zasloužily mezinárodní dohody, jako je evropský Pakt stability a růstu, který vešel v platnost v roce 1998.²¹

V případě České republiky se tedy jedná o soubor pravidel, kterými jsou veřejné instituce zavázány, a to podle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o následující pravidla:²²

- **Pravidlo výdajů státního rozpočtu a státních fondů**

Vzhledem k tomu, že v ekonomice dochází k cyklickému střídání fází expanze a recese, je vhodné tomu přizpůsobit i plánování rozpočtu. Zatímco ve fázi expanze zpravidla rostou příjmy, při recesi příjmy klesají. Výdajový rámeček by měl být upraven o vliv hospodářského cyklu (tzn. od příjmů odečíst vliv ekonomického růstu). Zbývající část příjmů by měla být dána do rezervy na dobu, ve které přijde ekonomický útlum.

- **Pravidlo výše dluhu v poměru k HDP**

Neboli „dluhová brzda“, k jejímuž využití dojde v případě, že dluh veřejného sektoru překročí hodnotu 55 % nominálního HDP. Pokud dosáhne dluh takovéto výše, vybrané veřejné instituce musí přizpůsobit svůj rozpočet. Jedná-li se o státní rozpočet, musí být spolu se střednědobým výhledem předložen státní rozpočet takový, aby vedl k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Pokud byl již státní rozpočet schválen ve formě, která nespĺňuje toto pravidlo, vláda ho vezme zpět a náležitě upraví. Dále musí být předložen vyrovnaný rozpočet zdravotních pojišťoven. Územní samosprávné celky musí na následující rok schválit rozpočet přebytkový či vyrovnaný. Schodkový rozpočet může být u pojišťoven a územních samosprávných celků schválen pouze v případech stanovených zákonem.

²⁰ MELECKÝ, Aleš, GUBIÁNOVÁ, Markéta. *Fiskální pravidla v zemích Visegrádské čtyřky*. 2013. s. 438

²¹ IMF. *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances* [online]. 2009.

²² MF ČR. *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Finance. 2. aktualizované vydání*. 2018. s. 12-13

Ostatní veřejné instituce mají v období trvání dluhu vyššího než 55 % HDP omezenou možnost zřizovat nové závazky ze smluv.

- **Pravidlo minimálních splátek dluhu**

Územní samosprávný celek je povinen hospodařit v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí. Pokud dluh územního samosprávného celku překročí hranici 60 % vůči průměru příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, je mu na základě procentuálního vyjádření stanovena hodnota, kterou musí minimálně každý rok splatit. Pokud se tak nestane, ministerstvo rozhodne o pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

Na dodržování zákonem stanovených pravidel veřejnými institucemi dohlíží **Národní rozpočtová rada**. Jedná se o nezávislý odborný orgán, který přispívá k udržitelnosti veřejných financí v České republice. Stanoviska a zprávy, které vydává, slouží jako podklady ke konání pro další veřejné instituce, jako je vláda či Poslanecká sněmovna.²³

3.3 Rozpočtová soustava

Rozpočtovou soustavou prochází v České republice v posledních letech přes 40 % HDP, podobně jako ve většině evropských zemí. Jedná se tedy o zásadní předmět organizace státu.²⁴

Rozpočtová soustava zobrazuje peněžní vztahy, které jsou tvořeny veřejnými financemi. Jako taková umožňuje přehled o tom, jakým směrem a v jakém množství se finance pohybují. Je důležitým nástrojem sloužícím k fungování státu, zabezpečení jednotlivých činností či úkolů. Složitost rozpočtové soustavy je úměrná složitosti struktury státu, například stupňovitosti územní samosprávy apod. Od toho se také odvíjí náročnost rozhodování o tom, jak přiřadit získané finance (příjmy rozpočtové soustavy), v závislosti na rozdělení odpovědnosti a kompetencí. Podle toho musí být finance správně přiděleny, důležitým předmětem zkoumání je i správné nastavení finančních vztahů. Také touto problematikou se od druhé poloviny 20. století začala zabývat teorie fiskálního federalismu.²⁵ Jako příklad lze uvést rozdělení vlastnictví, tedy i odpovědnosti, za silniční

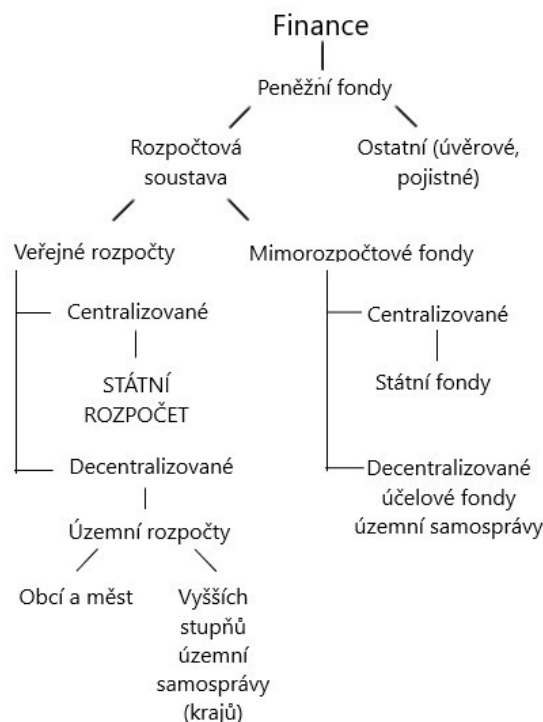
²³ NRR. *Kdo jsme a co děláme* [online]. 2020.

²⁴ HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 6. vydání. 2016. s. 598

²⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 94

komunikace. Zatímco dálnice a silnice I. třídy spravuje státní organizace ŘSD ČR, silnice II. a III. třídy jsou v kompetenci krajů.²⁶

Obrázek 3: Postavení rozpočtové soustavy ve finanční soustavě.²⁷



V rozpočtové soustavě se nachází následující složky:²⁸

- **Soustava veřejných rozpočtů**

Do této soustavy řadíme státní rozpočet, který má vzhledem k objemu finančních prostředků rozhodující postavení, dále také decentralizované rozpočty podle úrovní územní samosprávy a příspěvkové organizace.

- **Soustava mimorozpočtových peněžních fondů**

Jedná se o účelové peněžní fondy, které jsou zřizovány a rušeny zpravidla zákonem (na centralizované úrovni – Státní fond kinematografie či Fond národního majetku), případně voleným orgánem (na nižších úrovních, zastupitelstvem).

- **Soustava rozpočtů veřejnoprávních neziskových organizací**

Příspěvkové organizace zřizované státem, například ŘSD ČR.

²⁶ ŘSD ČR. *Údržba komunikace* [online]. 2020.

²⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 97

²⁸ ČERNOHORSKÝ, Jan, TEPLÝ, Petr. *Základy financí*. 2011. s. 280

Soustava veřejných rozpočtů

Jedná se o nejdůležitější část rozpočtové soustavy, její členění se odvíjí od státoprávního uspořádání země, zde je rozdělení uvedeno konkrétně pro Českou republiku. Jako první lze zmínit **nadnárodní rozpočet**, který se ke státu vztahuje v případě, že je součástí některého z nadnárodních uskupení, jako je například Evropská unie. Zde vidíme, že rozpočtová soustava je napojena také na vnější prostředí, ať už odvody určité částky jako „poplatku“ za členství na straně výdajů či dotací na straně příjmů. Tím vůbec nejdůležitějším rozpočtem je **rozpočet státní**, kterým projde až 80 % financí, které putují veřejnými rozpočty. Následují **rozpočty územních samospráv**, které jsou sestavovány v závislosti na uspořádání územní samosprávy, a **rozpočty veřejných podniků a veřejnoprávních neziskových organizací**, tedy rozpočty příspěvkových organizací s právní subjektivitou, které jsou zřizované státem či další územní samosprávou.²⁹

Ve zbytku teoretické části a následně i ve vlastní práci se autor věnuje téměř výhradně jen tématu státního rozpočtu, jakožto nejdůležitějšímu rozpočtu z rozpočtové soustavy. Teoretická východiska, jako je například definice funkcí rozpočtu či rozpočtových zásad, budou uvedena konkrétně pro státní rozpočet, nicméně jsou pro většinu rozpočtů v soustavě veřejných rozpočtů velmi podobná.

3.4 Státní rozpočet

Státní rozpočet lze podle M. Bakeše chápat jako:

„Produkt historického vývoje společnosti a její ekonomiky a charakterizovat jej jeho základní funkcí, tj. jako dokument schválený nejvyšším orgánem státu, zákonodárným sborem, a stanovící předpokládané příjmy a výdaje státu na jednoroční období“³⁰

Jedná se o nejdůležitější rozpočet, se kterým se na území daného státu pracuje. Státní rozpočet soustřeďuje peníze získané převážně díky tvorbě produktu, následně je přesouvá tam, kde jsou podle vlády nejvíce potřeba. Obecná podstata spočívá ve vytváření peněžních fondů z příjmů (nejvíce daně, poplatky), díky kterým je možné splňovat sociální, politickou i ekonomickou funkci státu. Ze získaných peněz se tedy financuje nejen chod

²⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 98

³⁰ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 2012. s. 76

státu, ale i udržování a zlepšování stavu veřejných statků či umožnění fungování soukromého sektoru (infrastruktura apod.).³¹

Lze ho chápat v několika rovinách:³²

- **Centralizovaný peněžní fond**

V tomto pojetí je státní rozpočet užíván na principu nenávratnosti, nedobrovolnosti a neekvivalence. Nenávratně se v něm přerozděluje část HDP s využitím rozpočtové soustavy, za pomoci příjmů na jedné a výdajů na druhé straně.

- **Bilance**

Jedná se o nejsledovanější ukazatel toho, jak stát hospodaří. V ideálním případě by měl být rozpočet státu vyrovnaný, nicméně se tak příliš často nestává, je tedy nutné tento ukazatel sledovat v delším časovém období. Na základě výsledného stavu rozpočtu se rozlišují tři typy rozpočtu, a to přebytkový, schodkový a vyrovnaný.

- **Finanční plán**

Sestavený rozpočet funguje také jako finanční plán na určené období, zpravidla odpovídá kalendářnímu roku. V praxi nikdy nelze dosáhnout stoprocentní přesnosti rozpočtu, protože zde figuruje příliš mnoho faktorů, nicméně cílem je se přiblížit co nejpřesněji. Finanční plán nabývá zákonné formy, tudíž je závazný a je možné jej měnit pouze ve výjimečných situacích. Za jeho plnění odpovídá Ministerstvo financí ČR, které dává poslancům průběžné zprávy o průběhu plnění.

- **Ekonomický vztah**

Rozpočet vyjadřuje také ekonomické vztahy mezi jednotlivými subjekty, systém shromažďování a rozdělování finančních prostředků.

- **Nástroj fiskální politiky**

Díky státnímu rozpočtu je možné zvyšovat či snižovat agregátní nabídku a poptávku a tím ovlivňovat hospodářskou situaci v zemi s cílem dosáhnout udržitelného hospodářského růstu.

³¹ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2006. s. 40

³² ČERNOHORSKÝ, Jan, TEPLÝ, Petr. *Základy financí*. 2011. s. 282-283

- **Právní norma**

Státní rozpočet musí být schválen jako zákon s účinností od 1. 1. daného roku. V zákoně jsou například obsaženy úhrnné částky příjmů a výdajů, jakožto i finanční vztahy ke krajům a obcím.

3.4.1 Funkce státního rozpočtu

Státní rozpočet má více funkcí, které společně slouží k působení na ekonomické prostředí daného státu:

- **Alokační**

Pomocí státního rozpočtu se vybrané prostředky umísťují tam, kde to vláda považuje za nejvhodnější, s cílem produkovat statky (veřejné či smíšené). Primární cíl nemusí být zisk, ale například jiná „výhoda“, jako je zlepšení životní úrovně obyvatel. Tímto procesem lze také měnit chování soukromého sektoru. Tato funkce byla významně decentralizována přesunutím kompetencí (a s tím souvisejícími prostředky ze státního rozpočtu) na územní samosprávu.³³

- **Redistribuční**

Stát přerozděluje prostředky tak, aby dosáhl určité spravedlnosti. Pomocí této funkce se stát snaží zmenšovat propast mezi chudými a bohatými, například využitím progresivního zdanění a peněžních transferů sociálně slabšímu obyvatelstvu.³⁴

- **Stabilizační**

Ve světě se využívá od 30. let 20. století, přičemž ze začátku byla této funkci přisuzována velká váha (jako celé fiskální politice), nicméně postupně vychází na světlo, že kupříkladu stabilizace cenové hladiny se pomocí fiskální politiky provádí s nízkou účinností a je snazší využívat politiku monetární. Původně byla stabilizační politika téměř výhradně doménou státního rozpočtu, nicméně postupnou decentralizací dochází k tomu, že se zvyšuje využití stabilizační funkce i na úrovni rozpočtů územní samosprávy.³⁵

Jako další funkce státního rozpočtu je někdy uváděna funkce **kontrolní**, tedy že vláda pomocí rozpočtu kontroluje tok financí v ekonomice. Pozornost je soustředěna na kontrolu

³³ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 99

³⁴ LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2009. s. 15-16

³⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 100

příjmové i výdajové strany rozpočtu, a to na výši částek a způsob, jakým se s nimi nakládá. Jako poslední lze uvést funkci **regulační**, díky které vláda upravuje ceny zboží a služeb v ekonomice, a to převážně těch, které zasahují chudší domácnosti. Jedná se například o ceny v oligopolním prostředí, jako je trh energií.³⁶ Je nutné dodat, že tyto funkce lze jen stěží od sebe oddělit a většinou působí současně. Například pokud státní rozpočet poskytne sociální transfer obyvatelstvu, ovlivní tak jeho individuální poptávku, což má za následek zvýšení poptávky agregované.³⁷

Kromě těchto „klasických“ ekonomických funkcí se vyskytuje také funkce **politická**, kdy dochází k využívání státního rozpočtu pro získávání „politických bodů“, tedy snaze o získání voličů pro budoucí volby. Zde může docházet k tomu, že vláda nejedná v ekonomickém zájmu, ale cílí na určitou skupinu, u které chce zvýšit svoji oblíbenost.³⁸

3.4.2 Rozpočtové zásady

Vzhledem k tomu, jak důležitá a zároveň obsáhlá je rozpočtová soustava, musí se napříč ní dodržovat určité zásady. Nejinak tomu je u státního rozpočtu. Takových zásad je mnoho, níže jsou zmíněny ty, které se napříč publikacemi objevují nejčastěji jako nejdůležitější.

- **Zásada každoročního sestavování a schvalování**

Platí pro rozpočet i mimorozpočtové peněžní fondy. Státní rozpočet je každoročním finančním plánem platným pro celý daný kalendářní rok, a takovým způsobem je také zakotven v zákoně.³⁹

- **Zásada reálnosti a pravdivosti**

Pokud by byl rozpočet sestavován se značným zkreslením, docházelo by v průběhu roku k výrazným finančním problémům. Samozřejmě nejde na rok dopředu sestavit naprosto bezchybný rozpočet, nicméně s kvalitou prognóz se přesnost zvyšuje. S určitým procentem nepřesnosti je počítáno i v příslušných zákonech.⁴⁰

³⁶ ČERNOHORSKÝ, Jan, TEPLÝ, Petr. *Základy financí*. 2011. s. 284

³⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 100

³⁸ MAAAYTOVÁ, Alena, OCHRANA, František, PAVEL, Jan a kol. *Veřejné finance*. 2015. s. 167

³⁹ HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAAYTOVÁ, Alena. *Veřejné finance*. 2010. s. 167-168

⁴⁰ Ibidem s. 167-168

- **Zásada úplnosti, jednotnosti a průhlednosti**

Aby bylo umožněno pracovat s hodnotami napříč rozpočtem, je nutné, aby byly ve stejné formě. Není možné, aby část rozpočtu byla skryta či hůře dostupná. Proto je nutné pracovat v rozpočtové soustavě s rozpočtovou skladbou jako nástrojem k vybudování jednotné klasifikace, a to z více možných hledisek.⁴¹

- **Zásada dlouhodobé vyrovnanosti**

Možná vůbec nejobtížněji splnitelná zásada, která je v dnešním světě spíše výjimkou. Rozpočtovým omezením by měl být státnímu rozpočtu hlavně objem jeho příjmů, nicméně v krátkodobém horizontu je často dosaženo deficitu jako následku expanzivní fiskální politiky.⁴²

- **Zásada efektivnosti, hospodárnosti**

Určuje co možná nejhospodárnější využití vybraných prostředků. V některých publikacích je tato zásada propojena se zásadou účelovosti, která vyjadřuje, že předem vyčleněný příjem by měl sloužit k pokrytí předem zvolených výdajů.⁴³

- **Zásada publicity**

Vzhledem k tomu, že se z velké části jedná o peníze, které byly vybrány od občanů, a které by tak měly být použity pro zvyšování jejich životní úrovně, je nutné o rozpočtu (procesu tvorby a schvalování, výsledku i plnění) informovat občany. Tento krok by měl v demokratických zemích zajistit tzv. občanskou kontrolu.⁴⁴ S tímto tématem však souvisí dva základní problémy, a to je nezájem občanů o získávání informací a špatná srozumitelnost takových informací. Proti těmto problémům by měl stát aktivně bojovat, v České republice se tak děje například díky informačnímu portálu Ministerstva financí ČR Monitor nebo každoroční publikaci Státní rozpočet v kostce.⁴⁵

Někdy je také uváděna **zásada včasnosti**, která zdůrazňuje nutnost schválit státní rozpočet před vstupem do roku, ve kterém se podle něj mají řídit veřejné finance.⁴⁶

⁴¹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 119

⁴² Ibidem. s. 119

⁴³ PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. 2008. s. 252

⁴⁴ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2006. s. 32

⁴⁵ PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. 2008. s. 252

⁴⁶ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2006. s. 32

3.4.3 Rozpočtová skladba

S ohledem na zásadu jednotnosti je nutné pracovat s určitým systémem (standardem) vykazování a třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů, k čemuž slouží právě rozpočtová skladba. Rozpočtová skladba je stavebním kamenem systému informací o národním hospodářství České republiky, a její forma je stanovena ve vyhlášce č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, pomocí pravidel a způsobu sestavování státního rozpočtu, ale i jiných rozpočtů organizačních složek státu. Rozpočtová skladba zatřídí příjmy a výdaje podle vybraných druhů a hledisek (Vyhláška č. 343/2019 Sb. o rozpočtové skladbě).

U rozpočtové skladby jsou použity některé další zásady, kterými se musí rozpočtová skladba řídit. Jedná se například o **zásadu jednotnosti**, která určuje, že žádný ze subjektů, které se danou rozpočtovou skladbou musí řídit, si ji nesmí žádným způsobem upravovat. Další důležitou zásadou je **zásada kompatibility**, která má zaručit použitelnost s mezinárodními statistickými standardy.⁴⁷

Rozpočtová skladba v České republice využívá základních hledisek a druhů třídění, které jsou dále doplněny o několik dalších, celkem je jich 12. Zde jsou uvedeny 3 základní, se kterými se lze setkat nejčastěji. Pokud se příjmy a výdaje třídí podle správce kapitol, v jejichž pravomoci peněžní toky figurují, jedná se o třídění z **hlediska odpovědnostního**. Příjmy a výdaje jsou tříděny do takzvaných kapitol s trojmístnými kódy, kterých je 47 (v roce 2020). Například Ministerstvo dopravy ČR má číslo 327, Český statistický úřad 345 atd. K třídění příjmů a výdajů podle druhu slouží **hledisko druhové**, které využívá jako základní jednotku položku. Ta se dále řadí do podseskupení, poté do seskupení, a nakonec do rozpočtové třídy. Každá část má jednu číslici, nakonec tedy tvoří čtyřmístné číslo. Pokud jsou peněžní toky tříděny podle toho, z jakého druhu činnosti plynou příjmy či na který druh činnosti jsou vynakládány výdaje, je využito **hlediska odvětvového**. Nejnižší jednotkou je rozpočtový paragraf, následuje pododdíl, oddíl a skupina. Například skupina číslo 1 náleží „Zemědělství, lesnímu hospodářství a rybářství“. Stejně jako v předchozím případě má každý paragraf výsledné číslo čtyřmístné.⁴⁸

⁴⁷ PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 3., aktualiz. a rozš. vyd.* 2008. s. 242

⁴⁸ MF ČR. *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Finance. 2. aktualizované vydání.* 2018. s. 30

3.5 Rozpočtový proces státního rozpočtu

Rozpočtový proces má za cíl sestavení finančního plánu (rozpočtu) na jeden kalendářní rok. V České republice je tento proces upraven zákonem č. 281/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Trvání samotného procesu je však delší, z pravidla mezi 1,5 až 2 roky, pokud nepřihlížíme i k rozpočtovým výhledům, které se sestavují na delší období. I rozpočtové výhledy (střednědobý výhled a střednědobý výdajový rámec) jsou zakotveny v zákoně a tvoří se zpravidla na následující 3 roky, na jejich základě je následně tvořen státní rozpočet. Stejně jako tvorbou státního rozpočtu, i jejich tvorbou je pověřeno Ministerstvo financí. Rozpočtový proces se skládá ze 4 základních fází, které se částečně prolínají.⁴⁹

3.5.1 Příprava a schvalování

Přibližně mezi lednem až květnem v roce, který předchází rozpočtovému roku, se připravují podklady pro nový rozpočet. Tuto aktivita lze označit za vůbec nejsložitější z celého procesu. Při sestavování rozpočtu lze použít více metod, v České republice se však využívá analýzy vývoje příjmů a výdajů v minulých letech, analýzy skutečného vývoje od začátku roku do počátku zpracování návrhu a analýzy očekávaného plnění rozpočtu do konce tohoto roku. Kromě toho se do návrhu zapracovávají další prognózy makroekonomických ukazatelů, jakým je například inflace či očekávané legislativní změny. Velké množství faktorů znamená velkou náročnost tvorby návrhu. Ministerstvo financí vládě předkládá předběžný návrh střednědobého výhledu spolu s návrhem střednědobého výdajového rámce na následující tři roky (rok rozpočtu a další 2 následující). Následně správci kapitol a státní fondy představí svůj návrh příjmů a výdajů, který je diskutován s Ministerstvem financí. Předběžný návrh příjmů a výdajů podle jednotlivých kapitol je předložen vládě ke schválení. Poté Ministerstvo financí oznámí správcům kapitol a státních fondů schválené příjmy a výdaje, přičemž ti následně vytvoří návrh rozpočtu své kapitoly. Ministr financí poté projedná návrhy rozpočtů se správci kapitol a vytvoří návrh zákon o státním rozpočtu, který předloží vládě. S ním také předkládá návrh střednědobého výhledu a střednědobý výdajový rámec. Vláda po projednání návrh schválí, čímž je návrh zákona posunut do etapy schvalování Poslaneckou sněmovnou. Ve třech čteních je návrh postupně schvalován, přičemž každé čtení má jiné parametry. Například zatímco

⁴⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 153

v prvním čtení může Poslanecká sněmovna návrh vrátit k přepracování, ve třetím se projednávají jen gramatické či technické úpravy. Následně se hlasuje o jednotlivých pozměňovacích návrzích a schválení celého zákona o státním rozpočtu. Zákon je následně podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, předsedou vlády a prezidentem.⁵⁰

Pokud nedojde ke schválení rozpočtu do začátku rozpočtového období, tedy do 31. prosince, řídí se hospodaření podle tzv. rozpočtového provizoria, které je odvozeno od schváleného rozpočtu z předchozího roku.⁵¹

3.5.2 Realizace

Realizace, někdy také nazývána jako plnění, schváleného rozpočtu je pravomocí správců jednotlivých kapitol. Ti se musí stanoveného rozpočtu držet, a to nejen v celkové sumě příjmů a výdajů, ale i účelovosti prostředků, které jim byly svěřeny. Ke kontrole dodržování této podmínky slouží **závazné ukazatele**, které jsou nejnižší úrovní rozpočtové struktury. Ty detailně stanovují, za co konkrétně mají být určené prostředky utraceny, nebo naopak z jakých zdrojů mají pocházet. Pokud během rozpočtového období dojde k situaci, ve které je nutné měnit peněžní toky, lze legálně zakročit pomocí tzv. **rozpočtového opatření**.⁵²

Rozpočtové opatření

Rozpočtová opatření jsou takové kroky, při kterých nedochází ke změně salda státního rozpočtu. Nejčastěji se jedná o přesunutí prostředků v rámci jedné kapitoly, tedy změnu rozpočtové skladby. K určitým opatřením je nutný souhlas Ministerstva financí, a to v závislosti na změně závazného ukazatele a procentuální výši změny. Pokud jde o závažnější opatření, kdy se částka schválená zákonem mění o více než 10 %, je nutný i souhlas Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny. Na tato opatření se vztahují pravidla podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Rozpočtové opatření je legislativně dokonáno ve chvíli, kdy se změna zanesení do rozpočtového systému.

⁵⁰ MF ČR. *Státní rozpočet 2018 v kostce*. 2018. s. 95

⁵¹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 156

⁵² MF ČR. *Státní rozpočet 2018 v kostce*. 2018. s. 97

3.5.3 Hodnocení

V případě státního rozpočtu slouží hodnocení hlavně jako kontrola toho, jak probíhá plnění státního rozpočtu v průběhu roku, a to nejen v jeho průběhu, ale i po jeho skončení. Nejedná se přitom pouze o kontrolování různých nelegálních aktivit, ale také nedostatečné hospodárnosti či snahu o včasné odhalení neodpovídající situace. Hlavním dozorcem realizace hospodaření podle státního rozpočtu je Ministerstvo financí, které předkládá průběžné zprávy Poslanecké sněmovně.⁵³

Dalším orgánem, který na hospodaření podle rozpočtu dohlíží, je Nejvyšší kontrolní úřad. Jedná se o nezávislou kontrolní instituci, která se zaměřuje na kontrolu hospodaření státu, jak na straně výdajů, tak i příjmů. Jejím cílem je vytvářet zpětnou vazbu politickým představitelům, ale i poskytovat nestranné informace veřejnosti. Existence tohoto orgánu je zakotvena v zákoně a její fungování je upraveno v zákoně č. 166/1993 Sb., zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu.⁵⁴

Pro vyhodnocení je zcela zásadní státní závěrečný účet, ten totiž obsahuje údaje o výsledcích hospodaření z minulého roku. Po projednání v Poslanecké sněmovně tento účet Ministerstvo financí zveřejní. Zpravidla se od plánovaného rozpočtu liší, což je způsobeno primárně časovou prodlevou mezi sestavením plánu a jeho realizací.⁵⁵

3.6 Příjmy a výdaje státního rozpočtu

*Veřejné příjmy jsou obecně příjmy plynoucí do veřejných rozpočtů, a to jak do rozpočtu státního, tak rozpočtu krajů a obcí, do parafiskálních fondů, ale také do rozpočtů zdravotních pojišťoven (které lze při určitém zjednodušení považovat za veřejné rozpočty).*⁵⁶

Obecně lze hovořit o veřejných příjmech, které jsou zdrojem krytí veřejných výdajů, teoreticky by měly být předpokládáné příjmy stropem pro plánované výdaje, fungovat tedy jako rozpočtové omezení. Veřejné příjmy slouží k plnění jednotlivých funkcí veřejných financí, přičemž by měla být dodržována zásada účelovosti. Z této zásady například vyplývá, že příjmy získané progresivním zdaněním bohatších občanů by měly směřovat k těm chudším, dálnice by se měly stavět z příjmů získaných od motoristů atd.

⁵³ PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2008 s. 250

⁵⁴ NKÚ. *O nás* [online]. 2020.

⁵⁵ MF ČR. *Státní rozpočet 2018 v kostce*. 2018. s. 98

⁵⁶ HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAAYTOVÁ, Alena. *Veřejné finance*. 2010. s. 116

Nejdůležitějším (co do celkové výše peněžních toků) rozpočtem veřejných financí, je státní rozpočet. Je tak logické, že převážná část veřejných příjmů putuje právě tímto směrem. Tomu odpovídá i největší zastoupení veřejných výdajů.⁵⁷

3.6.1 Příjmy

Jak již bylo zmíněno v kapitole věnující se rozpočtové skladbě, příjmy i výdaje je možno dělit z více různých hledisek. Dále jsou příjmy rozděleny podle druhového členění, se kterým se lze setkat nejčastěji.

Druhové členění

Druhové členění je základním dělením, které je závazné pro rozpočtovou soustavu, jako takové je zakotvené v zákoně.

- Daňové příjmy

Jedná se o nejvýznamnější část příjmů státního rozpočtu (přibližně 89 % - 2019). V České republice je vůbec nejdůležitější položkou pojistné na sociální zabezpečení, které tvoří téměř 37 % (2019) veškerých příjmů státního rozpočtu. Dále lze zmínit daň z příjmů, DPH či další spotřební daně. V kontextu daňových příjmů je nutné definovat pojem „rozpočtové určení daní“. Tímto spojením se označuje předpis, podle kterého se stanovuje procentuální rozdělení daňových příjmů mezi jednotlivé úrovně veřejných rozpočtů. Lze následně dělit daně na výlučné (někdy označované jako svěřené), případně sdílené, podle toho, zda připadají jen jednomu (například daň z nemovitosti připadá celá obci, na jejímž území nemovitost leží) či více subjektům.⁵⁸

- Nedaňové příjmy

Do této kategorie se řadí hlavně příjmy z vlastní činnosti státu a odvody přebytků organizací s přímým vztahem (pod které spadá například příjem z pronájmu majetků či soudní poplatky), přijaté sankční platby či příjmy z prodeje nekapitálového majetku. Jedná se o „méně důležitou“ část příjmů, která odpovídá pouze 1,5 % (2019) celkových příjmů státního rozpočtu.⁵⁹

⁵⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 151

⁵⁸ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2006. s. 47

⁵⁹ MF ČR. *Přehled státního rozpočtu* [online]. 2020.

- **Kapitálové příjmy**

Podobné procento příjmů jako nedaňové příjmy tvoří také příjmy kapitálové. Pod ty spadají například příjmy z prodeje pozemků či prodeje nehmotného dlouhodobého majetku. Kapitálové příjmy byly důležitým zdrojem pro Českou republiku v 90. letech minulého století, a to hlavně vlivem rozsáhlé privatizace. Vzhledem ke snížení státního majetku se snížila i významnost těchto příjmů.⁶⁰

- **Přijaté transfery**

Po daňových příjmech se jedná o druhou nejdůležitější kategorii, ve které hlavní úlohu hrají peníze získávané z Evropské unie, a to buď formou neinvestičních či investičních přijatých transferů od Evropské Unie, případně prostřednictvím Národního fondu, který byl pro tyto účely zřízen v roce 1998.⁶¹

Kromě druhového členění se lze také často setkat s dělením příjmů podle návratnosti, přičemž většinu příjmů státního rozpočtu tvoří příjmy **nenávratné**. Ty se vyznačují tím, že nevzniká žádné právo na navrácení těchto finančních prostředků. Sem se řadí například daně, poplatky či příjmy z prodeje majetku. Pokud nastane situace, ve které vlastní prostředky získané převážně formou nenávratných zdrojů nestačí, může státní rozpočet využít **návratných** příjmů. Mezi ně spadají například krátkodobé úvěry či půjčky, střednědobé a dlouhodobé investiční úvěry a emise cenných papírů.⁶²

Je možné poměrně jednoznačně říct, že daňové příjmy jsou naprosto zásadní pro státní rozpočet. Zatímco ostatní kategorie poměrně výrazně kolísají a v současnosti nemají takový vliv, bez stálých (respektive soustavně rostoucích) daňových příjmů by se stát zcela jistě neobešel. Proto je nutné zajistit výběr dostatečného množství daní, přičemž do rovnice vstupuje více faktorů, jakým je například vývoj HDP či šedá ekonomika, jejíž hodnota se v evropských zemích pohybuje kolem 10 % HDP. Vlivem šedé ekonomiky unikají státu peníze, které by jinak bylo možno využít při tvorbě státního rozpočtu. Cílem státu je tak míru šedé ekonomiky co možná nejvíce snižovat, ale zároveň občany „neutopit“ v přebujelé byrokracii, která může vést ke snížení výkonnosti či zájmu o vykonávání výdělečné činnosti v dané zemi.⁶³

⁶⁰ MF ČR. *Přehled státního rozpočtu* [online]. 2020.

⁶¹ MF ČR. *Národní fond zřízen k 31. 12. 1998* [online]. 1999.

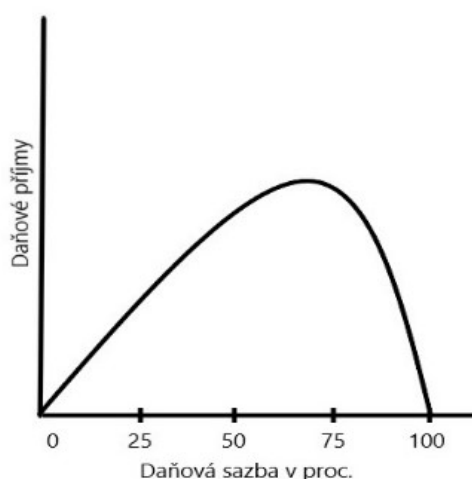
⁶² PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 317

⁶³ HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 6. vydání. 2016. s. 613

Lafferova křivka

Může se zdát, že pouhé zvýšení daní (procentuálního odvodu např. z příjmů) pomůže k vyšším příjmům veřejných rozpočtů, nicméně situace je složitější. Nelze se spolehnout na to, že se zvyšující se mírou zdanění bude úměrně růst i daňový výnos. S rostoucí sazbou daně klesá motivace k práci, protože větší část následně odchází státu, naopak roste motivace k vyhýbání se placení daní, ať už legální (přesídlení firmy do zahraničí) či nelegální (krácení daní, šedá ekonomika). Této problematice se věnoval i americký ekonom Arthur Laffer, který je autorem tzv. Lafferovy křivky, která popisuje jev, při kterém má od určitého bodu zvyšování daní negativní dopad na daňové výnosy. Pro každý stát (společnost, ekonomiku) je tento bod rozdílný, nelze určit konkrétní sazbu daně, při které by byly daňové výnosy nejvyšší, navíc zde působí více faktorů než jen daňová sazba. Snahou politických představitelů by však mělo být se tomuto bodu co nejvíce přiblížit.⁶⁴

Obrázek 4: Lafferova křivka.⁶⁵



3.6.2 Výdaje

Výdaje státního rozpočtu se obdobně jako v případě příjmů řadí pod veřejné finance. S jejich pomocí by se měly plnit funkce státního rozpočtu a měly by být dodržovány zásady, které vedou k efektivnosti veřejných výdajů. Opět se lze nejčastěji setkat s dělením druhovým, které je stejně jako v případě příjmů závazné.⁶⁶

⁶⁴ HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 6. vydání. 2016. s. 613

⁶⁵ SAMUELSON, Paul Anthony a NORDHAUS, William D. *Ekonomie*. 18. vydání. 2007. s. 340

⁶⁶ MAAAYTOVÁ, Alena, OCHRANA, František, PAVEL, Jan a kol. *Veřejné finance*. 2015. s. 49

Běžné výdaje, někdy také neinvestiční či provozní

Jak již název napovídá, tyto výdaje slouží k financování běžného chodu státu a z pravidla se opakují každoročně. Je možné rozlišovat dva hlavní typy běžných výdajů, a to **mandatorní** a **kvazi (quasi) mandatorní**. S těmito pojmy se lze setkat převážně v sociálně orientovaných ekonomikách, neboť se v převážné většině případů jedná o přesun finančních prostředků k občanům. Nejvýznamnějším „kanálem“, který je k toku těchto prostředků využíván, jsou sociální dávky. Mandatorní výdaje se vyznačují tím, že se jich nelze jednoduše vzdát, neboť vycházejí ze zákona či smlouvy. Kvazi-mandatorní výdaje sice nevycházejí ze zákona přímo, nicméně se stát nemůže zříct jejich plnění. Jedná se zejména o platy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací, bezpečnostní sbory apod. Mandatorní (příp. kvazi-mandatorní) výdaje rostou jak souvisle (valorizace důchodů) tak skokově (zavedení rodičovského příspěvku).⁶⁷ Snížení těchto výdajů zpravidla znamená, že některé skupině občanů uberete finanční prostředky, což může být v některých případech velmi špatně přijato, proto se málokterý politický subjekt k takovým krokům odhodlá. To vede ke skutečnosti, že se snadněji a s nadšením voličů schvalují zákony, které mandatorní výdaje zvyšují, nicméně omezení těchto výdajů je v praxi velmi špatně proveditelné. Důležitou položkou mandatorních výdajů jsou výdaje na obsluhu státního dluhu. S rostoucím státním dluhem také roste částka, která se musí poskytnout na zaplacení náležitých úroků. Hlavním problémem těchto výdajů je skutečnost, že výrazně snižují schopnost vlády provádět fiskální politiku, protože s jejich růstem se často snižuje podíl, který zabírají kapitálové výdaje, kterými se dá lépe upravovat agregovaná nabídka či poptávka. Tuto problematiku se snaží zachytit tzv. index fiskální demokracie.⁶⁸

Kapitálové výdaje

Jedná se zpravidla o jednorázové investice, které ovšem mohou přesahovat rámec jednoho roku. Vynakládají se na financování konkrétní investice, která má určitou dobu trvání (například stavba silničního obchvatu), tudíž se neopakují.⁶⁹

Index fiskální demokracie

S rozvojem sociálního státu ve státním rozpočtu vzrůstá význam mandatorních, případně kvazi mandatorních výdajů, které mohou být například důsledkem snahy o zaručení

⁶⁷ SMETANKOVÁ, Daša. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995*. 2015. s. 2

⁶⁸ STREECK, Wolfgang, MERTENS, Daniel. *An Index of Fiscal Democracy*. 2010. s. 6

⁶⁹ MF ČR. *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Finance. 2. aktualizované vydání*. 2018. s. 20

určité životní úrovně pro každého občana (důchody a jiné dávky). Další nezanedbatelnou částkou jsou při zadlužení většiny států světa také placené úroky, které mohou dále způsobovat deficit rozpočtu. Aby bylo možné zachytit stav mandatorních výdajů, respektive jejich vliv na využitelnost fiskální politiky jako nástroje k ovlivňování ekonomiky státu, představili začátkem roku 2010 Eugene Steuerle a jeho kolega Tim Roper „index fiskální demokracie“, který zachycuje podíl rozpočtových příjmů vůči mandatorním (včetně kvazi mandatorních) výdajům.⁷⁰ Zjednodušeně lze říct, že procentuálně zachycuje, nakolik je možné využívat rozpočet v daném roce, a jakou část si z rozpočtu ukrojí výdaje, které nemohou být v rozpočtu upraveny. Sám Eugene Steuerle označuje tento fenomén jako „vládu mrtvých mužů“, což odkazuje na skutečnost, že autoři naakumulovaných zákonů (či jiných důvodů, proč dané mandatorní výdaje vznikají) již nejsou u moci. Index fiskální demokracie může být i záporné číslo, jako se tomu stalo například v USA v roce 2009. Taková situace teoreticky znamená, že všechny příjmy jsou utraceny dříve, než se rozhodne o jakékoliv investici.⁷¹

Vzorec pro výpočet indexu fiskální demokracie (v procentech), kde MV jsou celkové mandatorní výdaje rozpočtu včetně ostatních a kvazi mandatorních, a P jsou celkové příjmy státního rozpočtu, je následovný:⁷²

$$\text{IFD} = \left(1 - \frac{MV}{P}\right) * 100$$

3.6.3 Rozpočtová nerovnováha

Pokud by celková hodnota příjmů rozpočtu v určitém období (resp. jejich předpokládaná výše, protože se rozpočty sestavují dopředu) fungovala jako maximální hodnota jeho výdajů v tomtéž období, docházelo by k jeho vyváženosti – příjmy by se rovnaly výdajům. Ve skutečném světě tomu tak zpravidla není, přičemž dochází k tzv. rozpočtové, potažmo fiskální, nerovnováze.⁷³

Kromě zmíněné vyváženosti může docházet buď k rozpočtovému přebytku v případě kladné bilance, nebo k rozpočtovému deficitu v případě záporné bilance. Zatímco rozpočtový přebytek je jevem veskrze pozitivním (pokud k němu nedochází

⁷⁰ STEUERLE, Eugene. *Restoring fiscal democracy*. [online]. 2016..

⁷¹ STEUERLE, Eugene. *Dead Men Ruling*. [online]. 2016.

⁷² TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015. s. 105

⁷³ MAAÝTOVÁ, Alena, OCHRANA, František, PAVEL, Jan a kol. *Veřejné finance*. 2015. s. 183

na úkor snížení investic či zhoršení ekonomické situace a je následně správně využit), rozpočtový deficit je spíše negativním jevem, ovšem posouzení závisí na konkrétní situaci. Z krátkodobého hlediska, kdy lze mluvit právě o rozpočtovém deficitu, nemusí tato skutečnost značit žádné problémy, může se například v případě státního rozpočtu jednat pouze o využití expanzivní fiskální politiky k udržení ekonomického růstu či zakročení v případě významných událostí (přírodní katastrofy, války). Z dlouhodobého hlediska (při nedodržení zásady dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu) se může jednat o zásadní problém, protože se tvoří dluh. Jinými slovy lze také říct, že se krátkodobý deficit svým opakováním přeměňuje na střednědobý či dlouhodobý, případně chronický.⁷⁴

Deficit veřejných rozpočtů

V kontextu veřejných financí, kterým se tato práce věnuje, je podstatné zmínit pojem „deficit veřejných rozpočtů“. Veřejnými rozpočty se kromě státního rozpočtu rozumí také rozpočty územních samospráv, zdravotních pojišťoven či mimorozpočtových fondů. Pokud k deficitu dochází dlouhodobě, resp. pokud není v dlouhodobém horizontu vyvážen přebytky veřejných rozpočtů, dochází k tvorbě **veřejného** (někdy také vládního) **dluhu**. Ten je složen z dluhů všech subjektů v sektoru vládních institucí, tím pádem dobře vypovídá o stavu veřejných financí v daném státě. Od toho se odvíjí také jeho využití v rámci mezinárodního srovnávání, například v Evropské unii (jedno z Maastrichtských kritérií).⁷⁵ V České republice hraje i v rámci veřejného dluhu zcela zásadní roli státní rozpočet, resp. **státní dluh**, který se tvoří z jeho deficitů. Tudiž zatímco veřejný dluh je složen z dluhů všech veřejných institucí, státní dluh je odvozen pouze ze státního rozpočtu.⁷⁶

Členění deficitu státního rozpočtu

Deficit státního rozpočtu je v první řadě možno dělit na **strukturální (aktivní)** a **cyklický (pasivní)**, podle toho, co je jeho hlavní příčinou. V případě strukturálního deficitu se jedná o záměrné kroky vlády, které vedou k nevyvážené struktuře příjmů a výdajů rozpočtu. Zde je tedy úzká souvislost s fiskální politikou dané vlády, která může být ovlivněna například vládním populismem.⁷⁷ Naopak cyklický deficit plyne z působení faktorů, které vláda není schopna ovlivnit, jako je neefektivní fungování hospodářství

⁷⁴ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*, s. 49-50

⁷⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 486

⁷⁶ PAVELKA, Tomáš. *Makroekonomie: základní kurz*. 2006, s. 219-225

⁷⁷ MAAYTOVÁ, Alena, OCHRANA, František, PAVEL, Jan a kol. *Veřejné finance*. 2015. s. 186

převážně v době krize či různé přírodní katastrofy, což vede k nižším příjmům do státní poklady i vyšším výdajům. Oba tyto deficity se vyskytují v proměnlivém zastoupení současně, zjednodušeně je možné říct, že součet strukturálního a cyklického deficitu je roven celkovému deficitu státního rozpočtu. Pokud dojde k vytvoření dlouhodobého deficitu, stávají se významnou položkou výdajové části rozpočtu úroky placené z dluhu. K vystihnutí této problematiky se užívá označení **primární deficit**, který je očištěný právě o celkovou hodnotu úroků. S tím, jak se zvyšuje státní dluh, může docházet k situaci, při které je před započtením úroků rozpočet přebytkový, ovšem ve výsledku je deficitní. Jedná se o jeden z faktorů, který svazuje vládu ruce v rámci fiskální politiky a komplikuje udržitelnost veřejných financí.⁷⁸

Je nutné si uvědomit, že i rozpočet sestavený jako vyrovnaný může skončit ve schodku či přebytku, například vzhledem k nepřesnosti odhadů ekonomického vývoje či různým nečekaným událostem. V tomto případě je rozlišován deficit **plánovaný** a **neplánovaný**.⁷⁹

⁷⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. 2011. s. 486

⁷⁹ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2006. s. 102

4 Vlastní práce

Nedlouhá historie samostatné České republiky dává možnost zmapovat některé zásadní faktory, které se dále promítají do fungování státního rozpočtu v hlavním sledovaném období od roku 2010 do roku 2020. Proto je začátek praktické části této diplomové práce věnován krátkému zjednodušenému souhrnu ekonomického vývoje České republiky od jejího vzniku v roce 1993 až po rok 2010, s pozorností zaměřenou na vývoj státního rozpočtu, a to jak jeho příjmové, tak výdajové strany.

Vzhledem k tomu, že v době dokončování této diplomové práce (duben 2020) probíhá pandemická krize, která výrazně ovlivní ekonomickou situaci, a to včetně státního rozpočtu v roce 2020, nebude v následujících analýzách tento rok výrazně zohledňován. Tak bude učiněno v samostatné kapitole věnující se budoucímu vývoji.

4.1 Analýza výchozí situace

4.1.1 Důležité faktory vývoje státního rozpočtu do roku 2010

Zcela zásadní byl hned první rozpočet samostatné České republiky, který byl sestaven pro rok 1993 (tehdy plánovaný ještě v československých korunách, samostatná měna vznikla o několik měsíců později). Ten byl výrazně ovlivněn hned několika faktory. V první řadě se jednalo o postupnou přeměnu z centrálně plánované ekonomiky na ekonomiku tržní, která v Československu a následně České republice, stejně jako na Slovensku, probíhala. V reakci na tuto transformaci musela být mimo jiné provedena daňová reforma, s kterou byly také úzce spojeny změny v rozpočtovém určení daní. Jako příklad lze uvést výrazné snížení podílu státního rozpočtu na inkasu ze zdanění osobních příjmů, což bylo důsledkem snah o zvýšení finanční soběstačnosti místních rozpočtů (nutno podotknout, že dluh územních rozpočtů rostl téměř soustavně až do roku 2014, kdy začal klesat).⁸⁰ Dále docházelo ke snižování daňového břemene podnikatelského sektoru či změně v odvodech na sociální a zdravotní pojištění. Velký vliv na tehdejší státní rozpočet mělo také rozdělení rozpočtového hospodaření České a Slovenské republiky, které o něco více prospělo právě České republice.⁸¹ Dalším faktorem, který byl při dalším

⁸⁰ MF ČR. *Zadluženost územních rozpočtů*. [online]. 2019.

⁸¹ HAVEL, Miroslav. *Státní rozpočet v roce 1993 a 1994 a střednědobá strategie rozpočtové politiky do roku 2000*. [online]. 1994.

vývoji státního rozpočtu důležitý, je státní dluh. Ten se skládal ze dvou částí, a to z dluhu vlastního a z podílu dluhu federálního, ze kterého po rozpadu Československa připadly přibližně dvě třetiny (asi 100 mld. Kč) České republice. Vlastní dluh tvořil 65 mld. Kč, Česká republika tak začínala kapitolu samostatnosti se státním dluhem dosahujícím 165 mld. Kč. Téměř polovinu v té době tvořil dluh zahraniční (pro rok 2019 tvoří hodnota zahraničního dluhu přibližně 15 % z celkového dluhu).⁸²

Je podstatné zmínit, že se do státního rozpočtu přímo nepromítaly příjmy plynoucí z privatizace, ty tvořily například samostatný Fond národního majetku zařazený do mimorozpočtových fondů ČR. Hlavní myšlenkou tvorby privatizačních fondů bylo zabránit neefektivní spotřebě finančních zdrojů získaných státem z privatizačních procesů, které v celém trvání privatizace dosáhly hodnoty téměř 1 bilionu korun.⁸³ Proto zvláštní privatizační účty neumožňovaly přímé čerpaní státní správou, čímž byla vyloučena možnost jednoduchého přesunu peněz z fondů do státního rozpočtu. Fondy byly primárně zřízeny za účelem realizace privatizace, neměly tedy právo rozhodovat o jejím průběhu, pouze technicky zaštiťovaly rozhodnutí vydaná Ministerstvem financí ČR (dříve Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci ČR), případně vládou. Příjmy těchto fondů mohly sloužit pouze k zákonem stanoveným účelům, které se orientovaly převážně na likvidaci škod a pozůstalých závazků, které za sebou zanechalo dlouhotrvající období státního vlastnictví. Mezi tyto účely lze řadit například odstraňování ekologických škod, přeměnu a stabilizaci bankovního sektoru či oddlužování privatizovaných podniků.⁸⁴ I přes zmíněné podmínky jsou však fondy terčem kritiky za to, že se finanční zdroje v průběhu let do státního rozpočtu převáděly a nesmyslně utrácely, legislativně právní ochrana tak byla nedostatečná.⁸⁵ Na výdajové straně podobně problematicky figurovala například Česká konsolidační agentura, která fungovala jako právnická osoba založená zákonem a měla sloužit k převzetí problematických úvěrů podniků, které procházely transformací po konci socialistického hospodaření. Byla součástí mnoha kauz, oficiálně zanikla koncem roku 2007 a v souvislosti s touto agenturou se mluví o výdajích v řádech stovek miliard korun.⁸⁶

⁸² MF ČR. *Struktura a vývoj státního dluhu*. [online]. 2020.

⁸³ ZEMAN, Karel. *Analýza privatizace a restitucí v ČR*. 2018. s. 130-131

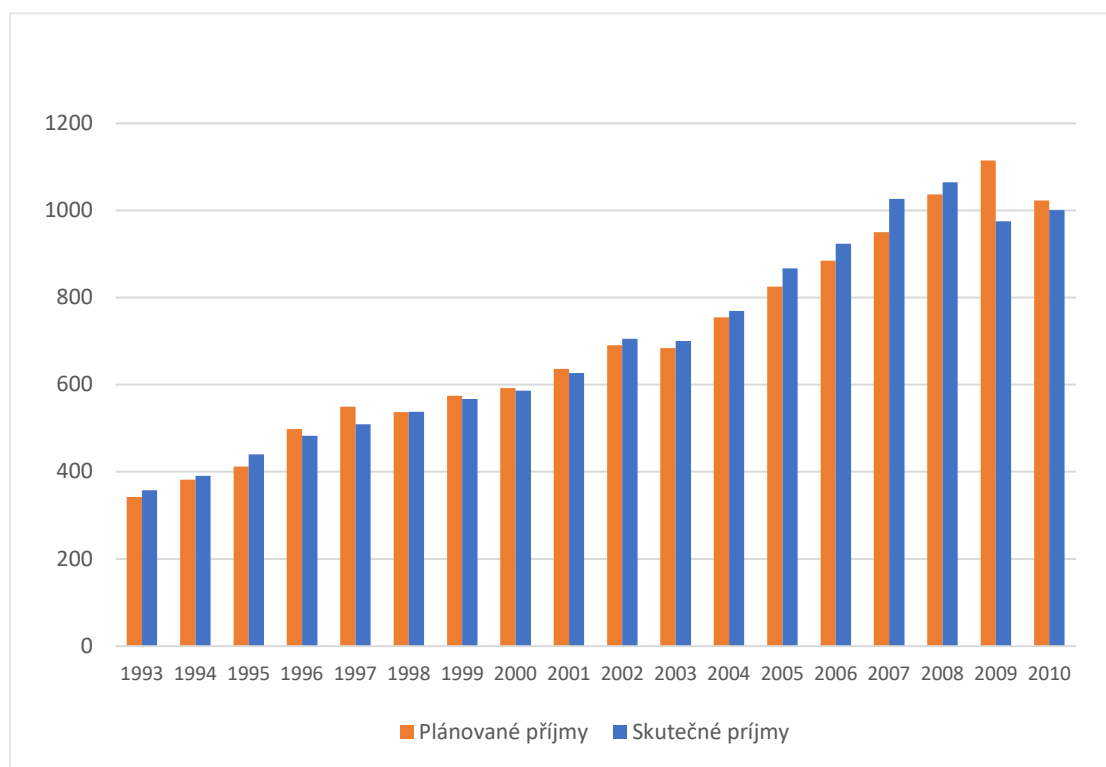
⁸⁴ FNM ČR. *Výroční zpráva 1999*. [online]. 2020.

⁸⁵ KLIMEŠ, David. *Ekonom Zeman: Česko promarnilo bilion z privatizace. Babiš z něj chce utratit poslední miliardy*. [online]. 2018.

⁸⁶ MAŠEK, Jaroslav. *ČKA dnes zaniká, zbyl po ní účet za 236 miliard*. [online]. 2007.

Zatímco plánované a skutečné výdaje státního rozpočtu jsou v určité míře shodné (resp. výdaje rozpočtu po změnách), protože výdaje může vláda efektivně naplánovat a následně ovlivnit, plánované a skutečné příjmy státního rozpočtu se často rozcházejí hlavně v důsledku různých ekonomických faktorů, které nelze tak přesně modelovat, ale také vlivem samotné metodiky, která očišťuje příjmy o vliv hospodářského cyklu.

Graf 1: Plánované a skutečné příjmy státního rozpočtu v mld. Kč.⁸⁷



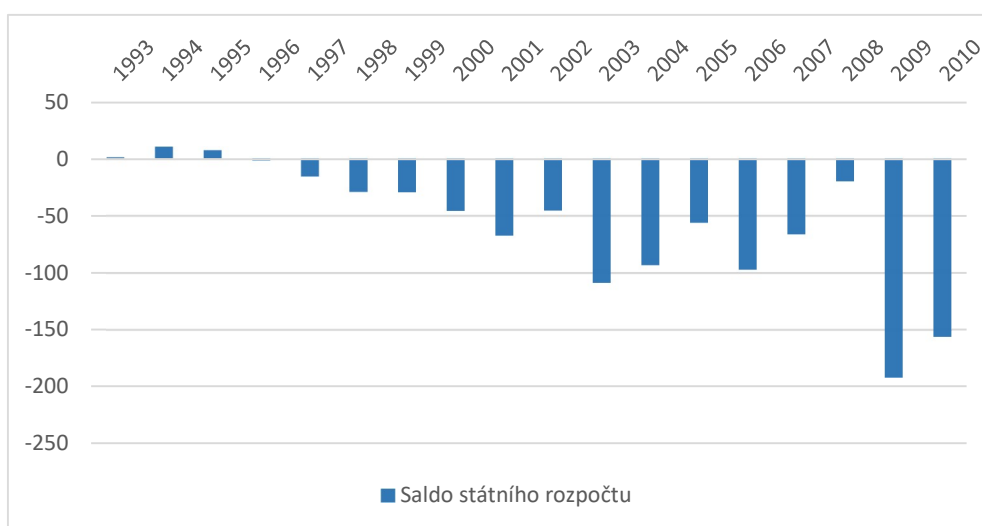
Z grafu je patrné, že plánované příjmy jsou nadhodnoceny hlavně v době, kdy se ekonomice nedaří, a to jednak proto, že příjmy nedosahují predikovaných hodnot, ale také proto, že se při tvorbě státního rozpočtu využívá očištění příjmů o vliv hospodářského cyklu. S tímto se lze setkat například u roků 1996 a 1997 (měnová krize) a po roce 2008 (celosvětová hospodářská krize). Plánované příjmy v období od roku 2003 do roku 2008 byly naopak podhodnoceny. K tomu dochází často v případě, kdy ekonomika roste více, než se předpokládá, ale také ve snaze snížit negativní dopady nečekaného oslabení ekonomiky – ponechá se „rezerva“, díky které nebude schodek vyšší než plánovaný, případně se finance uspořené v tomto období využijí v době ekonomické recese.

⁸⁷ Zdroj: Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

K největšímu nadhodnocení příjmů došlo v roce 2009, kdy silný dopad globální hospodářské krize zároveň způsobil nejvyšší záporné saldo příjmů a výdajů státního rozpočtu v dosavadní historii České republiky.⁸⁸

Až do roku 1998 byl státní rozpočet plánovaný jen jako vyrovnaný, byla tedy dodržena podmínka o omezení výdajů hodnotou předpokládaných příjmů, alespoň v teoretické rovině. Vlivem recese, která českou ekonomiku sužovala koncem 90. let, a která měla za následek opakující se deficit státního rozpočtu, však bylo nutné od této tendence upustit. Po roce 1998 nebyl žádný státní rozpočet České republiky plánovaný jinak než jako deficitní, i přes to se podařilo dvakrát dosáhnout rozpočtu přebytkového, a to v letech 2016 a 2018.⁸⁹

Graf 2: Skutečné saldo státního rozpočtu v mld. Kč.⁹⁰



V grafu 2 je viditelná logická souvislost mezi ekonomickou krizí a vyšší hodnotou záporného salda. Vlivů, které současně působí na státní rozpočet, je více. V případě hospodářské krize může například docházet ke zvyšování výdajů na transfery obyvatelstvu (podpora v nezaměstnanosti), ale zároveň jejich snižování v důsledku restriktivní fiskální politiky. Nejvýrazněji se do státního rozpočtu ČR v období od roku 1993 do roku 2010 promítla globální ekonomická krize. Tu sice odstartovala již v roce 2007 americká hypoteční krize, následovaná finanční krizí po celém světě, nicméně na Českou republiku dopadla silně

⁸⁸ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2009* [online]. 2010.

⁸⁹ ÚNRR. *Vývoj státního dluhu České republiky* [online]. 2019.

⁹⁰ Zdroj: Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty

až následná hospodářská krize v roce 2009. V tomto roce se do rozpočtu odrazil vliv hned několika podstatných faktorů. Vzhledem k recesi ekonomiky poklesly příjmy státního rozpočtu o celkových 6 %, nejvýraznější propad zaznamenaly daňové příjmy z příjmů fyzických a právnických osob, které se meziročně snížily až o 20 %. U daně z příjmů právnických osob došlo k plnění pouhých 60 % z plánovaných příjmů (absence přibližně 50 mld. Kč), což tvořilo téměř polovinu výpadku příjmů státního rozpočtu. Negativně se také projevil zvýšené výdaje na sociální transfery, způsobené z velké části růstem nezaměstnanosti. Naopak pozitivně zapůsobily finanční zdroje poskytnuté z Evropské unie, které znamenaly vysokou hodnotu čisté pozice České republiky. V roce 2009 skončil státní rozpočet ve vůbec nejvyšším deficitu v historii samostatného státu, který dosahoval 192 miliard korun.⁹¹

4.1.2 Vývoj příjmové strany státního rozpočtu do roku 2010

S rozpadem Československa bylo nutné provést mnoho zásadních reforem, mezi které patří i reforma daňová z roku 1993, která měla za cíl notné zjednodušení daňového systému a jeho modernizaci, ale zároveň poskytnutí dostatečných příjmů do státního rozpočtu. Bylo nutné systém nastavit tak, aby nebrzdil rozvíjející se ekonomiku vysokým daňovým zatížením, ale také aby umožnil vyšší decentralizaci a samostatnost nižších územních celků. Od vzniku samostatné České republiky působila na příjmovou stranu státního rozpočtu probíhající privatizace, která souvisela s přechodem z plánovaného na tržní hospodářství, a to i přes to, že byla zřejmá snaha státní rozpočet a fondy související s privatizací oddělit. Po roce 2004 vstoupila Česká republika do Evropské unie, což mělo na podobu příjmové strany zcela zásadní dopad, který trvá až do současnosti.⁹²

⁹¹ MF ČR. *Fiskální výhled – říjen 2009*. [online]. 2009.

⁹² ŠIROKÝ, Jan. *Daňová teorie s praktickou aplikací*. 2. vyd. 2008. s. 249.

Tabulka 1: Skutečné příjmy státního rozpočtu v letech 1993, 1996 a 2010, v mld. Kč.⁹³

	1993	1996	2010
Příjmy celkem	358,80	482,82	1000,38
Daňové příjmy	333,58	457,37	863,86
z toho:			
DPH	77,10	109,31	187,82
Spotřební daně	39,98	61,17	130,86
Daně z příjmů	72,39	78,30	173,79
DPPO	70,88	48,57	86,30
DPFO	1,51	29,73	87,49
Pojistné na soc. zabez.	108,97	174,32	355,84
Nedaňové a ostatní příjmy	24,42	25,45	136,52
Podíl příjmů k HDP	29,87 %	26,55 %	25,24 %

Daňové příjmy v roce 1993 tvořily 93 % příjmů rozpočtu, jak je však patrné z tabulky 1, v roce 2010 byl jejich podíl nižší, přibližně 86 %. To je způsobeno růstem druhé položky na příjmové straně státního rozpočtu, tedy nedaňových a ostatních příjmů. Její růst je znatelný po vstupu do Evropské unie v roce 2004, protože právě transfery z této organizace se pod tuto položku zahrnují. Je však nutné přihlédnout i k tomu, že transfery do Evropské unie tvoří určitou část výdajové stránky rozpočtu. Výrazná proměna zastoupení DPPO a DPFO v celkových daních z příjmů plynoucích do státního rozpočtu v průběhu let byla způsobena jak změnami v sazbách daně (původně progresivní daň u FO – až 47 %, podle základu daně, 45 % pro PO, v roce 2010 sazba daně pro FO 15 % a pro PO 19 %) tak rostoucím počtem OSVČ po roce 1993. Hlavní vliv na inkaso DPFO však mají lidé v zaměstnaneckém poměru. Je také nutné poznamenat, že v roce 2008 došlo k zavedení rovné daně z příjmů pro FO – 15 %. Skončilo tak progresivní zdanění příjmů. Nicméně aby byl vyvážen dopad rovné daně, byla v reformě prosazena tzv. superhrubá mzda. To v praxi znamenalo změnu fungování zdanění, kdy se k hrubé mzdě přičtou odvody na sociální a zdravotní pojištění placené zaměstnavatelem, a tento součet tvoří základ pro daň z příjmů FO.⁹⁴ Velkou roli v těchto změnách hraje také rozpočtové určení daní, které bylo v průběhu let několikrát změněno, s největším dopadem právě u určení daní z příjmů a DPH.⁹⁵ Pokud by mělo například dojít ke zkoumání výše daňových příjmů v rámci dopadu efektivnosti výběru daní na státní rozpočet, je z dlouhodobého hlediska nutné pracovat s celkovým daňovým inkasem, případně náležitě zohlednit vliv rozpočtového

⁹³ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

⁹⁴ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

⁹⁵ FS ČR. Rozpočtové určení daně [online]. 2020.

určení daní. Z tabulky je také patrné, že se poměry mezi jednotlivými položkami mezi roky 1993 až 2010 měnily, nikoliv však dramaticky (nejvýraznější změna poměru je právě u daně z příjmu, jak již bylo zmíněno, kde došlo k mnoha změnám). Poměr příjmů státního rozpočtu vůči HDP mezi roky 1993 a 2010 mírně poklesl z téměř 30 % na 25 %. Vláda v období krize, tedy od roku 2008 do roku 2010, využila kroků jak expanzivní, tak restriktivní fiskální politiky (snížení sazby DPPO, zvýšení spotřebních daní atd.), ve výsledku však došlo k poklesům příjmů oproti předpokladům. Z příjmů největší položku tvoří příjmy z pojistného na sociální zabezpečení, které by (čistě teoreticky) měly sloužit ke krytí výdajů na neinvestiční transfery obyvatelstvu, tedy hlavně důchody a jiné dávky.

4.1.3 Vývoj výdajové strany státního rozpočtu do roku 2010

Dlouhodobě nejobemnější položku výdajové stránky státního rozpočtu tvoří v České republice neinvestiční transfery obyvatelstvu, pod které spadají sociální dávky. Tato situace není ničím rozdílná od ostatních moderních států, které lze označit za státy sociální.

Tabulka 2: Skutečné výdaje státního rozpočtu v letech 1993, 1996 a 2010, v mld. Kč.⁹⁶

	1993	1996	2010
Výdaje celkem	356,92	484,38	1156,79
Běžné výdaje	303,57	378,54	894,17
Neinvestiční transfery obyvatelstvu	118,06	154,00	450,43
Kapitálové výdaje	25,80	46,40	130,22
Dotace do místních rozpočtů	27,03	59,44	132,00
Podíl výdajů k HDP	29,72 %	26,64 %	29,19 %

Je možné pozorovat růst podílu zmíněných neinvestičních transferů obyvatelstvu k celkovým výdajům mezi roky 1993 až 2010. Na druhou stranu mezi roky 1993 a 1996 došlo k poklesu tohoto podílu. To bylo z velké části způsobeno stagnací či dokonce poklesem počtu důchodců, ale také snižujícím se poměrem výše důchodu ku mzdě mezi těmito roky.⁹⁷ Následně až do roku 2010 docházelo k růstu počtu důchodců, přičemž od roku 1996 do roku 2010 se jedná o téměř 20% nárůst. Druhým důležitým faktorem, který měl dopad na hodnotu neinvestičních transferů obyvatelstvu pro rok 2010,

⁹⁶ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

⁹⁷ ČSÚ. *Vývoj počtu důchodců, průměrné výše starobního důchodu a průměrné mzdy a jejich relace v letech 1993 až 2003* [online]. 2004.

byla vysoká míra nezaměstnanosti v době krize, která měla za následek vyšší objem vyplácených podpor v nezaměstnanosti. To způsobilo, že se z původních 33 % v roce 1993 zvýšil podíl těchto transferů na 40 % v roce 2010 (tento stav trvá do současnosti).⁹⁸ Shodný podíl výdajů ku HDP v roce 2010 jako v roce 1993 byl částečně způsoben také poklesem HDP v roce 2010 při výdajích podobných roků 2008 a 2009.

4.1.4 Souhrn výchozí situace

Z kapitoly 4.1 si lze udělat alespoň rámcovou představu o tom, v jaké pozici se česká ekonomika, potažmo i státní rozpočet, v roce 2010 nacházela, jak složitým vývojem si prošla a jaké jsou kritické body při tvorbě státního rozpočtu České republiky koncem tohoto období. Změn, které měly výrazný dopad na státní rozpočet, bylo v rozmezí let 1993 až 2010 mnoho. Hned na začátku se musela vytvořit patřičná legislativa (např. daňová reforma), následně probíhaly zásadní změny v rozpočtovém určení daní či docházelo k průběžnému snižování daňových sazeb. Kromě toho se však Česká republika také potýkala s mnohými problémy, které často plynuly z transformace ekonomiky z plánované na tržní (Fond národního majetku ČR, Česká konsolidační agentura). Z ekonomického hlediska se Česká republika v roce 2010 nacházela v období recese, která byla způsobena celosvětovou hospodářskou krizí. To se projevilo klesajícím či stagnujícím nominálním HDP mezi roky 2008 až 2010, nižšími příjmy a vyššími výdaji státního rozpočtu a tím pádem i rostoucím státním dluhem. Ekonomika České republiky i její státní rozpočet se tak nacházely ve složité situaci, která se následně promítla do dalších let sledovaného období.

Je zřejmé, že na příjmové straně rozpočtu hrají zcela zásadní roli daňové příjmy, které dlouhodobě tvoří přes 80 % z celkových příjmů státního rozpočtu. Proto je důležité sledovat jejich vývoj a případné vlivy, které na ně ve sledovaném období působily. Jedná se hlavně o pojistné na sociální zabezpečení, daně z příjmů a DPH, které dohromady tvoří až 90 % z daňových příjmů.

V nedaňových příjmech jsou důležitým zdrojem finance plynoucí z členství v Evropské unii, u kterých je však nutné počítat i s náležitou výší financí poskytovaných směrem do této unie. Na výdajové straně jsou největší položkou transfery obyvatelstvu, konkrétně sociální dávky (v roce 2010 tvořily 40 % výdajů, tato hodnota je pro většinu západních států podobná – stárnutí populace je problém, který netrápí jen Českou republiku). Celkový součet mandatorních a kvazimandatorních výdajů tvořil v roce 2010 přibližně 73 %

⁹⁸ PSP. *Vývoj mandatorních a kvazimandatorních výdajů* [online]. 2018.

celkových výdajů státního rozpočtu, což naznačuje, že na flexibilní zásahy fiskální politiky zbývalo 27 % výdajů státního rozpočtu.⁹⁹

Každý ze zmíněných bodů by zcela jistě vydal na samostatnou diplomovou práci, nicméně ty nejzásadnější legislativní změny se povětšinou odehrály před rokem 2010 (to nicméně neznamená, že by od té doby ke změnám nedocházelo, viz kontrolní hlášení DPH a elektronická evidence tržeb). Částečná stabilizace legislativy i dokončení přechodu na tržní hospodářství nicméně umožňuje snadnější analýzu vývoje státního rozpočtu ve sledovaném období mezi roky 2010 až 2020.

4.2 Analýza vývoje příjmů v období 2010–2020

Vzhledem k tomu, že příjmovou stranu státního rozpočtu tvoří z naprosté většiny čtyři „položky“ podle druhového hlediska, a to pojistné na sociální zabezpečení, daně z příjmů, DPH a spotřební daně (převážně z minerálních olejů a tabákových výrobků), bude následující část věnována změnám souvisejícím právě s těmito položkami.

4.2.1 Zásadní opatření na straně příjmů ve sledovaném období

Prvním tématem, kterému se tato část věnuje, jsou změny týkající se **pojistného na sociální zabezpečení**. Toto pojistné, které zahrnuje pojistné na důchodové a nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, tvoří dlouhodobě kolem 35 % celkových příjmů státního rozpočtu. Výhodou jeho analýzy je skutečnost, že jde v celé své výši do státního rozpočtu, tudíž se nemusí přihlížet k dalšímu dělení, jakým je například rozpočtové určení daní. Pro jeho účely se každoročně stanovuje minimální vyměřovací základ pro OSVČ procentem z průměrného platu stanoveného vyhláškou MPSV.¹⁰⁰ V rozmezí let 2010 až 2020 bylo provedeno několik změn, kupříkladu ve výši jednotlivých sazeb, jedná se však spíše o drobnější úpravy. Nešlo tedy o žádné zásadní kroky v systému sociálního pojištění, o čemž nejlépe vypovídá analýza dopadů konkrétních změn sazeb (v roce 2011 a 2019) v kontextu celkového inkasa pojistného. Pro potřeby této práce se jedná spíše o méně významné změny s dopadem v řádu stovek milionů (v případě změn sazby u OSVČ) až jednotek miliard (u změny sazby pro zaměstnavatele za zaměstnance, pokles

⁹⁹ PSP. *Vývoj mandatorních a kvazimandatorních výdajů* [online]. 2018.

¹⁰⁰ FINANCE. *Sociální pojištění u zaměstnanců* [online]. 2020.

sazby z 25 na 24,8 % vešel v účinnost v červenci 2019, tudíž zatím není možné vyhodnotit jeho přesnější dopady).¹⁰¹

Tabulka 3: Vývoj sazby DPH.¹⁰²

Období	Základní sazba	První snížená sazba	Druhá snížená sazba
1. 1. 2010 - 31. 12. 2011	20%	10%	
1. 1. 2012- 31. 12. 2012	20%	14%	
1. 1. 2013 - 31. 12. 2014	21%	15%	
od 1. 1. 2015	21%	15%	10%

Daň z přidané hodnoty prošla během sledovaného období výraznou proměnou, jak je viditelné z *tabulky 3*, kdy došlo jednak ke změně výše sazeb, ale také rozdělení na tři různé sazby. Existovala vůle některých politických představitelů k vytvoření jednotné sazby DPH, to se však nakonec nepodařilo. V průběhu let se měnilo zařazení některého zboží i služeb, nejaktuálněji se jedná například o snížení sazby u stravovacích služeb, točeného piva či vodného a stočného na 10 % s účinností od 1. května 2020, které bylo zavedeno částečně jako protiváha ke zvyšování některých daní (jednalo se o tzv. daně z neřesti, tedy spotřební daně na tabákové výrobky, alkohol či hazard).¹⁰³

Naopak u **daní z příjmů**, i přesto, že byly ovlivněny několika změnami, byl legislativní vývoj výrazně stabilnější než v letech předcházejících. U daně z příjmů fyzických osob byl již zmíněn výpočet daně pomocí superhrubé mzdy, který byl zaveden v roce 2008 spolu se zrušením progresivního zdanění a zavedením ploché daně sazbou 15 %. Tento stav nadále trvá i v roce 2020, zrušení superhrubé mzdy, i když mnohými avizované či stanovené jako programová priorita, by bylo náročné. Hlavním důvodem je to, že by v rozpočtu chyběly desítky miliard korun, pokud by se zároveň nezavedla vyšší daňová sazba. Pokud se v následujících letech princip superhrubé mzdy zruší, dá se očekávat, že se bude jednat spíše o „kosmetickou úprava“, která bude doprovázena zvýšením daňové sazby, protože na zrušení superhrubé mzdy a ponechání 15% sazby daně z příjmů FO momentálně nejsou ve státním rozpočtu rezervy.¹⁰⁴ Další výraznou změnou bylo zavedení solidární daně v roce 2013. Ta se platí ve výši 7 % z částky nad 4násobek (resp. 48násobek pro celý rok) průměrné měsíční mzdy v České republice a byla zavedena z části také proto, že efektivní sazba daně u lidí s vyššími příjmy byla mnohdy nižší než u lidí s příjmy nižšími.

¹⁰¹ FINANCE. *Sociální pojištění OSVČ – základ a sazby pojistného* [online]. 2020.

¹⁰² Vlastní zpracování, data: Kurzy.cz

¹⁰³ POHODA. *Přehled daňových změn roku 2020* [online]. 2020.

¹⁰⁴ ČT24. *Superhrubá mzda odolává, její zrušení se vládě zatím nedaří. Babiš na něm trvá, ČSSD je skeptická* [online]. 2019.

To bylo způsobeno určenou maximální hodnotou vyměřovacího základu pro pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění.¹⁰⁵ Přínos solidární daně je odhadován na jednotky miliard (5,5 mld. Kč pro rok 2018).¹⁰⁶ Stejně jako u fyzických osob, i sazba daně z příjmů právnických osob byla ve sledovaném období nezměněna ve výši 19 %.¹⁰⁷

Spotřební daně představují přibližně 10 % příjmů státního rozpočtu, i u nich docházelo v rozmezí let 2010 až 2020 ke změnám – převážně k průběžnému zvyšování těchto daní, nicméně se toto zvyšování neprojevovalo nijak zásadně ve výši inkasa z těchto daní, které rostlo jen velmi pozvolně (tyto daňové sazby se vyjadřují často absolutní hodnotou – například 10,95 Kč/l benzínu, nikoliv v procentech, proto i přes jejich průběžné zvyšování nedochází k výraznějšímu růstu, než u jiných položek).¹⁰⁸

Zjednodušeně lze říct, že žádná ze zkoumaných legislativních změn z rozmezí let 2010 až 2020 státní rozpočet nijak dramaticky nezasáhla, většinou se jednalo o změny v řádu jednotek miliard. Nejvýraznější změny se zcela jistě odehrály u sazeb DPH. Jako příklad diskrečního opatření restriktivní fiskální politiky z tohoto období lze zmínit zavedení solidární daně v roce 2013. Zásadnější v kontextu jak ekonomickém, tak sociálním (stav podnikatelského prostředí), může být zavedení dvou kontrolních mechanismů. Prvním z nich je kontrolní hlášení DPH, které vešlo v platnost v roce 2014 a účinnosti nabylo od 1. ledna 2016. Jedná se o nástroj sloužící k odhalování daňových podvodů s daní z přidané hodnoty, například takzvaných karuselových obchodů, u kterých dochází ke „zmizení“ subjektu, který by měl odvést příslušné daně státu.¹⁰⁹ Druhým nástrojem je elektronická evidence tržeb, která byla zahájena 1. fází od 1. prosince 2016, kdy byli povinni zapojit se poskytovatelé ubytovacích a stravovacích služeb. Je zaváděna postupně a její finální 3. a 4. fáze by měly být zahájeny společně 1. května 2020, kdy se do systému zapojí i ostatní činnosti, například svobodná povolání, řemesla či zemědělství. Evidence tržeb slouží ke zvýšení efektivity výběru daní, a to převážně DPH a daně z příjmů. Hlavním cílem je zaznamenat transakce prováděné v hotovosti (či jinou formou, mimo platby kartou či převodu na účet, které jsou dobře kontrolovatelné i bez evidence tržeb). Dopad tohoto nástroje na skutečné daňové inkaso je sporný, více prostoru mu bude věnováno v kapitole 4.2.3. *Kontrolní hlášení a elektronická evidence tržeb.*¹¹⁰

¹⁰⁵ KURZY.CZ. *Jak se počítá solidární daň za rok 2014* [online]. 2015.

¹⁰⁶ VLKOVÁ, Jitka. *Přirážka pro nejbohatší. Na solidární dani zaplatili 5,5 miliardy* [online]. 2019.

¹⁰⁷ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

¹⁰⁸ Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

¹⁰⁹ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

¹¹⁰ ETRZBY.CZ. *Přehled povinných subjektů, předmět evidence tržeb a harmonogram spuštění* [online]. 2020.

Tento stručný rozbor opatření provedených v rozmezí let 2010 až 2020 bude dále využit při analýze vývoje příjmové strany rozpočtu spolu s dalšími faktory, které na příjmovou stranu rozpočtu působí.

4.2.2 Vývoj příjmové strany státního rozpočtu

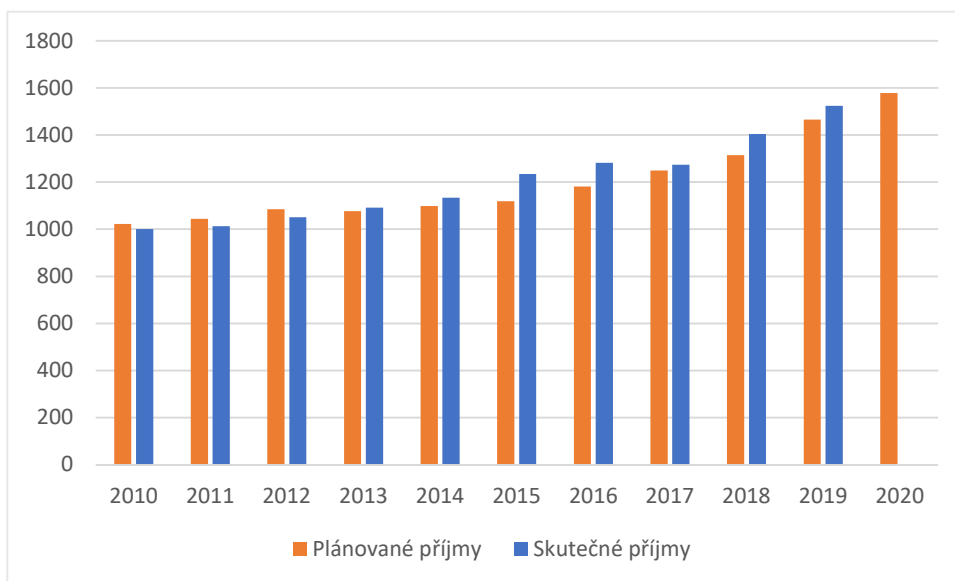
Tato část diplomové práce se zabývá vývojem příjmů státního rozpočtu, a to nejprve porovnáním plánovaných a skutečných příjmů, následně rozdělením skutečných příjmů dle seskupení položek a jejich další analýzou.

Schválené a skutečné příjmy

Proces co možná nejpřesnějšího stanovení předpokládaných příjmů je velmi důležitý zejména proto, že se od něj odráží sestavování výdajů. Ty jsou narozdíl od příjmů lépe odhadnutelné, resp. naplánovatelné. Dle metodiky odvození výdajových rámců státního rozpočtu je tak využito statisticko-matematických metod k očištění příjmů státního rozpočtu o vliv hospodářského cyklu, což by mělo mít za následek snížení dopadů tohoto cyklu na státní rozpočet, a to tak, že by mělo dojít k využití přebývajících finančních zdrojů v době růstu na pokrytí výdajů v době ekonomické recese. Není to však tak, že by fiskální politika na hospodářský cyklus vůbec nereagovala, v takovém případě by její nástroje, ať už automatické či diskreční, nemusely existovat. Využití tohoto principu je nutné také proto, že hlavní položky příjmové strany státního rozpočtu jsou považovány za senzitivní na průběh hospodářského cyklu (DPH, daně z příjmů, spotřební daně a pojistné na sociální zabezpečení).¹¹¹

¹¹¹ MF ČR. *Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů* [online]. 2018.

Graf 3: Plánované a skutečně příjmy státního rozpočtu v mld. Kč.¹¹²



V letech 2010 až 2012 je v grafu viditelné nadhodnocení plánovaných příjmů, což bylo z velké části způsobeno hospodářskou krizí, která na Českou republiku dopadla v roce 2009. Paradoxně v roce 2009 tehdejší ministr financí Eduard Janota v reakce na kritiku plánovaného rozpočtu tvrdil, že příjmy pro rok 2010 v žádném případě nejsou nadhodnoceny a bylo využito velmi konzervativního odhadu.¹¹³ V roce 2010 žádná ze zásadních položek schválených příjmů kromě nedaňových a ostatních příjmů nedosahala 100% plnění. Do všech položek daňových příjmů se odrazila již zmíněná hospodářská krize, přičemž nejvýrazněji (v absolutní hodnotě) tomu tak bylo u daně z příjmů PO, pojistném na sociální zabezpečení a spotřebních daních. U daně z příjmů se jednalo o přímý dopad ekonomické krize, kdy se snížil zisk právnických osob, tudíž i jimi placené daně, a zároveň snížení sazby daně z příjmů PO z 21 na 20 % (platí pro rok 2009 - zpoždění). Pojistné na sociální zabezpečení bylo ovlivněno vysokou mírou nezaměstnanosti, která v roce 2010 dosahovala 7,5 %, tudíž méně lidí pojistné platilo. Poslední zmíněné, spotřební daně, byly ovlivněny mimo ekonomickou situaci také kupříkladu zvýšením cen pohonných hmot v České republice, což vedlo k částečnému přesunu nákupu těchto hmot mimo území republiky (převážně u nákladní dálkové dopravy).¹¹⁴ Konkrétně příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků se oproti schválenému rozpočtu zvýšily o 9 mld. Kč (primárně úrokové příjmy vnitřního dluhu ze středně- a dlouhodobých dluhopisů), což mělo za následek

¹¹² Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

¹¹³ MF ČR. *Příjmy rozpočtu nejsou nadhodnoceny* [online]. 2009.

¹¹⁴ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2010* [online]. 2011.

nedodržení schválených příjmů o „pouhých“ 22 mld.¹¹⁵ Z popsaného vyplývá, že například u pojistného došlo ke změně v důsledku vyšší míry nezaměstnanosti, než která byla modelovaná, nebo se špatně odhadly dopady snížení daňové sazby pro PO. Tento výčet je určen spíše k pochopení toho, jak se nadhodnocení příjmů v roce 2010 (ale i jiných letech, princip je podobný) odehrálo, přičemž konkrétním položkám a jejich vývoji budou věnovány další části. Podobný stav byl i v letech 2011 a 2012, kdy daňové příjmy včetně pojistného na sociální zabezpečení nedosahovaly očekávané výše. Určitý vliv zde jistě měla i skutečnost, že se České republice ekonomicky stále nedařilo a potýkala se až do roku 2014 s přetrvávající hospodářskou krizí. V letech 2012 i 2013 došlo téměř ke stagnaci HDP (reálné HDP dokonce klesalo, zatímco například v Německu či na Slovensku již HDP rostlo), tudíž se mohlo zdát, že na tom i Česká republika bude ekonomicky lépe.¹¹⁶ Propočet očekávaných příjmů státního rozpočtu je samozřejmě vzhledem k nespočtu faktorů velmi složitý, s určitou statistickou chybou se při jeho tvorbě musí počítat. Na druhou stranu je zřejmé, že v roce 2013 již bylo s nižšími příjmy státního rozpočtu počítáno, tudíž nedošlo k nadhodnocení příjmů. Až do konce sledovaného období (resp. do roku 2019 v tomto případě) byly příjmy vždy podhodnoceny, což je způsobeno mimo jiné již zmiňovaným realistickým přístupem k modelování plánovaných příjmů státního rozpočtu a jejich očištění od vlivu hospodářského cyklu a tím, že docházelo k výraznému ekonomickému růstu.

Dále se tato část bude zabývat jen skutečnými příjmy, které nejsou ovlivněny metodikou modelace či statistickou chybou, a naopak se u nich plně projevuje vliv hospodářského cyklu spolu se zavedenými opatřeními. Jen u roku 2020 budou využity hodnoty schváleného (plánovaného rozpočtu), pro tento rok přirozeně data zatím nejsou.

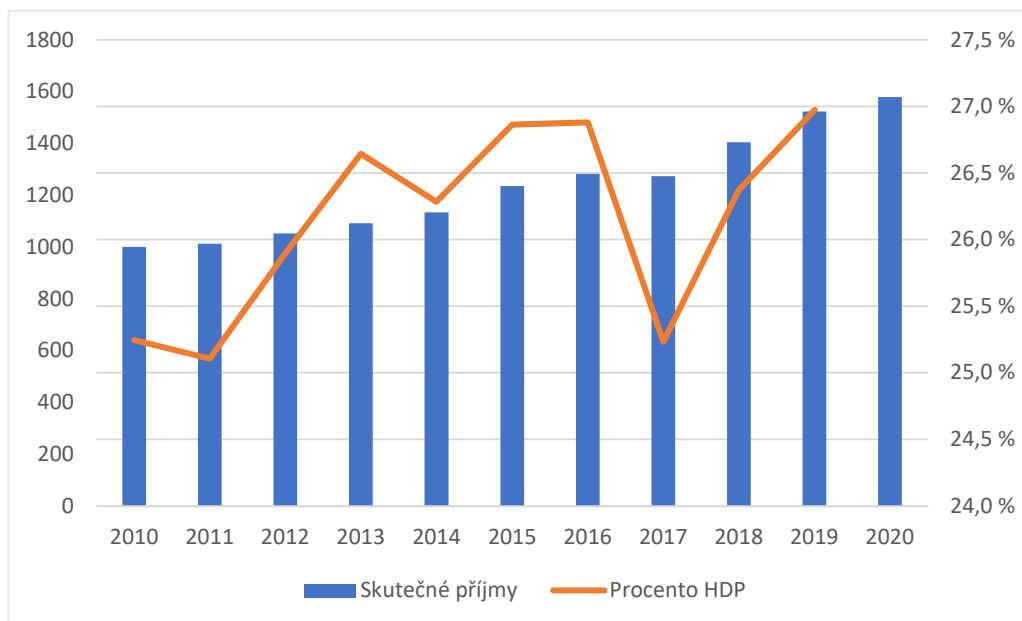
Skutečné příjmy státního rozpočtu

V následujícím grafu je využito dvou ukazatelů. Prvním z nich je skutečná výše příjmů státního rozpočtu, zatímco druhým je poměrový ukazatel, který zobrazuje výši příjmů státního rozpočtu jako procento z HDP v tomtéž roce, což umožňuje lepší představu o stavu těchto příjmů.

¹¹⁵ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2015* [online]. 2016.

¹¹⁶ TWB. *GDP growth (annual %) - Slovak Republic, Czech Republic, Germany* [online]. 2018.

Graf 4: Skutečné příjmy státního rozpočtu v mld. Kč a v procentech HDP.¹¹⁷



Prvním z ukazatelů v grafu 4 jsou skutečné celkové příjmy státního rozpočtu vyjádřené v nominální hodnotě. Tyto čísla nemají bez ekonomického kontextu vyšší hodnotu pro zkoumání fiskální politiky státu, proto je nutné k nim tento kontext dosadit.

Počátek sledovaného období je silně ovlivněn hospodářskou krizí, která na Českou republiku dolehla v roce 2009, a ze které se podařilo dostat až v roce 2014. Následoval soustavný růst příjmů státního rozpočtu s výjimkou v roce 2017. Ačkoliv daňové příjmy v tomto roce rostly až nadprůměrně, celkové příjmy státního rozpočtu oproti roku 2016 zaznamenaly pokles. Jak je ale zřejmé z grafu 3, jednalo se o pokles očekávaný. Tento jev byl způsoben z části tím, že došlo ke snížení převodů z různých fondů (fondy státních podniků, privatizační účet atp.), ale hlavně snížením transferů z fondů EU a finančních mechanismů, které zaznamenaly meziroční pokles 81,96 mld. Kč. Pro výši těchto transferů je důležité, v jaké fázi se nachází jejich programové období. V roce 2017 došlo k přechodu mezi starým a novým obdobím co do vyplácení financí, což mělo za následek tento viditelný propad celkových příjmů.¹¹⁸

K lepšímu vyjádření by mohl sloužit poměrový ukazatel, který zobrazuje poměr mezi celkovými příjmy státního rozpočtu a celkovým HDP, tím pádem by mohl reálněji odrážet stav fiskální politiky částečnou eliminací ekonomických vlivů (i když s určitou nepřesností, protože různé části tvorby HDP jsou různě zdaněny atp.). I s tímto ukazatelem

¹¹⁷ Vlastní zpracování, data: ČSÚ, MF ČR, Státní závěrečné účty.

¹¹⁸ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2017* [online]. 2018.

se lze setkat, i když nepříliš často, poměru vůči HDP se využívá hlavně u rozpočtových sald, případně u analýzy výdajů. K druhému ukazateli je nejprve zapotřebí si uvědomit, jaký význam z grafu pro procentuální vyjádření k HDP vyplývá. I přesto, že se tato hodnota pohybuje ve sledovaném období mezi 25 a 27 %, což by se na první pohled mohlo zdát zanedbatelné, jediný procentní bod v tomto vyjádření znamená v současnosti rozdíl přibližně 50 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že se jedná o příjmy státního rozpočtu, které mají poměrně složitou skladbu, nelze jednoduše říct, že by se například v roce 2017 nedařilo dosahovat náležité výše inkasa oproti ostatním rokům (to se naopak v roce 2017 při analýze celkového daňového inkasa vůči HDP „dařilo“ velmi dobře¹¹⁹), svojí roli hraje více faktorů. Jedním z nich, jak již bylo zmíněno v předchozím odstavci, jsou finanční příjmy plynoucí z členství v Evropské unii (transfery z fondů Evropské unie a finančních mechanismů). Tyto příjmy prochází státním rozpočtem přes položky Národního fondu, který technicky zajišťuje finanční toky, a fungují v zásadě nezávisle na vývoji HDP a zároveň tvoří velkou část příjmové strany rozpočtu (kolem 10 % z příjmů, v roce 2015 přes 15 % příjmů státního rozpočtu, v některých letech odpovídaly až 3 % hodnoty HDP, ve sledovaném období se pohybovaly v rozmezí 70 a 195 mld. Kč).¹²⁰

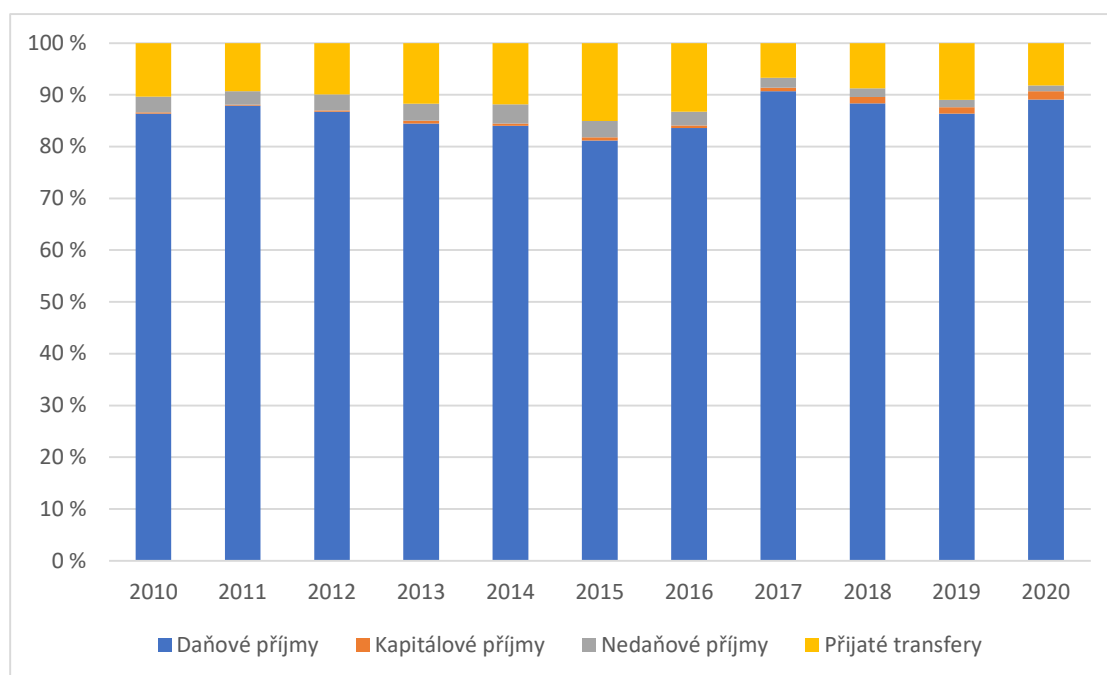
Nižší hodnotu příjmů v procentuálním vyjádření k HDP si státní rozpočet nesl již od roku 2009, kdy došlo k poklesu příjmů státního rozpočtu. V následujících letech se však ukázalo, jak změna výše souhrnu přijatých transferů dokáže sama o sobě výrazně ovlivnit výši celkových příjmů státního rozpočtu, jako se tomu stalo v roce 2011, kdy došlo k poklesu procentuálního ukazatele oproti roku předchozímu. Opačný vliv měly v roce 2015, kdy tyto transfery z velké části zapříčinily vysoký nárůst celkových příjmů oproti roku 2014. Vyšší příjmy z Evropské unie/finančních mechanismů působily na příjmovou stranu státního rozpočtu také v roce 2016. Následný pokles těchto transferů se podílel na nižších příjmech v roce 2017. Příjmy ze sledovaných fondů poté opět vzrostly v roce 2019, čímž se, společně s vlivem prudce rostoucích daňových příjmů od roku 2016, navýšil poměr celkových příjmů ku HDP na 27 %. Z pohledu plánování státního rozpočtu jsou příjmy z evropských fondů méně důležité, vzhledem ke skutečnosti, že mají předem daný záměr – na co se musí finance využít. Nemají tedy velký vliv na skutečnou tvorbu salda státního rozpočtu, na druhou stranu je vhodné tyto finanční zdroje správně využívat, tedy dostatečně čerpat. Nevýhodou také je,

¹¹⁹ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2017* [online]. 2018.

¹²⁰ MF ČR. *Česká republika získala v roce 2018 z rozpočtu EU o 45,3 mld. Kč více, než zaplatila* [online]. 2019.

že se příjmy státního rozpočtu a jeho výdaje na konkrétní záměr časově neshodují – dochází k časovému nesouladu, tedy že stát vydá peníze, které mu Evropská unie proplatí v jiném roce. Kromě těchto transferů hrají svoji roli i další položky, které nevypovídají mnoho o nastavení fiskální politiky v oblasti příjmů. Mezi takové patří různé jednorázové příjmy, jako byly například příjmy z prodeje uvolněných kmitočtů v kapitole ČTÚ či rozpouštění zbývajících zdrojů z účtu Fondu národního majetku.¹²¹

Graf 5: Podíl jednotlivých tříd na celkových příjmech státního rozpočtu v procentech.¹²²



Z grafu 5 je očividná kolísavá tendence u rozložení podílu jednotlivých tříd, která je způsobena hlavně proměnlivou hodnotou přijatých transferů a současně stabilním růstem daňových příjmů. Vzhledem k tomu, že změny ve třídě přijatých transferů již byly vysvětleny a daňovým příjmům se bude věnovat zbytek kapitoly, je možné si stručně analyzovat změny u zbývajících dvou tříd, tedy u nedaňových a kapitálových příjmů.

Nedaňové příjmy zaznamenaly v roce 2016 pokles (v procentuálním zastoupení i absolutní hodnotě) trvající až do současnosti. Pokles byl ovlivněn zejména snížením úrokových příjmů kapitoly Státní dluh o 7,9 mld. Kč (na nulu, tyto příjmy nebyly dále rozpočtovány), které souviselo se změnou řízení likvidity státní pokladny, což byl následek

¹²¹ ČTÚ. *Kmitočty pro síť LTE v aukci vydraženy* [online]. 2013.

¹²² Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

novely rozpočtových pravidel v roce 2016.¹²³ Zvýšení třídy kapitálových příjmů (také v procentuálním i absolutním vyjádření) v roce 2018 i dalších letech plyne z velkého růstu u položky příjmů z prodeje nehmotného dlouhodobého majetku, pod které spadají emisní povolenky. Tento zvrát je způsoben jednak výhodnými podmínkami pro firmy využívající tyto povolenky před rokem 2018, ale hlavně růstem cen povolenek v roce 2018.¹²⁴ V důsledku tohoto růstu bylo vybráno v roce 2018 15 mld. Kč za emisní povolenky. Tyto příjmy jsou zákonem rozděleny rovnoměrně mezi Státní fond životního prostředí a ministerstvo průmyslu až do výše účelově vázaného výnosu. Následně jich musí být využito ke snižování ekologické stopy (například program Nová zelená úsporám a jiné).¹²⁵ V současnosti je účelově vázáno 12 mld. Kč plynoucích z těchto povolenek. Vláda se vzhledem k překročení této částky, které se dá očekávat i v dalších letech, rozhodla, že by peníze měly být využity z části také volně v díci Ministerstva financí. S účinností od 1. ledna 2021 tak bude snížena účelově vázaná částka na 8 mld. Kč, a předpokládá se přidělení zbývající částky Ministerstvu financí, například na sanace „děr“ ve státním rozpočtu.¹²⁶

Aby se odstranil vliv těchto faktorů, které částečně „pokřivují“ hodnoty potřebné k hodnocení fiskální politiky, na další analýzu příjmů státního rozpočtu, je vhodnější k ní využít jen statistik daňových příjmů včetně pojistného na sociální zabezpečení, jejichž vývoj má pro účely této diplomové práce vyšší výpovědní hodnotu. Taková data samostatně vypovídají lépe o fiskální politice státu, nicméně dochází ke ztrátám vlivu některých položek, které by mohly být zahrnuty, na analýzu vývoje. Jako příklad lze zmínit právě emisní povolenky, které jsou ve své podstatě velmi podobné jiným položkám, jako jsou poplatky za znečištění ovzduší či uložení odpadu, které ale náleží do daňových příjmů.¹²⁷

Daňové příjmy státního rozpočtu

Z důvodů uvedených v předchozím odstavci jsou v dalším grafu zobrazeny pouze daňové příjmy státního rozpočtu, a to jednak ve vyjádření absolutním ukazatelem (celková výše daňových příjmů státního rozpočtu) a stejně jako v předchozím případě i poměrovým ukazatelem (celkové daňové příjmy jako procento HDP). S tímto poměrovým ukazatelem

¹²³ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2016* [online]. 2017.

¹²⁴ ČTK. *Český průmysl si vylobboval volné emisní povolenky za 50 mld* [online]. 2011.

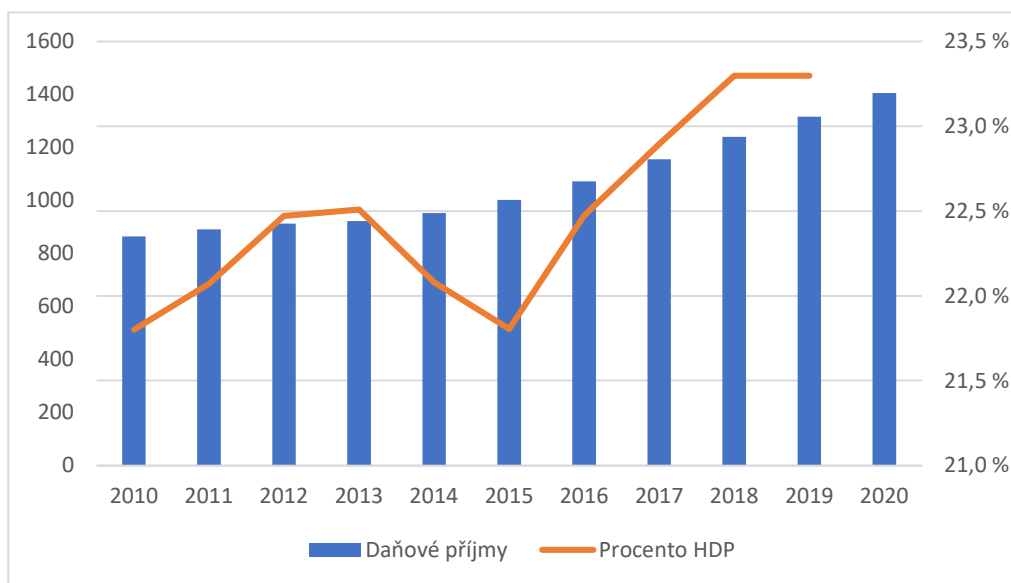
¹²⁵ ČTK. *Ceny emisních povolenek jsou nejvýše za deset let. Zdražování bude pokračovat* [online]. 2018.

¹²⁶ ZÁKONY PRO LIDI. *Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů*. [online]. 2020.

¹²⁷ UČETNÍPORTÁL.CZ. *13 - Daně a poplatky z vybraných činností a služeb* [online]. 2020.

se lze setkat poměrně často, je nazýván daňovou kvótou. Většinou se však věnuje celkovému daňovému inkasu, které není pro státní rozpočet rozhodující (vlivem rozpočtového určení daní atd.), proto je zde využito upraveného ukazatele, který zobrazuje skutečné daňové příjmy státního rozpočtu, včetně pojistného na sociální pojištění, jako procento z HDP. Jedná se opět o hodnoty skutečné (výsledné), s výjimkou roku 2020. Skutečné hodnoty mají přirozeně nejvyšší výpovědní hodnotu pro potřeby této kapitoly.

Graf 6: Skutečné daňové příjmy státního rozpočtu v mld. Kč a v procentech HDP.¹²⁸



Při porovnání grafu 5, který zobrazuje celkové příjmy státního rozpočtu, a grafu 6, který zobrazuje pouze daňové příjmy, je viditelný nesoulad v jejich vývoji. V prvním grafu je viditelný pokles celkových příjmů státního rozpočtu v roce 2017, z druhého grafu žádný takový pokles patrný není, což dokládá, že se nejednalo o problematiku výběru daní či vliv hospodářského cyklu, ale o vliv transferů (převážně z Evropské unie a finančních mechanismů). Nižší růst daňových příjmů v období mezi roky 2010 až 2013 byl důsledkem špatného stavu ekonomiky, která byla silně zasažena celosvětovou hospodářskou krizí. Skutečnost, že menší růst daňových příjmů nebyl způsoben sníženou efektivitou výběru, dokládá poměrový ukazatel (% z HDP), který v tomto období roste. To značí, že se výběr daní dařil, jen nedocházelo k vyššímu ekonomickému růstu a spotřebě. Výrazným vlivem odvozeným od ekonomické situace v období od roku 2010 do roku 2013, který působil na nižší růst daňových příjmů v tomto období, byl vývoj konkrétních daní, které mají

¹²⁸ Vlastní zpracování, data: ČSÚ, MF ČR, Státní závěrečné účty.

na státní rozpočet největší vliv. Mezi roky 2010 až 2012 vzrostlo meziročně inkaso z DPH průměrně o pouhých 1,5 % (z 269 mld. Kč na 278 mld. Kč), což nedosahovalo ani tehdejší hodnoty míry inflace.¹²⁹ Tento nízký celkový výběr byl však v roce 2012 vyvážen zvýšením snížené sazby DPH z 10 na 14 % a zvýšením podílu státního rozpočtu z rozpočtového určení daně u DPH o 2,1 p. b. na 71,78 %. V roce 2013 došlo ke zvýšení obou sazeb DPH o 1 p. b. (u kterého byl odhadovaný dopad 14 mld. Kč). Díky těmto krokům vzrostl příjem státního rozpočtu z DPH v roce 2013 meziročně o 10,1 %.¹³⁰ V roce 2015 vzrostly daňové příjmy i přes zavedení snížené 10% sazby a další legislativní změny (jako bylo znovuzavedení základní slevy pro pracující důchodce), u kterých Ministerstvo financí odhaduje negativní dopad na celkové inkaso daně na 23 mld. Kč.¹³¹ V následujících letech rostl příjem DPH do státního rozpočtu soustavně až do konce sledovaného období meziročně průměrně o 4,8 %. (nejvíce v roce 2017 o 8,3 %, kdy se vliv na tento výsledek připisuje převážně růstu spotřeby domácností a vlády, ale také dodatečnému vlivu kontrolního hlášení a elektronické evidence tržeb), a to přes změnu sazeb DPH či snížení podílu státního rozpočtu na rozpočtovém určení DPH na 67,5 % v roce 2018.¹³²

Mezi roky 2011 až 2014 také stagnoval výběr spotřební daně, která dokonce dosáhla v tomto období poklesu o 4 % (ze 139 mld. Kč v roce 2011 na 134 mld. Kč v roce 2014). Z velké části za tento pokles mohl vývoj inkasa daně z minerálních olejů, který byl ovlivněn snížením celkové spotřeby (nevýhodná cena hlavně pro kamionovou dopravu, daňová konkurence například ze strany Polska), změnou v poměru mezi spotřebou jednotlivých druhů paliv (zvýšením spotřeby daňově zvýhodněných paliv s biosložkou či LPG/CNG) či vyšší mírou daňových podvodů. Naopak pozitivní vliv na příjmy státního rozpočtu plynoucích ze spotřebních daní mělo zavedení odvodů z elektřiny ze slunečního záření v roce 2011 (v roce 2011 téměř 6 mld. Kč).¹³³ Oba zde zmíněné druhy daně (DPH a spotřební daně) jsou nepřímé a závisí na spotřebě ve státě. To byl i zásadní faktor ekonomické situace v České republice v období od roku 2010 do roku 2013, kdy došlo například mezi roky 2011 a 2012 k poklesu domácí poptávky především vlivem meziročního snížení výdajů domácností o 3,5 % (ve stálých cenách, o 1,3 % v cenách běžných).¹³⁴ To bylo způsobeno stagnací či poklesem výše reálné mzdy i její kupní síly. V kombinaci se soustavným růstem

¹²⁹ ČSÚ. *Míra inflace v roce 2012* [online]. 2018.

¹³⁰ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2013* [online]. 2014.

¹³¹ MF ČR. *Schodek státního rozpočtu za rok 2015 je o 37 mld. nižší než plánovaný* [online]. 2016.

¹³² MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2017* [online]. 2018.

¹³³ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2011* [online]. 2012.

¹³⁴ URBÁNEK, Vladimír. *ČR – revize HDP za r.2012 zvýšila pokles na 1,2%* [online]. 2013.

výdajů na bydlení došlo ke snížení výdajů na ostatní spotřebu, přičemž například nájmů se DPH netýká (může způsobit růst daní z příjmů).¹³⁵ Tímto trpěl i výběr spotřebních daní. V té době se často hovořilo o panující nejistotě ohledně dalšího ekonomického vývoje a nevěli více utrácet. K nastartování spotřeby domácností použila ČNB koncem roku 2013 i intervence koruny, které měly kromě podpory exportu také pomoci dosáhnout inflačního cíle a tím motivovat obyvatelstvo k utrácení úspor. Je však otázkou, zda lidé měli skutečně takové úspory, jak se ČNB domnívala, vzhledem ke stagnaci reálné mzdy, nicméně intervence měly podle Asociace exportérů velmi kladné dopady na zvýšení vývozu (až o 1,5 bilionu Kč) i růst HDP. Příjmy státního rozpočtu z DPH v roce 2013 meziročně vzrostly o 10 % (ze 199,7 mld. Kč na 220 mld. Kč) i vlivem zvýšení obou sazeb DPH. Ve zbývající části sledovaného období až do roku 2019 se příjmy domácností a s tím související spotřeba zvyšovaly, s čímž souvisel i růst inkasa DPH a spotřebních daní.¹³⁶

V období od roku 2011 do roku 2013 také došlo k nízkému růstu u výběru pojistného na sociální zabezpečení (v roce 2011 částka 366 mld. Kč, v roce 2013 částka 372 mld. Kč, průměrný meziroční růst jen 0,73 %), což bylo způsobeno mimo jiné nízkým růstem vyměřovacího základu (vlivem stagnace mezd) a poměrně vysokou mírou nezaměstnanosti, která v roce 2012 byla v průměru 7%.¹³⁷ Ani u daně z příjmů právnických osob nedocházelo k výraznému růstu a v roce 2013 dokonce došlo k meziročnímu poklesu o téměř 10 % (8 mld. Kč), a to jednak vlivem změny rozpočtového určení daní, kdy došlo ke snížení podílu státního rozpočtu u této daně (kompenzace za zvýšení podílu na DPH), ale také vlivem zhoršení hospodářského vývoje u části důležitých daňových subjektů v průběhu roku 2013, jejichž předmětem činnosti je zejména výroba elektrické energie, stavební výroba či výroba motorových vozidel, které vedlo k žádosti o snížení záloh na daň z příjmů právnických osob. Daň z příjmů fyzických osob rostla v období od roku 2010 do roku 2014 pouze pozvolně meziročně průměrně kolem 2 %. Kromě jmenovaných příjmů spadají pod daňové příjmy ještě majetkové daně (daně z nabytí nemovitých věcí, do roku 2016 daň z převodu nemovitých věcí) a daně a poplatky z vybraných činností a služeb (daň z hazardu či poplatky za uložení odpadu). Tyto položky se pohybují většinou v jednotkách miliard korun a tvoří dlouhodobě kolem 2 % daňových příjmů státního rozpočtu (to odpovídá

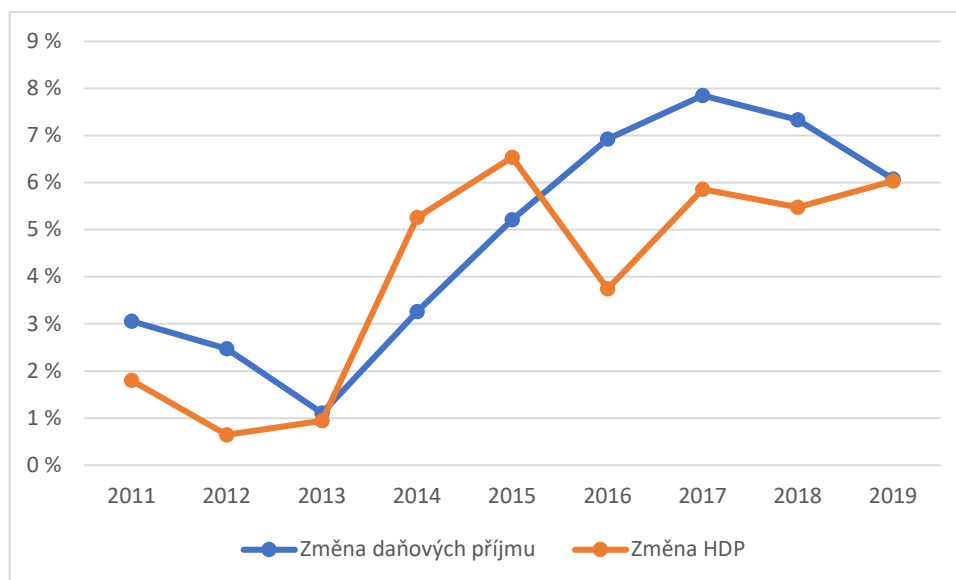
¹³⁵ PSP. *Analýza vývoje příjmů a výdajů domácností ČR v roce 2012 a predikce na další období* [online]. 2013.

¹³⁶ BARTUŠKOVÁ, Hana. *13 faktů, které vám řeknou vše o intervencích ČNB* [online]. 2020.

¹³⁷ ČSÚ. *Zaměstnanost, nezaměstnanost – časové řady* [online]. 2020.

přibližně 20 až 25 mld. Kč). Nejzásadnější změny v těchto položkách se týkají zvyšování zdanění hazardu, které přináší miliardy korun do státního rozpočtu každý rok.¹³⁸

Graf 7: Meziroční změna daňových příjmů státního rozpočtu a HDP České republiky v běžných cenách v procentech.¹³⁹



Souvislost výše daňových příjmů a HDP již byla zmíněna, nicméně v *grafu 7* ji lze velmi dobře pozorovat, a tuto skutečnost dokládá i Pearsonův korelační koeficient mezi těmito dvěma proměnnými (daňové příjmy a HDP), který má hodnotu 0,995, což značí velmi silnou kladnou závislost. To, že je v některém období růst daňových příjmů vyšší než růst HDP či naopak, je způsobeno právě změnami v legislativě, pod kterou spadají i opatření jako je kontrolní hlášení a EET. Jejich dopad může být důvodem, proč daňové příjmy po roce 2015 rostly rychleji než HDP – i jejich vlivem mohlo dojít k postupnému snižování stínové ekonomiky (daňové mezery) a tím zvyšování daňového inkasa rychleji, než rostl HDP. Dále to může být způsobeno změnou ve spotřebě a dalšími faktory, které již byly, případně ještě budou, zmíněny.

Důvody popsané v předchozí části vedly k nižšímu růstu daňových příjmů státního rozpočtu v období mezi roky 2010 a 2014, kdy došlo k průměrnému meziročnímu růstu 1,69 %. Od roku 2015 až do konce sledovaného období (v tomto případě rok 2019) došlo k růstu u všech sledovaných položek (tedy DPH, DPPO, DPFO, pojistné na sociální zabezpečení a spotřební daně) meziročně, s výjimkou spotřební daně v roce 2019, kdy došlo

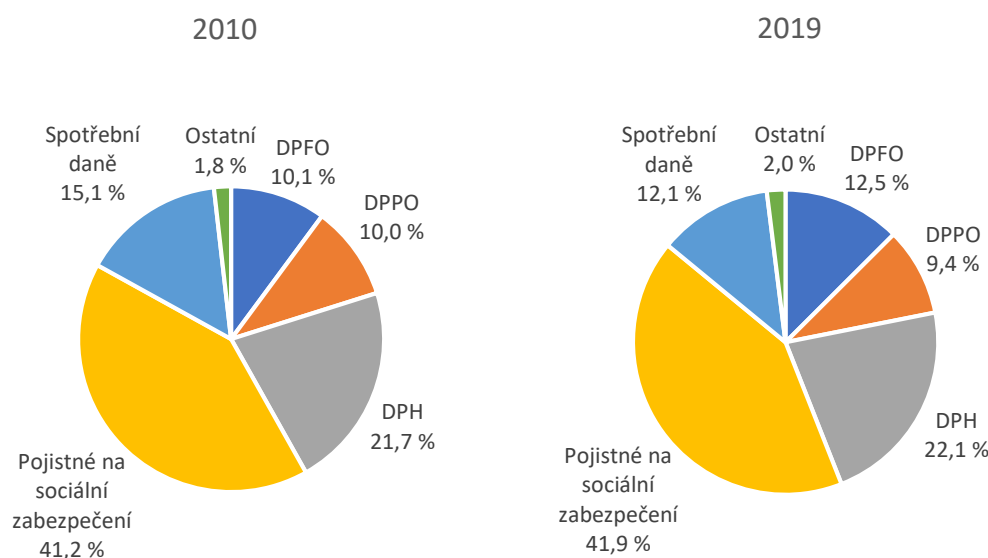
¹³⁸ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2014* [online]. 2015.

¹³⁹ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

k poklesu o 0,35 % (0,5 mld. Kč), což bylo způsobeno například snížením inkasa spotřební daně z tabákových výrobků, kdy došlo k tomu, že se vzhledem k očekávanému zvýšení zdanění plátcí daně předzásobili staršími tabákovými nálepkami v předchozím roce. Z celkového hlediska se však nejednalo o podstatné snížení, které by mělo výrazný dopad na celkové daňové příjmy. V období od roku 2015 do roku 2019 tak došlo k růstu daňových příjmů státního rozpočtu v průměru o 6,7 % ročně.¹⁴⁰

V následujícím grafu je zobrazeno procentuální zastoupení jednotlivých položek na celkových daňových příjmech státního rozpočtu, přičemž je využito dat pro roky 2010 a 2019, jakožto prvního a posledního roku, pro který ve sledovaném období existují skutečná (výsledná) data. Vývoj procentuálního zastoupení je ve sledovaném období analyzován i v ostatních letech, která nejsou graficky vyjádřena.

Graf 8: Porovnání podílu položek na celkových daňových příjmech státního rozpočtu v procentech v letech 2010 a 2019.¹⁴¹



V grafu není žádná výrazná změna, kdy by u některé z položek došlo ke změně vyšší než 3 p. b. To vypovídá o skutečnosti, že v daňovém systému ČR nedošlo k výraznější změně, což lze potvrdit i analýzou legislativních změn ve sledovaném období. Mimo to lze také odvodit skutečnost, že tyto poměry trvají nehledě na ekonomickou situaci

¹⁴⁰ MF ČR. Čtvrtletní informace o pokladním plnění státního rozpočtu v roce 2019–1. až 3. čtvrtletí [online]. 2019.

¹⁴¹ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

v České republice, všechny jsou ve své podstatě odvozeny od výše příjmů obyvatelstva, případně závislé na výši výdajů (která s příjmy úzce souvisí). Některých menších procentuálních změn si ovšem v grafu všimnout lze. V letech 2010 a 2019 se Česká republika nacházela v rozdílných fázích hospodářského cyklu. Například zvýšení podílu DPH je logickým následkem trvale se zvyšujících reálných příjmů a s tím souvisejícím zvýšením výdajů domácností. Dalším důvodem pro růst podílu DPH mohou být zaváděná opatření pro zlepšení výběru této daně. V posledních letech se opět zvyšuje podíl nákladů na bydlení, který souvisí s výraznou realitní inflací. Zvýšení procentuálního zastoupení DPH by bylo o něco znatelnější, nicméně se u této položky snížil podíl státního rozpočtu na rozpočtovém určení daní.¹⁴²

Další významnější změnou je zvýšení podílu daně z příjmů fyzických osob (změna z 10,1 % v roce 2010 na 12,5 % v roce 2019), které po analýze jednotlivých meziročních indexů lze přisoudit růstu této položky po roce 2015. Ta je z velké části způsobena snižující se mírou nezaměstnanosti, která se v letech 2018 a 2019 pohybuje až na hranici 2 %, a zároveň inflací mezd. Určitý vliv na tuto změnu lze přisoudit i změnám v rozpočtovém určení daní, nicméně se jednalo převážně o určení daně z příjmů OSVČ, u které se celkové inkaso pohybuje jen v jednotkách miliard a dopad proměny rozpočtového určení daní lze odhadnout nanejvýš ve stovkách milionů, což je pro účely této diplomové práce změna nevýznamná.¹⁴³ S růstem zaměstnanosti souvisí také změna poměru mezi OSVČ a zaměstnanci v České republice. Zatímco počet zaměstnanců vzrostl mezi roky 2015 a 2019 z 3,8 milionů na 4,1 milionů, počet OSVČ jako hlavní činnosti od roku 2015 stagnuje (nicméně zvyšuje se počet lidí, kteří provozují vedlejší činnost, tudíž i OSVČ celkově). To v praxi znamená, že roste zastoupení zaměstnanců, kteří odvádějí daň z příjmů ze své mzdy, stejně jako pojistné na sociální zabezpečení, které za ně navíc odvádí také zaměstnavatel. Pro představu lze zmínit, že zatímco zaměstnanci tvoří přibližně 83 % pracujících, z jejich odvodů plyne více než 93 % pojistného na důchodové pojištění (údaj pro rok 2019). Z toho důvodu se procentuální zastoupení pojistného na sociální zabezpečení zvýšilo o 0,7 p. b. na 41,9 %. Této problematice je dále věnována pozornost v kapitole 4.3.3, která je zaměřena na systém důchodového pojištění.^{144,145}

¹⁴² ČT24. *Zdražování v Česku loni táhlo bydlení. Inflace dosáhla 2,8 procenta* [online]. 2020.

¹⁴³ ČSÚ. *Zaměstnanost, nezaměstnanost – časové řady* [online]. 2020.

¹⁴⁴ ČSSZ. *Počet OSVČ v ČR* [online]. 2020.

¹⁴⁵ KURZY.CZ. *ČR celkem (Průměrný evidenční počet zaměstnanců »osob, čtvrtletní data) - ekonomika ČNB* [online]. 2020.

Naopak k propadu o 3 p. b., z 15,1 % na 12,1 % došlo u příjmů ze spotřební daně. To je způsobeno hned několika faktory. Prvním z nich je zvýšení sazeb pro rok 2010 u spotřební daně z minerálních olejů, která byla provedena v rámci restriktivního fiskálního balíčku (zvýšení u nafty i benzínu o 1 Kč/l na 10,95 Kč/l u nafty a 12,84 Kč/l u benzínu). Od tohoto roku nebyla spotřební dan z benzínu a nafty v České republice zvyšována. Druhým faktorem je snižování spotřeby automobilů a přechod k jiným druhům paliva, které mají nižší sazbu daně (LPG, CNG). K nízkému růstu výběru spotřební daně dochází i u tabáku, protože se mírně snižuje množství vykouřených cigaret na osobu, část spotřebitelů se posouvá k méně zdaněným druhům tabákových výrobků a část obchodu se přesouvá do šedé zóny ekonomiky.¹⁴⁶

Je jasné, že změn proběhlo ve sledovaném období mnoho, a zatímco některé měly dopad téměř nezatelný, některé přinesly do státního rozpočtu desítky miliard korun či naopak. Málokterá změna v tomto období však vyvolala takové ohlasy ve společnosti jako zavedení kontrolního hlášení a elektronické evidence tržeb. Podle tvůrců těchto novinek lze odhadovat přínos do státního rozpočtu (i dalších veřejných rozpočtů) v desítkách miliard korun skrz zvýšení inkasa DPH i daní z příjmů, nicméně existuje celá řada jejich odpůrců.

Následující kapitola se tak bude věnovat krátkému souhrnu těchto dvou důležitých změn v podnikatelském prostředí a jejich dopadu na státní rozpočet.

4.2.3 Kontrolní hlášení a elektronická evidence tržeb

Obecným zájmem vládnoucích politických představitelů by měl být co nejvyšší příjem financí do státního rozpočtu, jakožto i ostatních veřejných rozpočtů, protože tyto příjmy je následně možné využít ke zvyšování kvality infrastruktury, zvýšení důchodů či jiným investicím. Zároveň však nesmí snaha o zvýšení příjmů ohrozit chuť lidí podnikat, být zaměstnán, popřípadě i žít v daném státě. Aby tohoto bylo dosaženo, je například nutné správně nastavit sazby daní, viz Lafferova křivka.

Kromě změny sazeb však má vláda i další možnosti, jak zvýšit rozpočtové příjmy. Jsou jimi různé nástroje, které při zachování sazby daně i dalších proměnných zvýší množství vybraných peněz, a to díky omezení stínové ekonomiky (ta je České republice ve výši přes 9 % HDP¹⁴⁷), potažmo daňových úniků, což by mělo vést ke snížení tzv. daňové

¹⁴⁶ ČSÚ. *Spotřeba cigaret na 1 obyvatele v České republice* [online]. 2018.

¹⁴⁷ ČTK. *Stínová ekonomika tvoří podle MMF v Česku 460 miliard. Černý trh a nelegální práce představují přes devět procent HDP* [online]. 2019.

mezery, která je definována jako rozdíl mezi teoretickou daňovou povinností a skutečně vybranou daní. Tato mezera je nejvíce zmiňovaná u DPH, protože má tato daň vysoký podíl na celkovém daňovém inkasu a zároveň existují mnohé způsoby, jak ji obcházet (například karuselové obchody). V České republice byla daňová mezera pro DPH v rozmezí let 2011 až 2013 odhadnuta NKÚ na 26 %.¹⁴⁸ K podobnému závěru došla studie společnosti CASE provedená pro Evropskou komisi, která odhadla daňovou mezera u DPH v roce 2011 dokonce na 28 %, přičemž průměr Evropské unie byl 18 % (lépe než Česká republika dopadlo například Bulharsko s 15 %). Nutno však zmínit, že v České republice se tato hodnota v roce 2005 pohybovala kolem 10 %, následně však nastal prudký růst až k hranici 30 %.¹⁴⁹ V následujících letech však byla daňová mezera u DPH pro Českou republiku při zpětné analýze výrazně pozměněna, obzvláště pro rok 2011 (z 28 na 17 %), proto je nutné nebrat tyto hodnoty jako absolutně neměnné.¹⁵⁰

I v reakci na tyto statistiky byly v České republice zavedeny některé méně známé mechanismy, jako je ručení za daň či režim přenesení daňové povinnosti na příjemce plnění u vybraných plnění (neboli reverse charge, nejprve se týkal šrotu či emisních povolenek), který se postupně rozšířil i na další zboží či služby. Tento mechanismus má zabránit vyplacení DPH správcem daně a zároveň jeho neobdržení od druhé strany.¹⁵¹ V současnosti se jedná o zavedení plošného reverse charge pro veškeré plnění nad 450 tisíc korun od 1. července 2020 s maximální dobou trvání 2 roky (EU zatím neumožňuje delší účinnost).¹⁵²

Následně byla přijata dvě opatření, která spustila obrovskou vlnu nevole a stala se v podnikatelském prostředí hlavním tématem diskuze na mnoho následujících let, zároveň však podle odhadů Ministerstva financí přinesla či ještě přinesou do veřejných rozpočtů až desítky miliard korun.¹⁵³ Prvním z nich je **kontrolní hlášení DPH**, které bylo přijato v roce 2014 a nabylo účinnosti 1. ledna 2016, nahradilo výpis z evidence pro účely DPH ve vztahu k režimu přenesení daňové povinnosti, který byl zmíněn v předchozím odstavci. Toto hlášení podávají všichni plátcí DPH v České republice včetně zahraničních subjektů, právnické osoby měsíčně a fyzické osoby buď také měsíčně nebo čtvrtletně, podle toho, v jakém intervalu platí DPH. Toto opatření slouží primárně k odhalování daňové kriminality

¹⁴⁸ MUSIL, Petr. *NKÚ: Mezera DPH se nesnižuje, dosáhla 26 procent* [online]. 2015.

¹⁴⁹ CASE. *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States* [online]. 2013.

¹⁵⁰ CASE. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report* [online]. 2018.

¹⁵¹ FS ČR. *Informace – Boj proti daňovým únikům v oblasti DPH* [online]. 2010.

¹⁵² DĚRGEL, Martin. *Přehled daňových změn roku 2020* [online]. 2019.

¹⁵³ MF ČR. *Kolik přináší EET? Odhady Ministerstva financí se naplňují* [online]. 2018.

spojené s DPH.¹⁵⁴ V závislosti na zvolené metodice Ministerstva financí byly dopady zavedení kontrolního hlášení na celkové inkaso DPH odhadovány pro rok 2016 v rozmezí 10 až 12 mld. Kč, v letech 2017 a 2018 na 2 mld. Kč, resp. 3 mld. Kč.¹⁵⁵ Vzhledem k tomu, že výdaje na konečnou spotřebu nevzrostly v takové výši, aby vysvětlily celý růst inkasa z DPH (meziročně 17,9 mld. Kč v roce 2016), a zároveň nedošlo v roce 2016 k zásadnější změně, než je zavedení hlášení, autor práce se domnívá, že dopad kontrolního hlášení DPH je nepopiratelný, nicméně mírně nadhodnocený. Pokud by byl zmíněn dopad regulace skutečný, odpovídal by rozdílu v daňové mezeře mezi roky 2015 a 2016 (3 p. b. viz *graf 7*), tudíž by bylo kontrolní hlášení HDP téměř výhradní příčinou tohoto pozitivního vývoje v inkasu DPH což je nepravděpodobné, vzhledem k tomu, že se daňová mezera zmenšuje i na základě zlepšující se ekonomické situace.¹⁵⁶ K poznatku o mírném nadhodnocení dospěl i Státní závěrečný účet 2016 a následně i Nejvyšší kontrolní úřad ve stanovisku k tomuto závěrečnému účtu.¹⁵⁷

Druhým opatřením zavedeným v daňové soustavě je **elektronická evidence tržeb**, zkráceně EET, která jednak doplňuje kontrolní hlášení ve zlepšování výběru DPH, ale také by měla zlepšit výběr daní z příjmů u fyzických i právnických osob. Základní princip tohoto opatření spočívá v povinnosti vybraných subjektů (podle činnosti, ze které tržba plyne) evidovat tržby spojené s rozhodným příjmem, u kterého platba proběhne hotově, dárkovou kartou apod. (nevztahuje se na platby kartou či převodem na účet, nicméně je možné evidovat i tyto pro lepší přehled samotného subjektu).¹⁵⁸ Hned po zavedení byl dopad EET oslavován s tím, že se tržby restaurací a hotelů (myšleno ubytování, stravování a pohostinství, tedy CZ-NACE 55+56, na které se EET vztahovalo v první vlně, spuštěné od 1. prosince 2016) v prosinci meziročně zdvojnásobily, jak prohlásil tehdejší ministr financí Andrej Babiš.¹⁵⁹ Podle údajů Českého statistického úřadu však došlo v prosinci 2016 meziročně k růstu tržeb pouze o 15,3 %, přičemž například tržby maloobchodu bez motorových vozidel (CZ-NACE 45) meziročně vzrostly o 31,5 %, i když se na ně v tomto období EET ještě nevztahovala.¹⁶⁰ Metodika ČSÚ se samozřejmě s údaji z EET

¹⁵⁴ FS ČR. *Kontrolní hlášení DPH* [online]. 2020.

¹⁵⁵ MF ČR. *Metodika výpočtu dopadů zavedení kontrolního hlášení a elektronické evidence tržeb* [online]. 2017.

¹⁵⁶ ČSÚ. *Analýza ekonomického vývoje v roce 2018* [online]. 2019.

¹⁵⁷ NKÚ. *Stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu 2016* [online]. 2017.

¹⁵⁸ ETRZBY.CZ. *Kdo a jaké tržby eviduje* [online]. 2020.

¹⁵⁹ HOVORKA, Jiří. *První měsíc EET se zdvojnásobily tržby restaurací. Systém slaví úspěch, prohlásil Babiš* [online]. 2017.

¹⁶⁰ ČSÚ. *Indexy tržeb bez DPH v ubytování a stravování* [online]. 2020.

rozchází, nicméně o výpočtu zmíněného „zdvojnásobení“ velmi dobře vypovídá i výňatek z webové stránky Finanční správy etrzby.cz, který obhájí právě vyjádření o zdvojnásobení:¹⁶¹

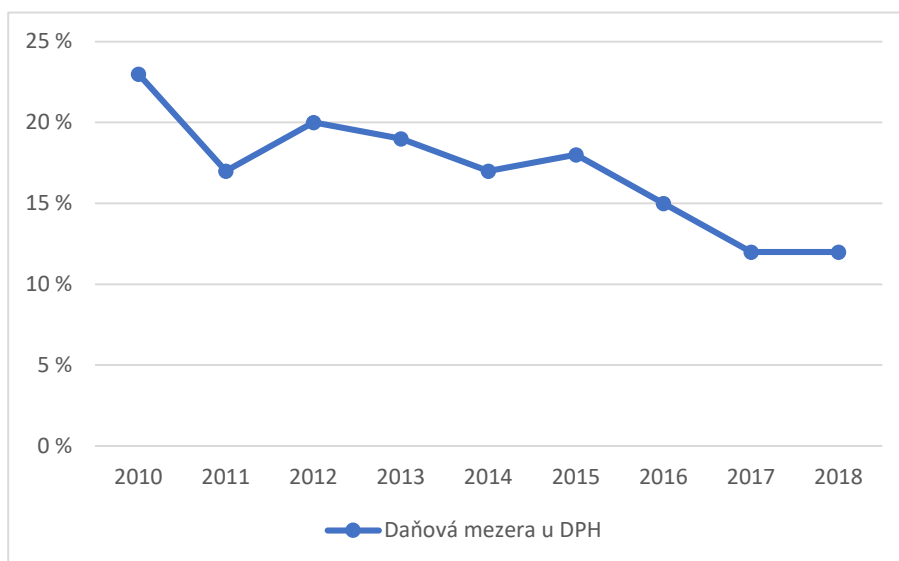
„Finanční správa však ve svém IT systému eviduje tržby z ubytování, stravování a pohostinství za rok 2015 ve výši cca 130 mld. korun. Měsíčně tedy vychází 10,8 mld. korun. Pokud porovnáme tuto hodnotu z roku 2015 se zaevidovanou hodnotou z EET za prosinec 2016, dosahuje růst 83 %.“

Je zřejmé, že například výpočet měsíčních tržeb vzhledem k rozdílným tržbám v jednotlivých měsících nelze provést vydělením ročních tržeb počtem měsíců a takovou hodnotu používat k hodnocení tak zásadní změny podnikatelského prostředí. V dalších materiálech Ministerstva financí jsou dopady EET zpracovány na základě vhodnějších dat, i když nepřilíší detailně, nicméně bylo odhadnuto zvýšení tržeb ze stravovacích služeb vlivem zavedení EET o 27 %. Dále z těchto materiálů vychází roční přínos na inkasu DPH z 1. a 2. vlny kolem 6 mld. Kč a dopad na inkaso příjmů fyzických a právnických osob na 5 mld. Kč, respektive 2 mld. Kč. Další dvě fáze (zaváděné od 1. května 2020) by měly mít dopad na inkaso DPH ve výši 2,4 mld. Kč a 2,2 mld. Kč, respektive 0,9 mld. Kč na dani z příjmů fyzických a právnických osob.¹⁶² K rozporování těchto údajů by zajisté bylo nutné provést hlubší analýzu, než která je v rámci tématu této diplomové práce možná. V období zavedení 1. a 2. vlny EET nicméně došlo k poklesu daňové mezery u DPH přibližně o 3 %, z čehož by podle dat poskytnutých Ministerstvem financí náleželo dopadu EET 1,5 p. b., jedná se tak o realistický odhad.

¹⁶¹ ETRZBY.CZ. Čísla Finanční správy o růstu tržeb se oproti číslům ČSÚ liší, není to překvapivé [online]. 2017.

¹⁶² MF ČR. Metodika výpočtu dopadů zavedení kontrolního hlášení a elektronické evidence tržeb [online]. 2017.

Graf 9: Daňová mezera u DPH v procentech.¹⁶³



Z grafu 9 je viditelný dlouhodobý pokles daňové mezery u DPH. K tomuto trendu je však nutné zmínit, že u stínové ekonomiky dochází ke zvyšování podílu k HDP zpravidla v době recese, a naopak v době ekonomického růstu stínová ekonomika klesá, s čímž se pojí i pokles daňové mezery.¹⁶⁴ Je tak otázkou, jak velký je podíl zavedených opatření na poklesu tohoto ukazatele, a nakolik se na něm odrazila ekonomická situace. Skutečností nicméně zůstává, že se České republice podařilo dosáhnout u hodnoty ukazatele daňové mezery pro DPH průměru Evropské unie, a to jistě i díky kontrolnímu hlášení a EET. Mimo to EET zcela určitě narovnává podnikatelské prostředí a komplikuje snahy o daňové podvody. Stále však visí otazník nad zavedením dalších dvou fází, které budou u většiny podnikatelských činností výrazně složitější na kontrolu, a tím pádem i méně účinné.¹⁶⁵

4.2.4 Shrnutí příjmové stránky a kritické body

Příjmy státního rozpočtu jsou v jejich celkové výši silně ovlivněny transfery z Evropské unie a finančních mechanismů, což vede k jejich kolísavosti bez ohledu na ekonomický vývoj či nastavení fiskální politiky. Kolísavost těchto transferů například způsobila propad celkových příjmů státního rozpočtu v roce 2017. Pro efektivnější analýzu jsou následně rozebrány pouze daňových příjmů, které se v závislosti na výši zmíněných transferů pohybují mezi 80-90 % hodnoty celkových příjmů.

¹⁶³ Vlastní zpracování, zdroj dat: CASE.

¹⁶⁴ CETA. *Stínová ekonomika v České republice* [online]. 2015.

¹⁶⁵ EURO.CZ. *Česko zlepšilo výběr DPH. Mezera mezi očekávaným a skutečným výběrem klesla o 6,4 miliardy korun* [online]. 2019.

V roce 2019 měly na daňových příjmech státního rozpočtu nejvyšší podíl odvody na pojistné na sociální zabezpečení (41,9 % daňových příjmů státního rozpočtu v roce 2019), jejichž výše je v současnosti ovlivněna převážně vysokou zaměstnaností a zvýšením počtu osob v zaměstnaneckém poměru spolu s mzdovou inflací, což vede k vyšším odvodům. Problematické mohou být v této souvislosti odvody OSVČ na pojistné na sociální zabezpečení, které jsou nižší, přičemž se povětšinou předpokládá, že si OSVČ na důchod částečně sami našetří. Dalším kritickým bodem může být pokles zaměstnanosti v případě ekonomické krize, kdy by došlo k výraznému poklesu této příjmové položky.

Druhou nejvýznamnější daňovou položkou pro státní rozpočet je daň z přidané hodnoty (22,1 % daňových příjmů státního rozpočtu v roce 2019), jejíž inkaso v prvních třech letech sledovaného období (2010-2012) rostlo pomalu, což bylo způsobeno zejména nižší konečnou spotřebou související se stagnací reálných příjmů domácností i nejistotou dalšího ekonomického vývoje. V následujících letech na inkaso DPH měly pozitivní dopad například intervence ČNB či růst reálných příjmů domácností a s tím související výdaje. Znatelný dopad na DPH mělo i zavedení kontrolního hlášení DPH a elektronické evidence tržeb, které napomohly ke snížení daňové mezery u DPH z 20 % v roce 2012 na 12 % v roce 2018. Pokud by se ukázalo, že toto snížení proběhlo z větší část vinou trvajících hospodářského blahobytu a nižší motivace k daňovým podvodům, případné zhoršení ekonomické situace by se na příjmech z daně z přidané hodnoty odrazilo o to výrazněji.

Na pozici 3. nejdůležitější položky daňových příjmů v průběhu sledovaného období nahradila daň z příjmů fyzických osob (12,5 % daňových příjmů státního rozpočtu v roce 2019) spotřební daně (12,1 % daňových příjmů státního rozpočtu v roce 2019). Zvýšení příjmů státního rozpočtu plynoucích z daně z příjmů FO bylo dosaženo díky rekordně nízké míře nezaměstnanosti a také s tím související inflací mezd, která zvedala vyměřovací základ této daně, čímž se zvyšovaly odvody převážně u lidí v zaměstnaneckém poměru. Naopak u spotřební daně byl zaznamenán průměrný meziroční růst ve sledovaném období jen 2,2 %, což bylo způsobeno nezměněnou výší zdanění u některých typů minerálních olejů či změnou v chování spotřebitelů. Podíl daně z příjmů právnických osob na daňových příjmech státního rozpočtu mezi roky 2010 a 2019 mírně poklesl (z 10 % na 9,4 %), přičemž nejhorších meziročních výsledků příjem do státního rozpočtu z této daně dosáhl v letech 2011 a 2013 v reakci na ekonomickou situaci v České republice, kdy hodnota inkasa této daně meziročně klesla. Naopak v letech 2015 a 2016 rostl tento příjem v meziročním srovnání o více než 11 %.

Největší hrozbou pro příjmovou stranu státního rozpočtu je dle autora paradoxně jeho velmi dobrý současný stav, kdy z dlouhodobě extrémně nízké míry nezaměstnanosti čerpají významné příjmové položky státního rozpočtu, jako je pojistné na sociální zabezpečení či daň z příjmů fyzických osob. Velmi dobrý stav ekonomiky a vysoké výdaje domácností v posledních letech také přispívají k vysokým výběrům daní z přidané hodnoty. Zmíněnému intenzivnímu růstu mezd však podle některých ekonomů neodpovídá adekvátní zvyšování produktivity práce a ekonomické ochlazení někteří z nich předpovídají i z dalších důvodů.¹⁶⁶ Pokud státní rozpočty posledních několika let, kdy se ekonomicky dařilo, nebyly vhodně využity, a došlo by v nejbližší době k ekonomické recesi, mohlo by to mít fatální dopady na schodek rozpočtu.

4.3 Analýza vývoje výdajů v období 2010-2020

V této kapitole je práce zaměřena na rozbor výdajové strany státního rozpočtu, stejně jako v předchozí části je k tomuto účelu využito druhového členění. Výdajová strana státního rozpočtu je co do důležitých položek o něco složitější než strana příjmová, proto bude zpracována rozdílným způsobem. Vývoj zásadních položek bude zpracován odděleněji, aby bylo možné detailněji rozebrat jednotlivé faktory, které na tyto položky mají vliv.

4.3.1 Vývoj výdajové strany státního rozpočtu

Zatímco celkové příjmy státního rozpočtu ovlivňuje nespočet proměnných, které často není možné dostatečně přesně modelovat, u výdajů je situace odlišná. Nelze říct, že by na výdaje neměly vliv různé faktory (například míra nezaměstnanosti ovlivňuje výdaje na sociální transfery apod.), nicméně lze tyto výdaje lépe plánovat. Proto se plánované a skutečné výdaje státního rozpočtu ve sledovaném období nerozcházel tolik, jako v případě příjmů, ve většině případů byly schválené výdaje nižší, než ty skutečné (s výjimkou let 2018 a 2019).¹⁶⁷ První část tak bude věnována analýze vývoje celkové výše výdajů státního rozpočtu. Stejně jako v předchozí části i zde bude pracováno se skutečnou hodnotou výdajů státního rozpočtu, mimo rok 2020, kdy budou použity hodnoty plánované.

¹⁶⁶KUČERA, Petr. *Prokletí české montovny: práce prudce zdražuje, zůstává však devátá nejlevnější v EU* [online]. 2018.

¹⁶⁷MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2018* [online]. 2019.

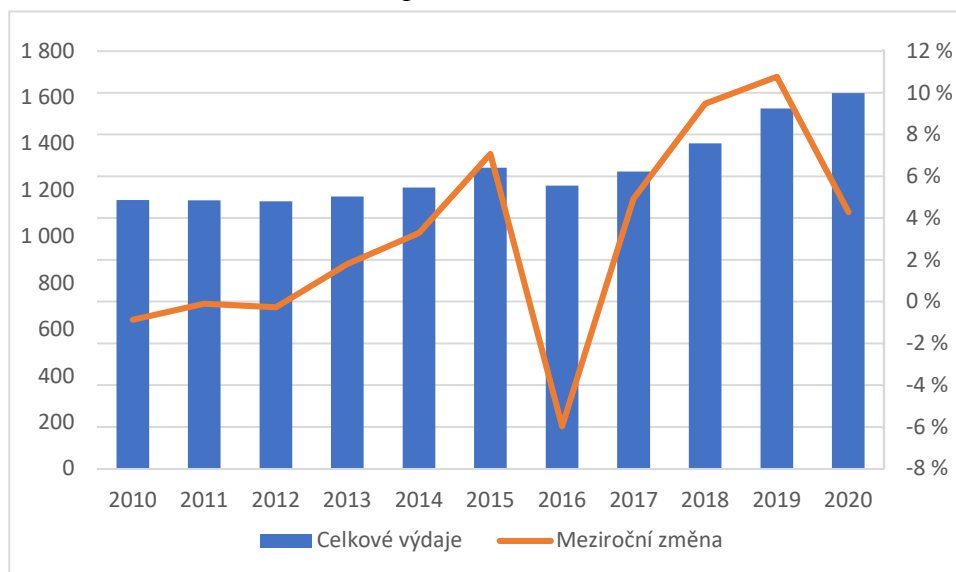
Celkové výdaje státního rozpočtu

Stejně jako případě příjmů, i celkové výdaje státního rozpočtu jsou ovlivněny finančními toky mezi Českou republikou a Evropskou unií. Samotné platby do fondů Evropské unie mají výrazně stabilnější vývoj (v posledních 5 letech se pohybují kolem 42 mld. Kč, lze však očekávat jejich další růst) než transfery z Evropské unie a finančních mechanismů. Tyto transfery však kromě příjmů prochází přes státní rozpočet i na výdajové straně, tudíž i u výdajové strany je silná závislost na jejich vývoji.¹⁶⁸ Problematické, co do časového nesouladu, mohou být kromě zdrojů z Evropských fondů tzv. nároky z nespotřebovaných výdajů, které vznikají tehdy, když například ministerstvo nevyčerpá svůj rozpočet na daný rok, čímž vznikne hypotetická úspora. Ve většině případů tyto nároky vznikají právě jen časovým nesouladem, kdy se určité záměry přesunou do dalších let. Problémy může způsobovat finanční krytí takovýchto nároků, které musí případně zajistit ministerstvo financí, což může mít dopad na saldo státního rozpočtu. Dalším negativem tohoto procesu je snižování přehlednosti rozpočtu, protože plnění těchto nároků je zahrnuto v provedení výdajů daného roku. Dříve byla tato problematika řešena tvorbou rezerv u jednotlivých kapitol, tento systém byl ale zrušen.¹⁶⁹

¹⁶⁸ MF ČR. *Česká republika získala v roce 2018 z rozpočtu EU o 45,3 mld. Kč více, než zaplatila* [online]. 2019.

¹⁶⁹ ČTK. *Přebytečné miliardy. Nespotřebované výdaje českých úřadů vzrostly* [online]. 2018.

Graf 10: Celková hodnota skutečných výdajů státního rozpočtu v mld. Kč, meziroční změna v procentech.¹⁷⁰



Počátkem sledovaného období je viditelná stagnace výdajů státního rozpočtu, ke které došlo vlivem ekonomické krize, na kterou bylo reagováno některými úspornými opatřeními. Jednak došlo k zavedení či změně některých automatických fiskálních nástrojů, mezi které lze zařadit například změnu valorizace důchodů, tzv. Malá důchodová reforma (od roku 2012 se vypočítávalo zvýšení jako růst cenové hladiny a třetina růstu reálných mezd, to v praxi vedlo k meziročnímu zvýšení v nižších desítkách korun, což se stalo terčem kritiky) nebo úsporná opatření v podobě snižování výdajů na platy ve státní sféře. V letech 2009 až 2012 se podařilo nejprve snížit celkové výdaje v roce 2010 oproti roku 2009 o 11 mld. Kč na 1156 mld. Kč, a následně tuto hodnotu celkových výdajů udržet, a to i přes stále vysokou míru nezaměstnanosti po roce 2008, s čímž přirozeně souvisí i zvýšení sociálních transferů.¹⁷¹ Fiskální reformy zaměřené mimo jiné na sociální systém, které měly pozitivní dopad na udržení hodnoty celkových výdajů, ovšem nebyly velkou částí společnosti přijaty kladně.¹⁷²

Po zlepšení ekonomické situace došlo k výraznému růstu celkových výdajů, přičemž tento nárůst je nejznatelnější v roce 2015, kdy meziročně došlo k nárůstu o 7,1 %. Tento růst byl způsoben převážně zvýšením kapitálových výdajů meziročně o 57,5 %, ze 111,51 mld. Kč na 175,66 mld. Kč. Největší roli na tomto vývoji měl vliv společného

¹⁷⁰ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

¹⁷¹ ČSÚ. *Míra registrované nezaměstnanosti v České republice* [online]. 2013.

¹⁷² DVOŘÁČKOVÁ, Anna. *Sto tisíc odborářů zaplnilo Václavák, chtěli demisi vlády a hrozili stávkami* [online]. 2012.

programového financování s Evropskou unií a zapojení již zmiňovaných nároků z nespotřebovaných výdajů, přičemž nejvyšší meziroční nárůst (i největší podíl na celkové výši v hodnotě 45,6 mld. Kč) zaznamenalo Ministerstvo dopravy. To, že bylo zpracovávání nároků z nespotřebovaných výdajů i programové financování stále problémové, je zmíněno i v publikaci „Státní závěrečný účet 2015“.¹⁷³ Následující pokles v roce 2016 byl způsoben snížením kapitálových výdajů, které meziročně klesly o 52 % na 84,27 mld. Kč, přičemž běžné výdaje vzrostly o 1,24 %. Stav kapitálových výdajů byl ovlivněn z velké části poklesem výdajů na společné programy České republiky a Evropské unie, kdy v roce 2015 došlo k mimořádně vysokému čerpání z důvodu končícího programového období 2007 – 2013. To bylo způsobeno převážně čerpáním dotací z období 2011–2013, na které se vztahovalo pravidlo „n+2“, v roce 2015 tak bylo nutné tyto dotace využít.¹⁷⁴ České republice reálně hrozilo, že přijde o více než 100 mld. Kč vinou špatného čerpání evropských dotací.¹⁷⁵ Situace také vysvětluje vysokou hodnotu přijatých transferů v roce 2016, která byla řešena na začátku kapitoly 4.2.2 *Vývoj příjmové strany státního rozpočtu*, kde se autor věnuje celkovým příjmům státního rozpočtu. Do konce roku 2015 stát předfinancoval společné programy s EU (což zvýšilo kapitálové výdaje), načež došlo k jejich proplácení i v roce 2016 (což zvýšilo přijaté transfery státního rozpočtu).¹⁷⁶

Následující růst celkových výdajů, který je z *grafu 10* patrný mezi roky 2017 a 2019, byl způsoben zvyšováním jak běžných, tak kapitálových výdajů. Běžné výdaje v porovnání let 2017 a 2019 vzrostly o 17,91 % (214 mld. Kč) na 1412,6 mld. Kč, zatímco kapitálové výdaje se ve stejném období zvýšily o 70,21 % (57,4 mld. Kč) na 139,14 mld. Kč. U kapitálových výdajů byl tento nárůst způsoben z velké části nízkým základem, od kterého se růst odrážel.^{177,178}

¹⁷³ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2015* [online]. 2016.

¹⁷⁴ DOTACEEU. *Pravidlo N+2* [online]. 2020.

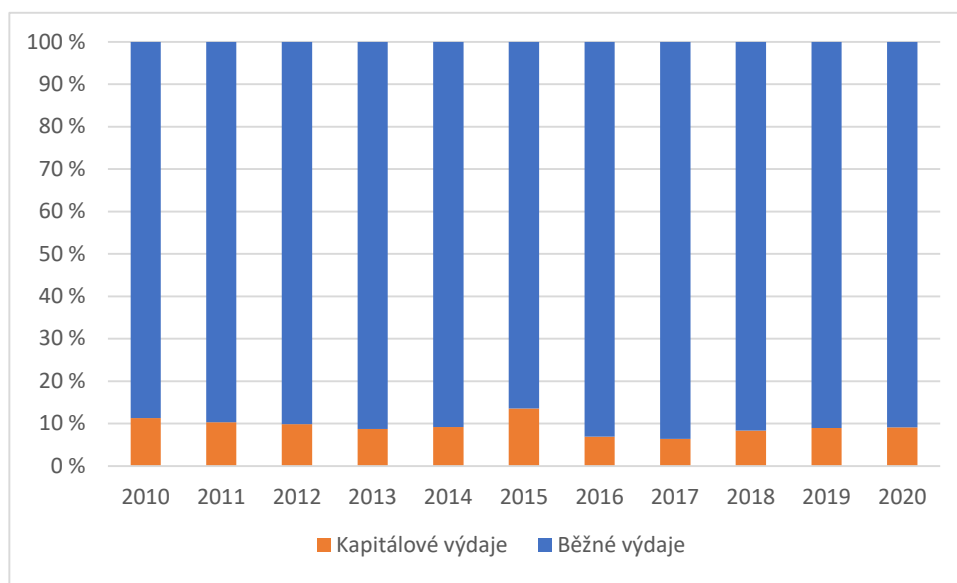
¹⁷⁵ ČT24. *Česko čerpá dotace nejhůře z celé EU, může přijít až o 105 miliard* [online]. 2015.

¹⁷⁶ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2016* [online]. 2017.

¹⁷⁷ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2017* [online]. 2018.

¹⁷⁸ MF ČR. *Čtvrtletní informace o pokladním plnění státního rozpočtu v roce 2019–1. až 3. čtvrtletí* [online]. 2019.

Graf 11: Podíl tříd položek výdajové strany státního rozpočtu v procentech.¹⁷⁹



Z grafu 11, který zobrazuje procentuální podíl na celkových výdajích státního rozpočtu, je znatelný zásadní jev, který by mohl být jedním z kritických bodů výdajové strany státního rozpočtu. Zatímco v letech 2010 a 2011 byl podíl kapitálových výdajů nad 10 % (i kvůli restriktivní fiskální politice, která udržovala výši běžných výdajů), tuto hranici přesáhla už jen jednou, a to v roce 2015. V tomto roce byl podíl výdajů ze zdrojů Evropské unie přes 70%.¹⁸⁰ V ostatních letech bylo procentuální zastoupení kapitálových výdajů nižší, v letech 2016 a 2017 dokonce pod hranicí 7 %. To bylo způsobeno jednak nízkými výdaji ze zahraničních zdrojů (EU), ale také nízkými výdaji z tuzemských zdrojů. Až v roce 2019 se dostaly kapitálové výdaje nad hodnotu kapitálových výdajů z roku 2010 (nepočítaje výjimečný rok 2015), kdy dosáhly 139,1 mld. Kč (oproti 130,2 mld. Kč v roce 2010).¹⁸¹ Toto téma bude detailněji analyzováno v podkapitole *Kapitálové výdaje*.

Vzhledem k náročnosti problematiky kapitálových výdajů budou dále výdaje analyzovány samostatně na základě druhového členění, tedy zvlášť běžné a zvlášť kapitálové výdaje. Dalším problémem, který se v kontextu tohoto dělení objevuje, je skutečnost, že některé výdaje jsou původně evidované jako běžné, přičemž se přerazují do kapitálových až po jejich využití k investici. Pro účely této práce se ovšem nejedná o zásadní problém.

¹⁷⁹ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

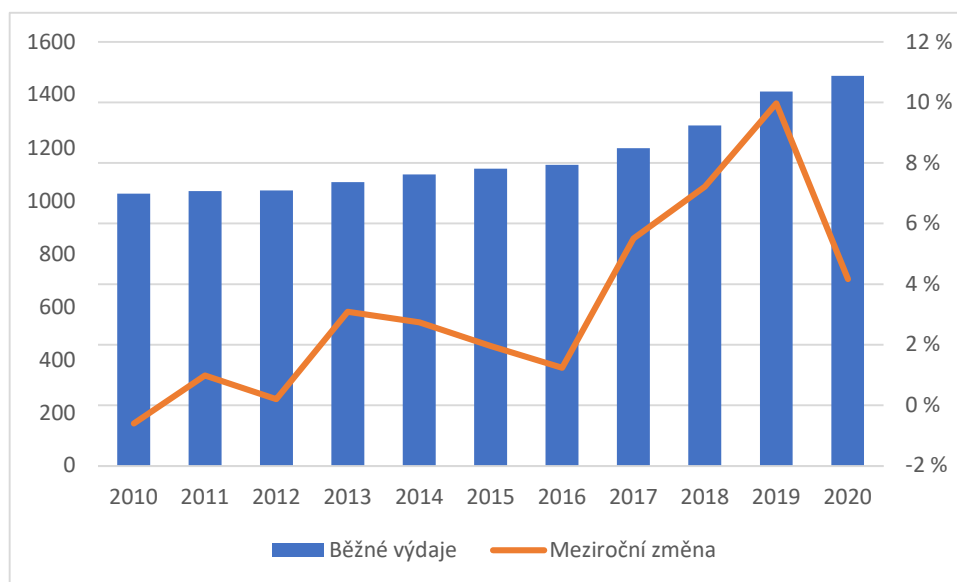
¹⁸⁰ KŘEHLÍK, Tomáš, JÁNSKÝ, Petr. *Analýza: Veřejné výdaje a fondy EU 2007–2015* [online]. 2017.

¹⁸¹ MF ČR. *Čtvrtletní informace o pokladním plnění státního rozpočtu v roce 2019–1. až 3. čtvrtletí* [online]. 2019.

Běžné výdaje

Problémem běžných výdajů je, velmi zjednodušeně, že po nich státu do dalšího fiskálního období nic nezůstane. Jedná se o finance, které se zkrátka odevzdají na transfery obyvatelstvu, každodenní fungování státních institucí či další podobné položky. Je samozřejmé, že v sociálním státě musí existovat určitá výše transferů pro obyvatele, kteří si peníze sami nedokážou vydělat, ať už dočasně (podpora v nezaměstnanosti) či doživotně (důchod). Pokud by však ve státním rozpočtu nebyly jiné než běžné výdaje, došlo by ke stagnaci, respektive stárnutí veškeré infrastruktury i dalších veřejných statků, což by se dříve či později projevilo i na ekonomickém vývoji v dané zemi.

Graf 12: Běžné výdaje státního rozpočtu v mld. Kč, meziroční změna v procentech.¹⁸²



Jak již bylo vysvětleno pod grafem celkových výdajů, po roce 2010 se podařilo zpomalit růst běžných výdajů, a to díky několika restriktivním fiskálním opatřením, jako bylo například snížení mzdových nákladů v organizačních složkách státu, s výjimkou pedagogů, o 10 %. Díky tomu se podařilo snížit výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci v roce 2011 meziročně o 8,3 % na 89,6 mld. Kč.¹⁸³ Výše výdajů na seskupení položek transfery obyvatelstvu (ze kterého dlouhodobě více než 95 % tvoří sociální dávky) nicméně rostla, a to zejména kvůli vysokému nárůstu počtu starobních důchodců mezi roky 2009 a 2011 (počet starobních důchodců mezi roky 2009 a 2011 vzrostl

¹⁸² Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

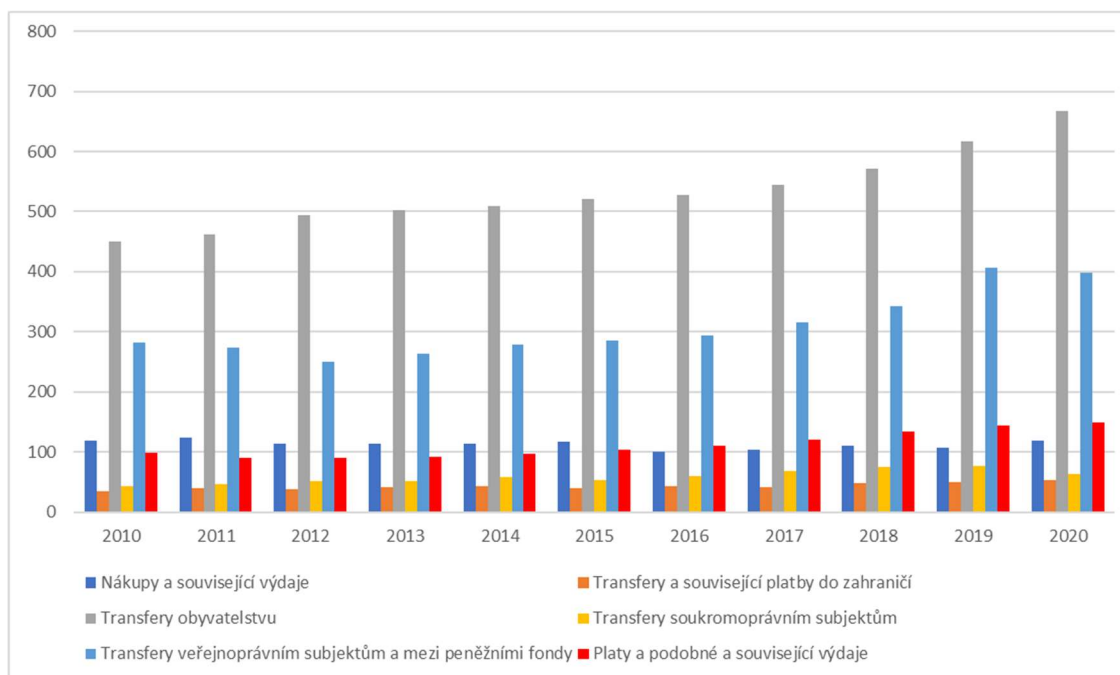
¹⁸³ MF ČR. Státní závěrečný účet za rok 2011 [online]. 2012.

ze 2 milionů na 2,2 miliony), ale také kvůli valorizaci důchodů v letech 2009 a 2011 o 333, resp. 377 Kč. V roce 2012 byla zavedena změna metodiky této valorizace na další tři roky, což vedlo ke snížení následných valorizací.¹⁸⁴ Vzhledem k výše zmíněnému je nízký růst běžných výdajů úspěšný z pohledu státního rozpočtu, nicméně je otázkou, jak spokojeni byli s tímto vývojem zaměstnanci ve státní sféře a jaký měla tato restriktivní fiskální politika dopad na další ekonomický vývoj. Po roce 2016 opět začal výrazný růst běžných výdajů, který byl způsoben převážně růstem transferů obyvatelstvu (nominální hodnota důchodů se znovu začala výrazněji zvyšovat), platů a podobných a souvisejících výdajů a transferů veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu a platby daní (pod tímto seskupením se skrývají transfery krajům a obcím, státním fondům, příspěvkovým organizacím aj., vliv mohlo mít například zvyšování platů ve školství). Zatímco nárůst běžných výdajů státního rozpočtu byl v období 2011 až 2013 0,93 %, v období 2017 až 2019 byl 17,25 %. V roce 2019 dosáhly běžné výdaje hodnoty 1471,4 mld. Kč.

V následujícím grafu jsou hodnoty jednotlivých seskupení položek ve sledovaném období (2010-2020), opět se jedná o skutečné hodnoty s výjimkou roku 2020, kdy jde o hodnoty schválené (plánované). V grafu je zobrazeno 6 seskupení, které dohromady tvoří více než 99 % běžných výdajů (rok 2019), mimo tyto se pod běžné výdaje řadí například seskupení ostatních neinvestičních výdajů, neinvestičních půjčených prostředků či od roku 2019 výdaje na náhrady za nezpůsobenou újmu, které se však pohybují ve stovkách milionů či jednotkách miliard.

¹⁸⁴ MF ČR. *Hospodaření systému důchodového pojištění* [online]. 2020.

Graf 13: Hodnota seskupení položek běžných výdajů státního rozpočtu v mld. Kč.¹⁸⁵



Největší podíl na běžných výdajích mají **neinvestiční transfery obyvatelstvu** (43,7 % v roce 2019), které jsou zároveň jedním z nejdiskutovanějších témat v kontextu státního rozpočtu. Z 97,5 % je tvoří sociální dávky (pro rok 2019). Jejich podíl do roku 2016 klesal, poté přišla mzdová inflace a s tím související vyšší valorizace důchodů, která byla dále doplněna dalším „bonusovým“ zvyšováním. Tato problematika bude více přiblížena v kapitole 4.3.3 *Problematika důchodů*.

Druhý nejvyšší podíl na běžných výdajích (28,7 %) má seskupení položek nazvané **neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu a platba daní**. Pod tento složitý název se řadí neinvestiční transfery krajům, obcím, fondům sociálního a zdravotního zabezpečení, státním fondům, vysokým školám a zřízeným příspěvkovým organizacím. Pokles tohoto seskupení položek v roce 2012 je způsoben z velké části převedením vyplácení dávek sociální péče z obcí na krajské pobočky Úřadu práce ČR k 1. lednu 2012. Tyto dávky v roce 2012 představovaly 27,6 mld. Kč a byly přerazeny pod položku „sociální dávky spadající do seskupení transferů obyvatelstvu“, což zároveň vysvětluje nárůst seskupení transferů obyvatelstvu v roce 2012. Výraznější meziroční nárůst zaznamenalo toto seskupení položek mezi roky 2018 a 2019 mimo jiné vlivem zvýšení výdajů na přímé náklady pro školy a školská zařízení i dalších výdajů

¹⁸⁵ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

v kapitole Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v souvislosti se zvyšováním platů pedagogů.¹⁸⁶

Dalším seskupením položek jsou **neinvestiční nákupy a související výdaje**, které v absolutním vyjádření spíše stagnují kolem 110 mld. Kč. Pod tímto seskupením lze najít také výdaje na obsluhu státního dluhu, které klesly v roce 2016 na hodnotu kolem 40 mld. Kč z hodnoty 57 mld. Kč v roce 2014, na které se od té doby drží.¹⁸⁷ Vzhledem k tomu, že ostatní běžné výdaje rostly, se podíl tohoto seskupení snížil z 11,6 % na 7,5 %. Oproti tomu hodnota seskupení položek **platy a podobné a související výdaje** po prvotním snížení mezi roky 2011 až 2014, které bylo způsobeno restriktivní fiskální politikou, začalo opět výrazně růst, a to vinou již zmíněného zvyšování platů ve školství, ale i dalších oblastech. V porovnání let 2010 a 2019 jeho podíl mírně vzrostl z 9,5 % na 10,2 %. V seskupení položek **neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům** (podíl 5,5 % v roce 2019) hrají velmi důležitou roli dotace na obnovitelné zdroje energie (přibližně 25 mld. Kč). Vyšší růst v roce 2018 (meziročně o 9 mld. Kč na 57 mld. Kč v roce 2018) byl zapříčiněn primárně změnou začlenění příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.¹⁸⁸

Posledním zobrazeným seskupením jsou **neinvestiční transfery a související platby do zahraničí** (podíl 3,5 % v roce 2019). Výše výdajů na položky v tomto seskupení rostla průměrným meziročním tempem 5 %, jedná se převážně o finance odváděné do Evropské unie (odvody vlastních zdrojů Evropské unie podle HND a podle DPH), další členské příspěvky či sankce.¹⁸⁹

Kapitálové výdaje

Na rozdíl od běžných výdajů jsou ty kapitálové, někdy též nazývané jako investiční, dlouhodobější. Stavby silnic či budov organizačních složek státu, ale i mnohé další způsoby investic, jsou něco, co po vládě zůstane většinou déle než jednorázový příspěvek k důchodu, a vytváří tak hodnoty s potenciálem rozvíjet infrastrukturu či společnost. Tuto problematiku však podstatně komplikuje členství České republiky v Evropské unii. To, že České republice tato unie přinesla obrovské množství peněz je nevyvratitelná skutečnost, jenže se tyto

¹⁸⁶ ČERVENKA, Radim. *Jak rostou platy učitelů? Realita je jiná než statistiky* [online]. 2019.

¹⁸⁷ MF ČR. *Úrokové výdaje na obsluhu státního dluhu* [online]. 2020.

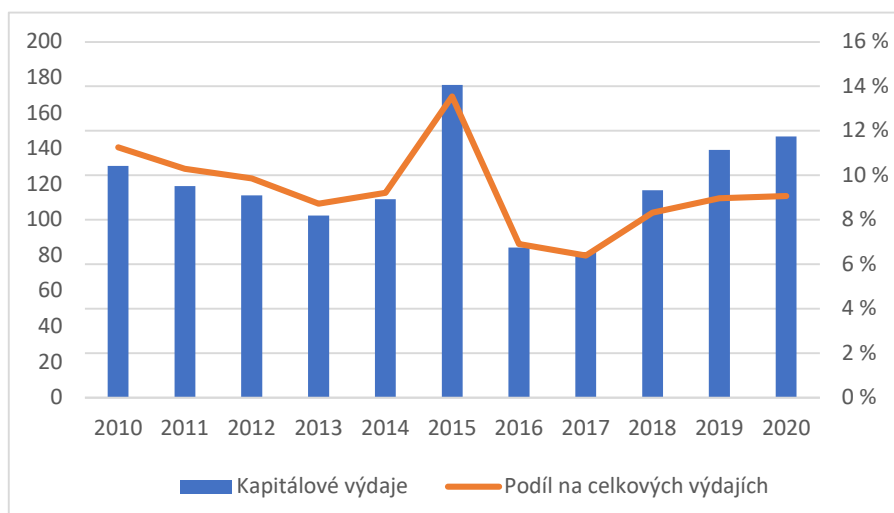
¹⁸⁸ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2018* [online]. 2019.

¹⁸⁹ MF ČR. *Vlastní zdroje* [online]. 2015.

příjmy, potažmo výdaje, promítají do státního rozpočtu, a poměrně zásadně právě do části kapitálových výdajů.¹⁹⁰

Výše kapitálových výdajů ze státního rozpočtu se může lišit z mnoha důvodů, mezi které může patřit aktuální ekonomická situace, stav rozpočtu (objem financí, které zůstanou po odečtení mandatorních, případně i kvazimandatorních výdajů) či politická orientace těch, kteří jsou právě u moci. Mimo to, jak je již v této práci uvedeno, jejich výši ovlivňuje i případné členství v některých organizacích, které může být spojené s finančními toky. Po celou délku sledovaného období byla Česká republika členem Evropské unie, což výrazně ovlivnilo vývoj kapitálových výdajů státního rozpočtu. Systém spolufinancování (a míra spolufinancování) je nyní zásadním faktorem kapitálových výdajů státního rozpočtu České republiky.

Graf 14: Kapitálové výdaje státního rozpočtu v mld. Kč a podíl na celkových výdajích v procentech.¹⁹¹



V grafu 14 je nejprve viditelný pokles až k hodnotě 102,3 mld. Kč v roce 2013, což bylo způsobeno ekonomickou krizí, ve které se Česká republika nacházela. Výrazný nárůst v roce 2015 byl důsledkem nadprůměrného objemu finančních prostředků čerpaných z fondů Evropské unie, které souvisely s končícím procesem programového období 2007 – 2013, výše tuzemských kapitálových výdajů přitom byla téměř stejná jako v roce 2014. Tato situace byla obdobná i v dalších zemích Evropské unie, které nejvíce těží z příjmů z této organizace, jako je Slovensko, Maďarsko či Rumunsko.¹⁹² Následoval

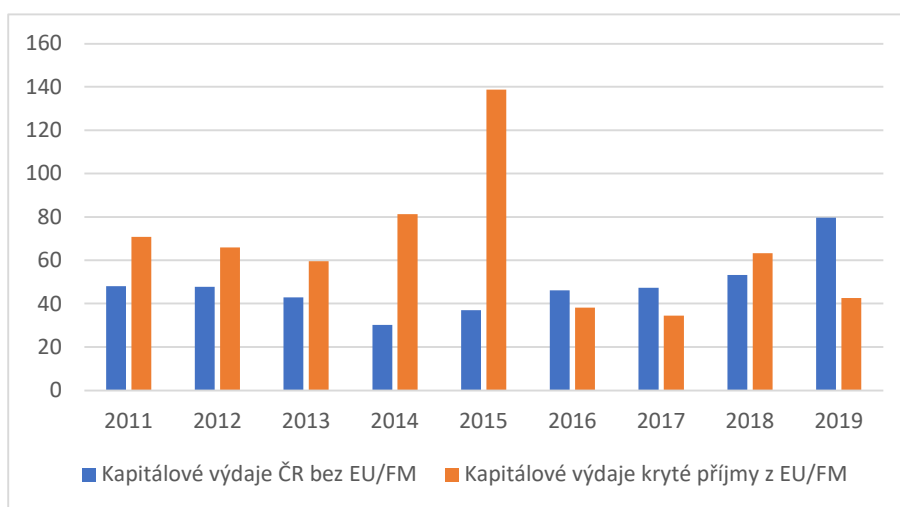
¹⁹⁰ INFO.CZ. *Česko jako příjemce peněz z EU: Kolik jsme za 15 let dostali z unijního rozpočtu?* [online]. 2019.

¹⁹¹ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

¹⁹² NKÚ. *Stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu České republiky za rok 2016* [online]. 2017.

propad, kdy z 13,5 % celkových výdajů v roce 2015 na kapitálové výdaje připadlo jen necelých 7 % v roce 2016. I přes následný růst kapitálových výdajů již nebylo dosaženo takového podílu kapitálových výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu jako v období 2010 až 2015 (s výjimkou v roce 2013) vzhledem k souběžnému růstu běžných výdajů. Z těchto skutečností vyplývá nutnost dělit kapitálové výdaje také podle zdroje financí, tedy zda se jedná o kapitálové výdaje z tuzemských zdrojů či zda jsou kryté příjmy z Evropské unie a finančních mechanismů. V následujícím grafu jsou tak kapitálové výdaje státního rozpočtu rozděleny podle toho, zda se jedná o výdaje kryté příjmy z EU/FM či výdaje samotné České republiky. K roku 2010 se nepodařilo dohledat dostatečně přesné informace, hodnoty pro rok 2019 jsou převzaty ze schváleného státního rozpočtu. Jak se v minulosti ukázalo, tyto hodnoty se mohou výrazně lišit, tudíž je nutné brát hodnoty pro rok 2019 s rezervou.

Graf 15: Kapitálové výdaje státního rozpočtu podle zdroje, v mld. Kč.¹⁹³



V grafu 15 lze pozorovat mírné snižování kapitálových výdajů z obou zdrojů do roku 2013, a následný prudký nárůst u kapitálových výdajů krytých příjmy z EU/FM. To je způsobeno nutností využít investice na programy z období 2011-2013, kdy hrozila ztráta nároku na dotace ve výši desítek miliard vinou pravidla „n+2“. Následný pokles kapitálových výdajů krytých z příjmů z EU/FM, související s rozbíháním dalšího programového období, však nebyl dostatečně kompenzován kapitálovými výdaji ze zdrojů České republiky, což mělo za následek nízké celkové kapitálové výdaje. Tento jev může být potenciálním nebezpečím vzhledem k tomu, že se čistá pozice České republiky ve vztahu

¹⁹³ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty, Zprávy k závěrečným účtům.

k Evropské unii bude v budoucnu snižovat, s čímž úzce souvisí také míra spolufinancování, u které lze očekávat postupný pokles. V programovém období 2021-2027 by se měla hodnota této míry u většiny projektů snížit z 85 % na 55 %, navíc má vlivem dobré ekonomické situace v České republice dojít k nižšímu čerpání financí z Evropské unie než v předchozím období.¹⁹⁴ Svůj podíl na snížení tohoto čerpání ponese i odchod Velké Británie, po které zůstane výrazná mezera v příjmech rozpočtu Evropské unie.¹⁹⁵ Problémem finančních toků přes fondy Evropské unie je jejich zpoždění (zahrnuje časový nesoulad příjmů a výdajů, ale také kolísání v jednotlivých letech), ale také horší možnosti určování si investičních záměrů v rámci státu vzhledem k určitým přednastaveným programům Evropskou unií.

V době, kdy nejsou tak vysoké kapitálové výdaje vlivem snížení financování z evropských zdrojů, by měl být státní rozpočet schopen tento nedostatek suplovat a zároveň realizovat vlastní investiční záměry. Vzhledem ke zlepšujícímu se stavu české ekonomiky navíc nebude možné se i v dalších letech spoléhat na zdroje z Evropské unie, které mohou postupně klesat, a je tak nutné více investovat z vlastních zdrojů. Proto se v roce 2018 začala množit kritika od opozičních poslanců i ekonomů, která vládě vyčítala, že jsou investice velmi nízké, což v době ekonomického růstu může být zásadním problémem (pokud se netvoří rezervy).¹⁹⁶ Na tento problém naštěstí reagovali i tvůrci státního rozpočtu České republiky, jak je znatelné z nárůstu vlastních kapitálových výdajů v roce 2019. Tento trend zůstává zachován i v plánovaném rozpočtu pro rok 2020, ve kterém se počítá s rekordními kapitálovými výdaji z tuzemských zdrojů ve výši 88 mld. Kč.¹⁹⁷

4.3.2 Vývoj mandatorních a kvazimandatorních výdajů

Státní rozpočet lze v teoretické rovině dostat až do bodu, kdy o jeho složení je rozhodnuto ještě předtím, než se o něm vůbec začne jednat, respektive jakákoliv změna by znamenala prohlubování státního dluhu, vyžadovala změnu zákona či propouštění státních zaměstnanců. To by však podíl součtu mandatorních a kvazimandatorních výdajů musel dosáhnout 100 % příjmů státního rozpočtu. I jejich menší podíl však může způsobovat

¹⁹⁴ ČTK. *Vládní strategie: zachování dotací pro velké podniky a ,pouze‘ osm programů pro čerpání evropských peněz* [online]. 2019.

¹⁹⁵ PARROCK, Jack. *The battle for the EU budget begins as Brexit leaves €15 billion annual vacuum* [online]. 2020.

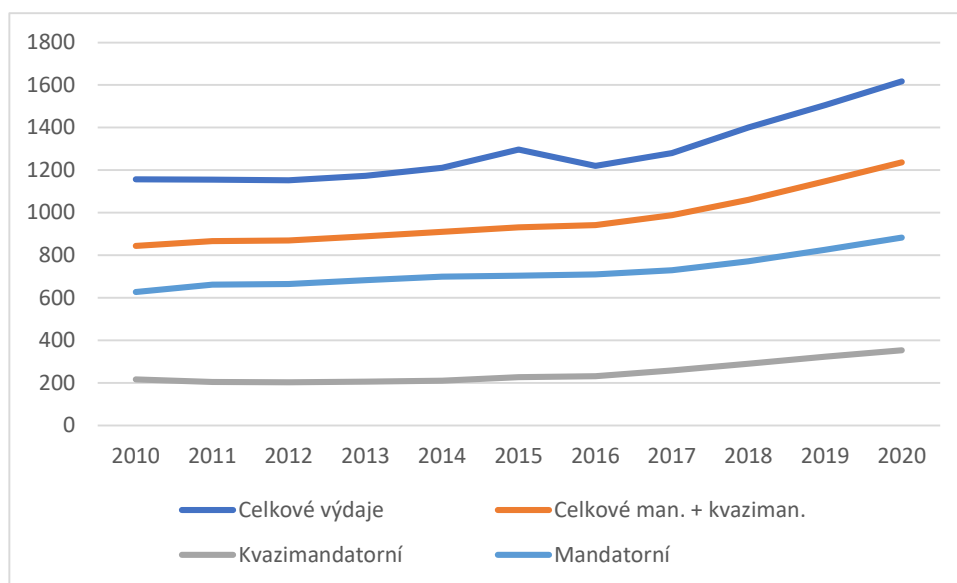
¹⁹⁶ PRAVEC, Josef. *Vláda dává z rozpočtu na investice méně peněz než v krizovém roce 2009. Babiš je spokojen, podle řady ekonomů ale stát investuje málo* [online]. 2018.

¹⁹⁷ MF ČR. *Státní rozpočet na rok 2020 míří do druhého čtení* [online]. 2019.

problémy, protože snižuje podíl příjmů (výdajů), o kterém rozhodují vládnoucí představitelé státu pro daný fiskální rok. Tím zmenšují význam fiskální politiky jako nástroje, kterým lze ovlivňovat ekonomický vývoj v zemi – chránit před ekonomickou krizí či povzbuzovat ekonomiku. Nezbyvají také peníze na tolik potřebné investice, které dokážou ovlivnit ekonomiku z dlouhodobého hlediska.

Z tohoto důvodu je nezbytné sledovat vývoj mandatorních a kvazimandatorních výdajů, nejlépe v poměru k celkovým výdajům a příjmům. V následujícím grafu je zobrazen vývoj těchto výdajů, pro období 2010 až 2018 je využito skutečných hodnot, zatímco pro zbývající dva roky (2019, 2020) je využito hodnot plánovaných, vzhledem k tomu, že ani pro rok 2019 zatím nejsou dostupné oficiální informace o mandatorních a kvazimandatorních výdajích.

Graf 16: Výdaje státního rozpočtu podle typu dělené na celkové, mandatorní a kvazimandatorní, v mld. Kč.¹⁹⁸



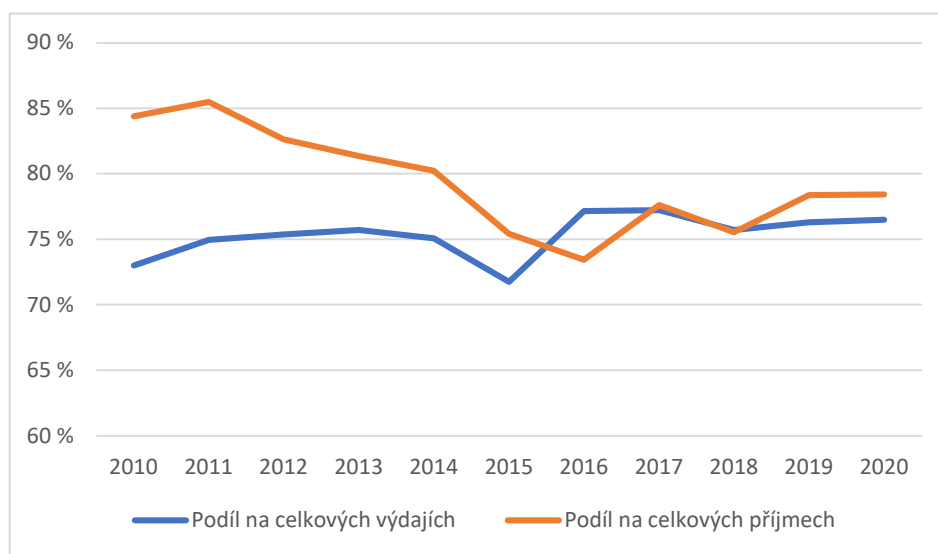
Zatímco kvazimandatorní výdaje v letech 2010 až 2014 stagnovaly vzhledem k zavedení restriktivních fiskálních opatření (snižování výdajů na platy, které tvoří přibližně 85 % kvazimandatorních výdajů, v roce 2013 byly nižší výdaje na platy – 166,9 mld. Kč, než v roce 2010 – 167,4 mld. Kč), mandatorní výdaje v tomto období výrazně narostly. Hlavní podíl na tom nesla rostoucí položka sociálních transferů, pod kterou spadají starobní důchody, které vzrostly mírně vlivem valorizace v roce 2011, z velké části nárůstem v počtu

¹⁹⁸ Vlastní zpracování, data: PSP.

důchodců mezi roky 2010 a 2011. V období od roku 2014 až 2016 obě položky rostly jen pomalu, což bylo způsobeno dočasným „zbrzděním“ valorizací důchodů u mandatorních výdajů a malým růstem výdajů na platy u kvazimandatorních výdajů. Zvyšující se průměrná výše starobních důchodů (i ostatních důchodů) v období od roku 2017 do roku 2020 byla hlavním důvodem pro růst mandatorních výdajů.¹⁹⁹ V tomto období rostly také kvazimandatorní výdaje, a to vlivem zvyšování platů za stálého růstu počtu zaměstnanců ve státní sféře.²⁰⁰

Je nutné zmínit také položku výdajů na dluhovou službu, která dosahuje 40 mld. Kč. Další položkou, která stojí za zmínku, jsou dotace na obnovitelné zdroje, které jen ze státního rozpočtu ročně odčerpají 25 mld. Kč. Tato podpora byla zavedena v roce 2011, kdy na ni státní rozpočet vydal 8,8 mld. Kč.²⁰¹

Graf 17: Podíl součtu mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových příjmech a celkových výdajích státního rozpočtu v procentech.²⁰²



Ukazatel podílu součtu mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových příjmech může zachycovat, jaký mají tyto výdaje dopad na možnosti ovlivnit fiskální politiku bez prohlubování státního dluhu. Takovýmto způsobem je vyjádřena míra předurčenosti vynakládání veřejných zdrojů. V případě, že by mandatorní či kvazimandatorní výdaje dosáhly 100 % hodnoty celkových příjmů státního rozpočtu,

¹⁹⁹ ČSSZ. *Valorizaci 3,5 milionu důchodů od ledna 2020 provede ČSSZ automaticky* [online]. 2019.

²⁰⁰ ČT24. *Státních zaměstnanců bude příští rok o 5,5 tisíce víc. Zájem je hlavně o učitele* [online]. 2019.

²⁰¹ ČT24. *Stát přichází s novou podporou pro obnovitelné zdroje, ekologové mají ale výhrady* [online]. 2018.

²⁰² Vlastní zpracování, data: PSP.

znamenaloby to, že jakákoliv investice či krok fiskální politiky, který by se tvůrci státního rozpočtu rozhodli udělat, by byl na úkor růstu státního dluhu (velmi zjednodušeně). S rychleji rostoucími příjmy státního rozpočtu než mandatorními a kvazimandatorními výdaji klesal tento ukazatel až do roku 2016 (z 85,5 % v roce 2011 na 73,4 % v roce 2016), kdy se opět začal mírně zvyšovat. Růst tohoto ukazatele v období ekonomického růstu (po roce 2016) by mohl způsobit problémy v období, kdy by příjmy klesly (případně stagnovaly, jako tomu bylo při hospodářské krizi v roce 2009 a letech následujících). Tento růst mandatorních a kvazimandatorních výdajů byl a stále je plánovaný, a to za účelem dorovnání starobních důchodů a platů ve státní sféře mzdové inflaci.

S druhým ukazatelem v *grafu 17*, který zobrazuje vývoj podílu mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu, je možné se setkat výrazně častěji. Tento ukazatel stanovuje, kolik z výdajů státního rozpočtu nebylo možné ovlivnit (bez změn zákona, které by se museli provést většinou s předstihem, případně bez propouštění zaměstnanců aj.). Zbylá procenta stanovují podíl výdajů, které může vláda využít k fiskální politice. Propad tohoto ukazatele v roce 2015 je opět vysvětlitelný vyššími kapitálovými výdaji, které byly v roce 2015 ovlivněny finančními toky z Evropské unie a finančních mechanismů, tedy převážně končícím programovým obdobím 2007-2013. Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích je v roce 2020 76,5 %, což je způsobeno již zmíněnými důchody a růstem platů.

Jedním z problémů ukazatelů mandatorních a kvazimandatorních výdajů jsou opět špatně zpracovatelné finanční toky mezi Českou republikou a Evropskou unií. Transfery do evropských fondů logicky tvoří část mandatorních výdajů (kolem 40-50 mld. Kč, tedy přibližně 5 %). Na druhou stranu kapitálové výdaje, které jsou vázané na konkrétní programy v rámci Evropské unie a finančních mechanismů a v mandatorních ani kvazimandatorních výdajích nejsou zařazeny, také není možné využít ke změnám fiskální politiky státu, tudíž se nedá říct, že pokud 75 % výdajů státního rozpočtu tvoří mandatorní a kvazimandatorní výdaje, je 25 % možné upravovat v rámci fiskální politiky.

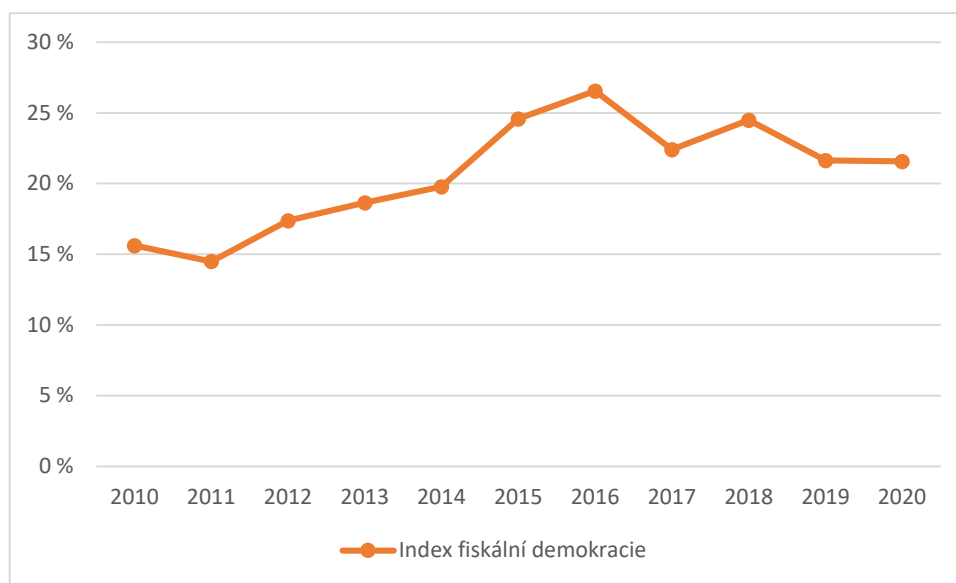
Index fiskální demokracie

Tento index, který je metodicky spíše velmi jednoduchý poměrový ukazatel, je relativně nový (2010), a zatím se mu v ekonomické sféře nedostává velké pozornosti. „Příbuzný“ ukazatel je možné nalézt v *grafu 17*, kde je zobrazen procentuální podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových příjmech státního rozpočtu.

Steuerle-Roeperův index fiskální demokracie je vzhledem k jeho výpočtu jen hodnotou, která zbývá po odečtení zmíněného procentuálního podílu od 100 %. Tento ukazatel se může dostat i do záporných hodnot, jako se tomu stalo v USA v roce 2009, kdy jeho hodnota dosáhla -30 % v důsledku ekonomické krize (tedy že na zaplacení mandatorních výdajů se stát musel zadlužit ve výši 30 % hodnoty celkových příjmů státního rozpočtu). Zásadním problémem tohoto ukazatele (a také pravděpodobně důvodem, proč není příliš využíván) je jeho špatná porovnatelnost. V některých státech totiž mandatorní výdaje vlastně neexistují, protože se musí každoročně schvalovat (například v Německu), někde je zdravotnictví součástí státního rozpočtu (USA, v České republice má samostatný fond), zkrátka bez sjednoceného systému veřejných financí je porovnávání tohoto ukazatele neúčinné.²⁰³

V kombinaci s výrazným vlivem příjmů z Evropské unie a finančních mechanismů na tento ukazatel je zřejmé, že ho nelze brát zcela bezvýhradně směřodatně, nicméně se správným doplněním kontextu může být praktickým ukazatelem stavu veřejných financí.

Graf 18: Index fiskální demokracie v procentech.²⁰⁴



Index fiskální demokracie nejprve mírně pokles v roce 2011 vlivem stagnace příjmové strany rozpočtu a nárůstem výdajů na sociální transfery nebo například zvýšení výdajů na dluhovou službu o 7 mld. Kč, následovalo však období restriktivních fiskálních kroků, které vedly ke snížení výdajů na platy, kapitolu Ministerstvo obrany

²⁰³ ROŽENSKÝ, Vojtěch. *Mandatorní výdaje a flexibilita fiskální politiky v ČR* [online]. 2012.

²⁰⁴ Vlastní zpracování, data: PSP.

(kvazimandatorní výdaje) a zpomalení růstu výdajů na sociální transfery, převážně na dávky důchodového pojištění. Index fiskální demokracie stoupal až do roku 2017, kdy se skokově snížil na 22,4 %. K tomu by došlo už v roce 2015 a 2016, nicméně v tomto období byly zvyšující se mandatorní a kvazimandatorní výdaje vykompenzovány rychle rostoucími příjmy státního rozpočtu, zvláště pak přijatých transferů. V roce 2017 však i přes nárůst inkasa DPH a pojistného na sociální pojištění došlo k poklesu celkových příjmů státního rozpočtu, což bylo způsobeno výrazným poklesem přijatých transferů (z EU/FM). Pokles celkových příjmů státního rozpočtu způsobil snížení indexu fiskální demokracie. Souběžný růst mandatorních a kvazimandatorních výdajů a celkových příjmů státního rozpočtu je důvodem, proč dosahuje plánovaný index fiskální demokracie v roce 2020 hodnoty 21,6 %.

Vzhledem k předchozímu odstavci, ale i mnoha poznatkům napříč touto diplomovou prací, je zřejmé, že také index fiskální demokracie je silně ovlivněn finančními toky mezi Českou republikou a Evropskou unií/finančními mechanismy. Vývoj původního indexu fiskální demokracie tak dostatečně nevyhovuje o skutečných možnostech provádění fiskální politiky, což je vzhledem k jeho jednoduchosti přirozené, nicméně je i tak v uvedené podobě využíván.²⁰⁵ Autor se proto rozhodl původní ukazatel upravit – přizpůsobit podmínkám v České republice, a zhodnotit výpovědní hodnotu jeho upravené podoby.

Upravený index fiskální demokracie nevyužívá ve výpočtu celkové příjmy, ale pouze daňové příjmy daného roku. Takto byl pravděpodobně zamýšlen i původní index fiskální demokracie, když ho představili tvůrci Eugene Steuerle a Timothy Roper, respektive jeho tvůrci nemuseli řešit takové položky, jaké jsou součástí rozpočtu v případě České republiky.²⁰⁶ Federální rozpočet, na jehož hodnocení byl index původně určen, má totiž na příjmové straně téměř výhradně daňové příjmy, nicméně se často v anglických zdrojích vyskytuje v souvislosti s ním pojem „federal budget revenues“, tedy „příjmy federálního rozpočtu“, což v případě rozpočtu USA není rozdíl, protože ho tvoří téměř výhradně právě daňové příjmy. U státního rozpočtu České republiky je však situace rozdílná, proto musí být index fiskální demokracie přizpůsoben konkrétním podmínkám. Mandatorní a kvazimandatorní výdaje se z naprosté většiny nevztahují k položkám, na které by plynuly evropské finance, tudíž by k jejich financování mělo být využíváno daňových příjmů, nikoliv přijatých transferů, nedaňových či kapitálových příjmů. Poslední dvě zmíněné třídy jsou v praxi někdy využívány ke krytí mandatorních či kvazimandatorních výdajů,

²⁰⁵ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015.

²⁰⁶ CRFB. *Steuerle's 'Fiscal Democracy Index'* [online]. 2010.

jako například v případě Fondu národního majetku, nicméně se zpravidla nejedná o pravidelné příjmy a mandatorní a kvazimandatorní výdaje by na nich neměly stát.²⁰⁷ Vzorec pro upravený index fiskální demokracie, se kterým je dále pracováno, je následující:

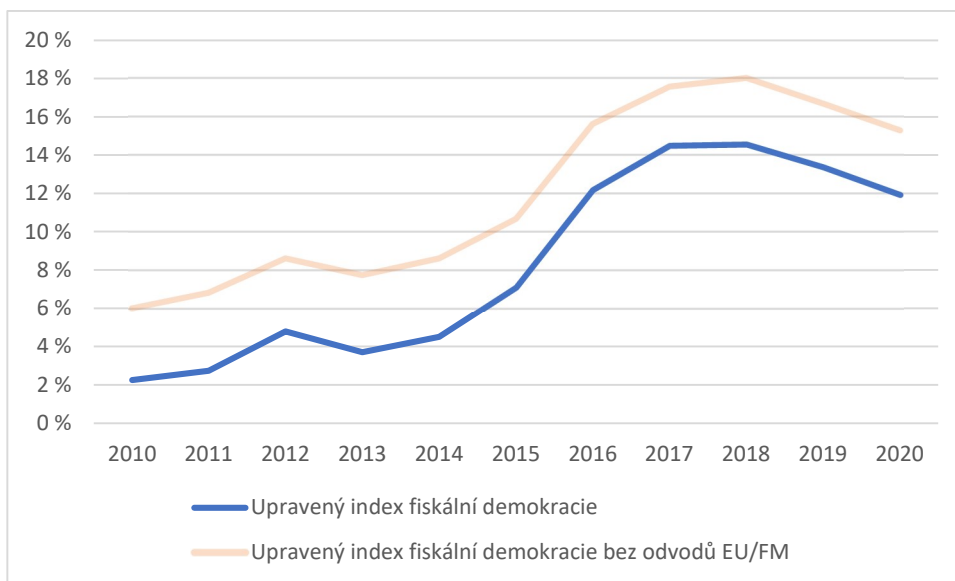
$$\text{UIFD} = \left(1 - \frac{MV}{DP}\right) * 100$$

Kde MV je součet mandatorních, ostatních mandatorních a kvazimandatorních výdajů státního rozpočtu pro daný rok, a DP jsou daňové příjmy státního rozpočtu pro tentýž rok. Takovýmto výpočtem ukazatel vypovídá o procentu daňových příjmů, které je vládě dostupné pro vykonávání investic a obecně fiskální politiky na výdajové straně rozpočtu bez změn zákona, propouštění zaměstnanců a dalších zásadnějších kroků. Daňové příjmy jsou nezávislé na stádiu programového období Evropské unie, nezahrnují v sobě jednorázové příjmy z přebytků organizací s přímým vztahem atp., tvoří přibližně 85 % celkových příjmů. Tento ukazatel je také více odolný vůči vlivům časového nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu (které způsobují například právě finanční toky mezi Evropskou unií/finančními mechanismy a Českou republikou), protože většina daňových příjmů je realizovaná ve stejném roce, ve kterém vzniká daňová povinnost. Samozřejmě i u daňových příjmů dochází k určitému časovému nesouladu, například u daně z příjmů (z příznání), nicméně je jeho vliv menší.

Vzorec je vzhledem ke skutečnosti, že se systém státního rozpočtu u různých zemí výrazně liší (již byl zmíněn příklad USA/Německo), vhodný k použití jen pro Českou republiku, pro další země by se musel upravit. V mandatorních výdajích jsou zahrnuty také odvody do Evropské unie, které tvoří kolem 3 % celkových výdajů státního rozpočtu. Z důvodu odstranění příjmů z Evropské unie se nabízí také odstranění těchto odvodů (které nicméně jsou mandatorní a nelze se jich zříct bez odchodu z unie, který by se České republice silně nevyplatil), proto je v následujícím grafu jen pro představu zobrazena i tato varianta, která by vypovídala o stavu upraveného indexu v případě, že by Česká republika nebyla členem Evropské unie. Mezi další sporné položky patří výdaje v kapitole Ministerstva obrany, které Ministerstvo financí také řadí do mandatorních, resp. kvazimandatorních výdajů.

²⁰⁷ ČTK. *Sněmovna schválila novelu zákona o zrušení Fondu národního majetku* [online]. 2018.

Graf 19: Upravený index fiskální demokracie v procentech.²⁰⁸



Graf 19 zobrazuje vývoj upraveného indexu fiskální demokracie. Je zřejmé, že má graf upraveného ukazatele podobný tvar jako graf původní, nicméně hodnoty jsou velmi rozdílné (odstranění příjmů plynoucích z přijatých transferů apod. má za následek nižší hodnotu jmenovatele ve vzorci pro UIFD) a nevyskytují se určité hodnotové skoky, které byly způsobeny převážně řešenými finančními toky mezi Českou republikou a Evropskou unií/finančními mechanismy. Podle tohoto ukazatele bylo možné využít na rychlé zásahy fiskální politiky či rozvoj v roce 2010 2,3 % daňových příjmů, což představuje přibližně 19,5 mld. Kč. Následně tento ukazatel vzrostl na 4,8 % v roce 2012 (43,7 mld. Kč) vlivem snižování kvazimandatorních výdajů (v roce 2010 byla jejich hodnota vyšší než v roce 2014) i nárůstem mandatorních výdajů meziročně pouze o 3,6 mld. Kč v roce 2012. V roce 2013 vzhledem ke zvýšení daňových příjmů státního rozpočtu meziročně o pouhých 10 mld. Kč (pokles příjmů hlavně u daně z příjmů právnických osob, inkaso DPH výrazně vzrostlo) došlo opět k mírnému poklesu ukazatele na 3,7 % (34 mld. Kč). V období od roku 2013 do roku 2016 nedocházelo k výraznější valorizaci důchodů, došlo ke snižování výdajů na dluhovou službu a tempa růstu mezd organizačních složek státu a příspěvkových organizací, a také se nezvyšoval počet pracovníků ve veřejném sektoru, což mělo za následek rychlý růst upraveného indexu fiskální demokracie. I přes výraznou mzdovou inflaci, se kterou souvisely i vyšší valorizace důchodů a nutný růst mezd v organizačních složkách státu následoval růst ukazatele i v roce 2017

²⁰⁸ Vlastní zpracování, data: PSP.

na hodnotu 14,5 %, což odpovídalo 167,25 mld. Kč. Důvodem byl vysoký růst daňových příjmů, který souvisel s růstem HDP i konečné spotřeby. Hodnota ukazatele zůstala stejná i v roce 2018, kdy odpovídala 180 mld. Kč. V následujících dvou letech se ovšem předpokládá pokles ukazatele i přes stále významně rostoucí daňové příjmy a v roce 2020 by měl ukazatel dosahovat hodnoty 11,9 %, tedy přibližně 167,4 mld. Kč. Důvodem jsou převážně další valorizace důchodů i zvyšování mezd. Dalším důležitým faktorem je zvyšování počtu pracovních míst ve státní sféře, který se od roku 2014 zvýšil z přibližně 425 tisíc na 475 tisíc v roce 2020.²⁰⁹ Vzhledem k tomu, že se český státní rozpočet nachází na vrcholu v kontextu sledovaného období a makroekonomické ukazatele už snad ani nemohou nabývat lepších hodnot, pokles upraveného indexu fiskální demokracie je negativním jevem, nicméně nelze přesně určit správnou hodnotu tohoto indexu. Obecně je možné říct, že čím vyšší hodnota tohoto ukazatele, tím větší jsou možnosti využití fiskální politiky.

4.3.3 Problematika důchodů

Neinvestiční transfery obyvatelstvu byly v této práci již několikrát zmíněny jako důležitá část běžných výdajů. Tyto transfery mají přibližně 44% podíl na běžných výdajích (rok 2019) a téměř 40% podíl na celkových výdajích státního rozpočtu. Jejich nejvýznamnějším podseskupením položek, co do objemu, jsou sociální dávky, které tvoří přibližně 97,5 % těchto transferů. Dávky důchodového pojištění tvoří ze sociálních dávek více než 75 %, z běžných výdajů tak tvoří více než 30 %.²¹⁰ Relativní podíl těchto výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu sám o sobě však není hlavním důvodem, proč téma sociálních dávek, a obzvláště těch důchodových, pravděpodobně budí ze spaní ministra financí nejen v České republice, ale po celém světě.²¹¹ Tato problematika se vztahuje v první řadě k zemím prvního světa, které stojí na principech sociálního státu a nemají nadměrné zdroje financování státního rozpočtu z nerostného bohatství či nefungují jako daňové ráje, v takovém případě totiž není problém zabezpečit občanům blahobyt minimálně do chvíle, než zdroje „vyschnou“. Celková výše sociálních transferů je totiž navázána na několik demografických trendů, které se v posledních dekádách vyvíjejí stejným směrem. Jedná se převážně o zvyšování střední délky života a zároveň snížení porodnosti, což vede

²⁰⁹ ČTK. *Sněmovna schválila novelu zákona o zrušení Fondu národního majetku* [online]. 2018.

²¹⁰ MF ČR. *Čtvrtletní informace o pokladním plnění státního rozpočtu v roce 2019–1. až 3. čtvrtletí* [online]. 2019.

²¹¹ TAKENAKA, Heizo. *Reforming Japan's social security system* [online]. 2020.

k celkovému stárnutí populace. Hodnota střední délky života je pro rok 2018 u mužů 76 let, u žen dokonce přes 81 let.²¹² I přes zvyšování střední délky života nedochází ke zvyšování délky zdravého života, tudíž není možné odchod do důchodu posouvat úměrně růstu střední délky života.²¹³ Z těchto změn vychází skutečnost, že zatímco v roce 1970 trval důchod v průměru 11 let, v roce 2018 to bylo přes 24 let. Od roku 2010 vzrostla průměrná doba strávená v důchodu o rok a půl.²¹⁴ Někdo však musí do státního rozpočtu odvádět dostatek peněz, aby bylo možné tyto prodlužující se důchody platit bez dalšího zadlužování státu. Úhrnná plodnost v České republice, stejně jako ve většině zemí prvního světa, však nedosahuje (a v posledních desítkách let také nedosahovala) hodnoty, která by něco takového zaručovala.²¹⁵ Tyto faktory, spolu s některými extrémními výkyvy v demografickém vývoji České republiky, mají zřetelný dopad na věkovou strukturu obyvatelstva, a tím i na sociální systém.

Tabulka 4: Rozdělení obyvatel České republiky podle věkových skupin v procentech.²¹⁶

Rok	% <15 let	% 15-64 let	% >64 let
2000	16,2 %	69,9 %	13,9 %
2010	14,4 %	70,1 %	15,5 %
2018	15,9 %	64,5 %	19,6 %

Tabulku 4 je možné zjednodušeně chápat tak, že lidé ve věku nad 64 let jsou lidé pobírající důchod (hranice 65 let je v době psaní práce stanovena jako horní, podle důchodové reformy z roku 2011 měl odchod do důchodů dále růst i za tuto hranici). Lidé ve věku od 15 do 64 let na tyto důchody vydělávají (odvádějí pojistné na sociální zabezpečení). V praxi je možné si za určitých podmínek zažádat o důchod předčasný, navíc i ve věku od 15 do 64 jsou lidé, kteří pobírají důchod, například invalidní, lidé často nastupují vlivem studia do práce až v pozdějším věku apod., nicméně to není pro účely tohoto odstavce podstatné. Mezi roky 2000 a 2018 vzrostl podíl obyvatel České republiky v „důchodovém“ věku o 5,7 p. b., zatímco podíl obyvatel ve věku od 15 do 64 let klesl o 5,4 p. b.

²¹² ČSÚ. *Jakého věku se pravděpodobně dožijeme* [online]. 2019.

²¹³ BOČEK, Jan, HLAVÁČOVÁ, Veronika. *Délka zdravého života Čechů za 50 let téměř nevzrostla. Vážná nemoc je potká po šedesátce* [online]. 2019.

²¹⁴ ČT24. *Z důchodu se stala významná část života. Ještě v roce 1970 to bylo 11 let, teď téměř čtvrt století* [online]. 2019.

²¹⁵ ČSÚ. *Aktuální populační vývoj v kostce* [online]. 2020.

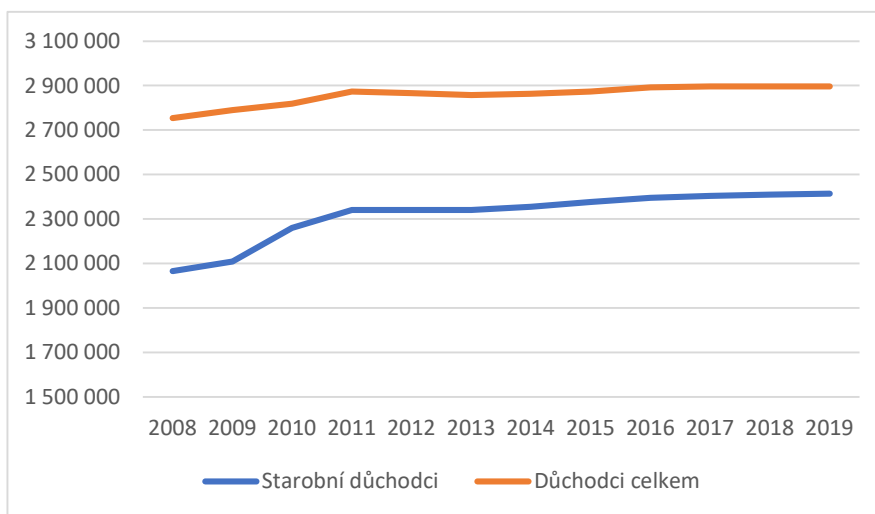
²¹⁶ ČSÚ. *Age structure* [online]. 2018.

Pro pochopení kontextu je také nutné zmínit vliv jednotlivých generačních výkyvů. Po druhé světové válce výrazně vzrostla porodnost, a tak byla vytvořena první generační vlna (někdy nazývaná jako „baby boomers“), tato generační vlna přivedla na svět nejvíce dětí přibližně v 70. letech 20. století, kdy navíc bylo zvyšování porodnosti tlačeno propopulační státní politikou (KSČ tehdy vedl generální tajemník Gustav Husák, proto se někdy tato generace nazývá „Husákovy děti“).²¹⁷ Poválečná generace se v současnosti dostává (spíše již dostala) do důchodového věku, zatímco „Husákovy děti“ jsou v produktivním věku, což zatím drží důchodový systém při životě. Žádná další populační exploze ale nepřišla. Už teď je zcela zřejmé, že při zachování současného stavu důchodového systému by už za 15 či 20 let nebyla jakákoliv šance na jeho fungování. Jediná výraznější změna, o kterou se politická reprezentace země pokusila, byla důchodová reforma v roce 2011, kdy došlo k vytvoření vícepilířového důchodového systému (s účinností od 1. ledna 2013). Druhý pilíř spočíval v převádění části povinných odvodů do soukromých penzijních fondů. Tento pilíř byl ovšem zrušen v roce 2016 a peníze vráceny zpět. Zůstal tak jen první a třetí pilíř, přičemž třetím pilířem je penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření s podporou státu. Takový je i současný stav, je tedy zřejmé, že se žádný dostatečně vyhovující systém vytvořit zatím nepodařilo. V současnosti jsou však v jednání další možné varianty důchodového systému.²¹⁸ V následujícím grafu jsou zobrazeny počty starobních důchodců a důchodců celkem. Vzhledem k tomu, jak zásadní změna proběhla v období od roku 2008 (změna počtů i legislativy), je graf sestaven od tohoto roku.

²¹⁷ STRAŠILOVÁ, Gabriela. „Husákovy“ versus „Havlovy děti“ [online]. 2013.

²¹⁸ HÁJKOVÁ, Gabriela. *Důchodová reforma: Komise pracuje na technické variantě. Co navrhuje?* [online]. 2020.

Graf 20: Počet důchodců celkem a starobních důchodců.²¹⁹



Nárůst počtu starobních důchodců mezi roky 2009 a 2011 byl způsoben již zmíněnou populační explozí po druhé světové válce. V grafu celkového počtu důchodců tento vzrůst nicméně není tak výrazný, protože byl vykompenzován změnou legislativy týkající se invalidních důchodců účinnou od 1. ledna 2010, kdy se zpřísnily podmínky, došlo k rozdělení na tři stupně (původně invalidita plná a částečná), a jednou z podmínek je také nedosažení důchodového věku.²²⁰ Počet starobních důchodců i celkový počet důchodců nicméně od roku 2013 opět roste. S přihlédnutím k tvaru věkové pyramidy, ve které je znatelná mezera mezi poválečnou generací (která odchází do důchodu nyní) a generací „Husákových dětí“ (která půjde do důchodu přibližně za 20 let), se dá v následujících 10 letech předpokládat spíše stagnace počtu důchodců. Nadcházejících několik let se tak jeví jako ideální doba pro záchranu důchodového systému.

Vzhledem k již několikrát zmíněné valorizaci důchodů a tomu, že se počet důchodců zvýšil, lze ve sledovaném období očekávat také růst výdajů na dávky důchodového pojištění, což v nominální hodnotě nemusí být takový problém, proto je v grafu také poměrový ukazatel. Správní výdaje, které v grafu nejsou zahrnuty, se dlouhodobě pohybují kolem 5 až 6 mld. Kč.²²¹

²¹⁹ ČSSZ. *Důchodci v ČR* [online]. 2020.

²²⁰ ČSSZ. *Invalidní důchody podrobně* [online]. 2020.

²²¹ MF ČR. *Hospodaření systému důchodového pojištění* [online]. 2020.

Graf 21: Výdaje na dávky důchodového pojištění v mld. Kč (bez správních výdajů), podíl dávek na HDP v procentech.²²²



Nejprve je v *grafu 21* znatelný výrazný růst výdajů na dávky důchodového pojištění, který byl způsoben z menší části valorizací, jelikož v roce 2009 došlo k valorizaci ve výši 333 Kč, v následujícím roce nedošlo k valorizaci žádné a v roce 2011 opět proběhla valorizace ve výši jen 377 Kč. Z větší části byl tento růst způsoben zvyšováním počtu důchodců (z 2,75 mil. v roce 2009 na 2,87 mil. v roce 2011 důchodců celkem). Na druhou stranu vlivem legislativních změn (např. ve stanovování nároku na invalidní důchod) došlo ke snížení množství invalidních důchodců, kdy se k 1. lednu 2010 skokově snížil jejich počet o 100 tisíc na 475 tisíc.²²³ Se snížením tempa růstu HDP však došlo ke zvýšení podílu výdajů na dávky důchodového pojištění z 8,7 % v roce 2009 na 9,4 % v roce 2012. Od roku 2012 začala platit část důchodové reformy, jejíž součástí kromě druhého pilíře bylo také snížení valorizace důchodů. Až do roku 2016 tak důchody rostly méně (i vlivem nižšího růstu mezd a nízké inflace, která byla většinou pod 1 % - od těchto ukazatelů se valorizace odvíjí²²⁴) a počet důchodců rostl jen pomalu, tudíž růst výdajů na dávky důchodového pojištění nebyl nikterak výrazný.

²²² Vlastní zpracování, data: ČSÚ, PSP.

²²³ ČSSZ. *Invalidní důchody podrobně* [online]. 2020.

²²⁴ KURZY.CZ. *Inflace – míra inflace a její vývoj v ČR* [online]. 2020.

Od roku 2016 celkový počet důchodců spíše stagnoval, nicméně se vzhledem k mzdové i cenové inflaci opět zvýšila valorizace důchodů, jejíž metodika byla navíc upravena:²²⁵

Od roku 2018 se pro zvýšení důchodu použije 100 % růstu indexu spotřebitelských cen nebo 100 % růstu indexu životních nákladů důchodců – vybere se ten index, který bude vyšší, a zohlední se 1/2 růstu reálných mezd.

Navíc se poslanci rozhodly k zákonné valorizaci přidávat další navýšení důchodu. Tento trend se odrazil do rostoucí hodnoty výdajů na dávky důchodového pojištění, a i přes trvajících ekonomický růst, který v letech 2017 a 2018 stačil růst důchodů kompenzovat, se v roce 2019 začal podíl těchto dávek vůči HDP opět zvyšovat.²²⁶

Zvyšování důchodů nad rámec valorizace a zvýšení podílu výdajů na dávky důchodového pojištění dává vyvstat myšlence na to, zda si starobní důchodci opravdu tolik polepšili. Proto je v následujícím grafu zobrazen vedle ukazatele průměrné nominální výše starobního důchodu také podíl průměrného starobního důchodu na průměrné hrubé mzdě, což je ukazatel, který více napoví o skutečném stavu důchodu. Od mzdové inflace se totiž částečně odvíjí také inflace cenová, což je fenomén nazývaný „inflační spirála“.^{227,228} Samozřejmě z logického hlediska by porovnání bylo vhodnější vůči průměrné čisté mzdě, nicméně vzhledem k tomu, že primárním cílem je analýza vývoje důchodů, je průměrná hrubá mzda dostatečná pro tyto účely, a to i s přihlédnutím k tomu, že se výpočet čisté mzdy příliš neměnil. Poměru výše důchodu vůči hrubé mzdě je navíc využíváno i k odůvodňování jejich dalšího zvýšení v některých návrzích zákonů.²²⁹

²²⁵ MF ČR. Čtvrtletní informace o pokladním plnění státního rozpočtu v roce 2019–1. až 3. čtvrtletí [online]. 2019.

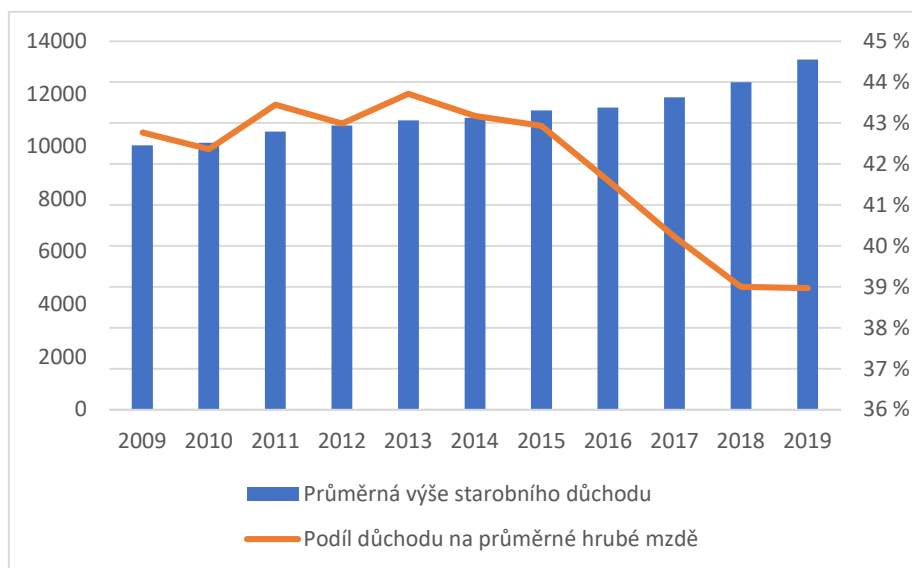
²²⁶ ČABAN, Martin, PAVEC, Jan. *Babiš chce znovu přidat důchodcům* [online]. 2019.

²²⁷ BHS. *V české ekonomice se rozjíždí inflační spirála* [online]. 2018.

²²⁸ ČTK. *Česká ekonomika v roce 2019 poroste o 2,2 procenta. Mzdy se zvýší o 6,5 procenta* [online]. 2019.

²²⁹ VLÁDA ČR. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů* [online]. 2019.

Graf 22: Průměrná výše starobního důchodu v korunách, podíl průměrného starobního důchodu na průměrné hrubé mzdě v procentech.²³⁰



V období od roku 2009 do roku 2016 výše důchodů rostla jen pozvolna, což bylo způsobeno například zmiňovanými nižšími valorizacemi v důsledku pomalého růstu mezd i nízké inflace, ale také vlivem některých zásahů důchodové reformy. K růstu mezd lze pro představu říct, že průměrná mzda mezi roky 2009 a 2015 vzrostla o 2979 Kč (12,6 %), zatímco mezi roky 2017 a 2019 o 4621 Kč (15,7 %). Z toho je zřejmé, jak moc se tempo růstu mezd po roce 2016 zvedlo. I přes následné valorizace a dodatečné zvyšování důchodů však růst důchodů mzdám nestačil, zatímco v roce 2013, tedy v době, kdy nedocházelo k ekonomickému růstu, byl podíl průměrného starobního důchodu vůči průměrné hrubé mzdě 43,7 %, v roce 2019 byl tento podíl pouze 39 %. Pozitivní (alespoň z pohledu lidí, kteří pobírají starobní důchod) je to, že si neblahého vývoje tohoto ukazatele je vědoma i vláda, která plánuje další růst důchodů, dokonce nezávisle na ekonomické situaci.²³¹

Podíl výdajů na dávky důchodového pojištění na HDP se však v roce 2019 mírně zvýšil, zatímco podíl průměrné výše starobního důchodu vůči průměrné hrubé mzdě zůstává stejný. To by mohlo značit určitý problém, který by znamenal, že k vyrovnání těchto starobních důchodů na dřívější podíl průměrné hrubé mzdy by bylo nutné výrazně zvýšit výdaje na tyto dávky v nominální hodnotě, je však otázkou, jak by tomu bylo v poměru k HDP. Lze provést jednoduchý výpočet a zjistit, jaká by byla průměrná výše starobního

²³⁰ Vlastní zpracování, data: ČSÚ.

²³¹ ČTK. Babiš: Důchody porostou nezávisle na ekonomické situaci [online]. 2020.

důchodu, pokud by se podíl výdajů na HDP zvýšil na nejvyšší hodnotu 9,4 % HDP z roku 2012.

Pokud by se tedy výpočet řídil podílem celkových výdajů na důchodové pojištění na HDP, bylo by nutné v roce 2019 zvýšit průměrný starobní důchod přibližně na 14 900 Kč, taková výše by navíc odpovídala i poměru k průměrné hrubé mzdě (respektive byla o 0,8 p. b. vyšší). Jejich průměrná výše pro tento rok ve skutečnosti byla 13 300 Kč. Podle slov českého premiéra se počítá se zvýšením důchodů na hranici 15 tisíc v roce 2021, nicméně to už se dá očekávat i zvýšení mezd a HDP, tudíž podílových hodnot z roku 2012 či 2013 důchody prozatím pravděpodobně nedosáhnou.²³²

Hodnotit funkčnost důchodového systému bez zahrnutí položky příjmů z pojistného na důchodové pojištění je samozřejmě nedostatečné. K tomuto účelu je vhodné využít statistik hospodaření systému důchodového pojištění, někdy nazývaných jako „důchodový účet“. Pod tímto pojmem si však nelze představit jakýsi fond, kam by se ukládaly peníze inkasované z pojistného na důchodové pojištění, jde spíše o virtuální účet, který je možný využít jen k analýze důchodového systému. Účet, kde by se soustředily přebytky důchodového systému, nicméně skutečně existuje. Jeho zamýšlený účel bylo shromažďování přebytků v době ekonomického růstu, a naopak financování schodků důchodového systému v době, kdy by se ekonomicky tolik nedařilo. Od roku 1996 funguje pod názvem „zvláštní účet důchodového pojištění“, od roku 2008 „zvláštní účet rezervy pro důchodovou reformu“ a od roku 2017 „zvláštní účet rezervy důchodového pojištění“.²³³ Jeho problém nicméně spočívá v tom, že důchodový systém vykázal přebytek hospodaření jen sedmkrát v historii samostatné České republiky (rok 1996, poté až 2004-2008 s výjimkou roku 2006, poté až 2018 a 2019), a to spíše v jednotkách miliard, na rozdíl od desítek miliard u schodků důchodového systému v ostatních letech. Druhým problémem tohoto účtu bylo započítávání správních výdajů do celkových výdajů důchodového systému, které „připravilo“ tento účet přibližně o 20 mld. Kč. Koncem roku 2013 tak bylo na tomto účtu jen 22,6 mld. Kč, od té doby do roku 2018 tvořily jediné příjmy v řádu stovek milionů ročně dividendy z majetkových účastí státu (E.ON, ČEPS).²³⁴ V roce 2019 by vzhledem k přebytku systému důchodového pojištění mělo podle dokumentu „Zpráva o očekávaném

²³² ČTK. *Růst důchodů bude pokračovat, řekl Babiš. Příští rok podle něj dosáhnou v průměru více než 15 tisíc* [online]. 2020.

²³³ MPSV. *Zpráva o stavu důchodového systému České republiky* [online]. 2019.

²³⁴ NKÚ. *Na účtu, který měl sanovat deficit důchodového systému, bylo koncem roku 2013 jen 22,6 miliardy korun* [online]. 2015.

vývoji státních finančních aktiv a pasiv“ dojít k převedení dalších 18,6 mld. Kč na tento účet.²³⁵

V praxi důchodový systém funguje jako součást státního rozpočtu, tedy pokud se „důchodový účet“ dostane do záporných čísel, je nutné ve státním rozpočtu najít zdroje, který tento schodek pokryjí. Naopak pokud se „důchodový účet“ dostane dlouhodobě do kladných čísel, tvůrci státního rozpočtu se pravděpodobně nebudou bát tyto přebytečné finance využít ke krytí jiných mezer v rozpočtu.²³⁶

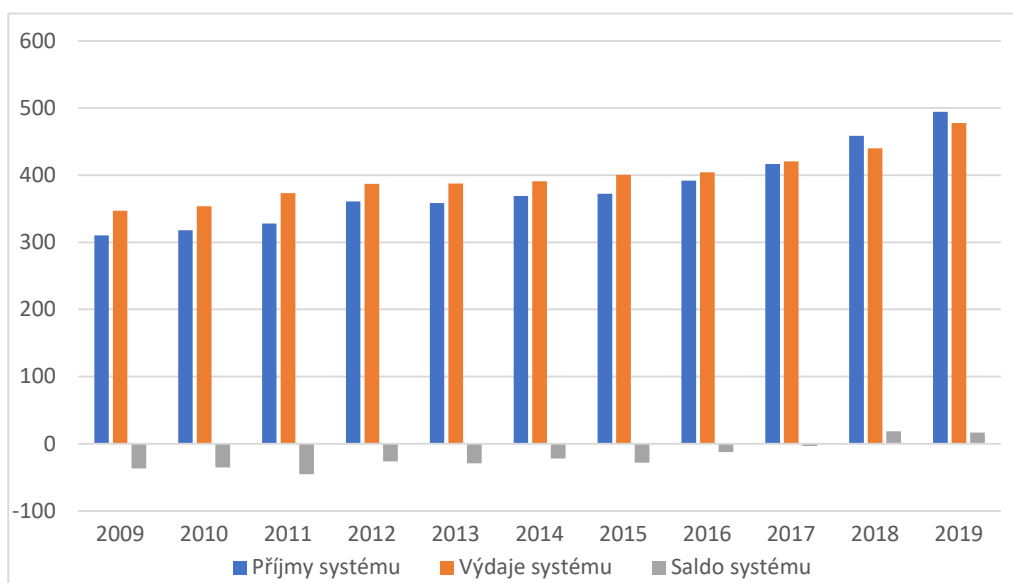
Hospodaření systému důchodového pojištění

V ideálním (čistě teoretickém) případě by „důchodový účet“ byl vyvážený, tedy finance vydané na dávky důchodového pojištění by byly kryty financemi získanými výběrem pojistného na důchodové pojištění, případně by se přebytky dále využily k pokrytí následujících schodků tohoto účtu. V praxi však tímto způsobem systém nefunguje a ani by fungovat nemohl, protože inkaso pojistného na důchodové pojištění se odvíjí od ekonomické situace v zemi (zákonná valorizace nicméně ekonomickou situaci a výši důchodů provazuje), navíc se mění počty důchodců a není možné upravovat výši důchodu podle toho, kolik lidí právě daný rok odešlo do důchodu. Výsledek „důchodového účtu“ poskytuje velmi příhodný pohled na stav důchodového systému, je ho však nutné chápat s rezervou a k jeho saldu si dosadit i náležitý kontext, jako je výše důchodů, počet důchodců v daném roce či legislativní změny na příjmové i výdajové straně, ale právě i hospodářská situace v zemi.

²³⁵ MF ČR. *Zpráva o očekávaném vývoji státních finančních aktiv a pasiv* [online]. 2019.

²³⁶ MF ČR. *Důchodový účet nebyl zrušen, protože neexistoval* [online]. 2019.

Graf 23: Příjmy, výdaje a saldo systému důchodového pojištění v mld. Kč (včetně ostatních příjmů a správních výdajů).²³⁷



V prvních 3 letech (2009-2011) je v *grafu 23* viditelný výrazný schodek systému důchodového pojištění, který byl způsoben růstem výdajů důchodového systému. Ten byl důsledkem rostoucího počtu důchodců při vyšší důchodu, která byla silně ovlivněna ekonomickým růstem před rokem 2009. I vyšší podíl průměrného starobního důchodu vůči průměrné hrubé mzdě byl pozůstatkem právě tohoto ekonomického růstu. Po meziročním snížení příjmů systému důchodového pojištění v roce 2009 o 10 mld. Kč i následném pomalém růstu těchto příjmů docházelo k vysokému schodku, který se snížil až v roce 2012. Kromě růstu příjmů důchodové systému ovšem došlo k zásadním legislativním změnám, které se významně promítly do salda v letech 2012 až 2016. První z nich bylo umožnění převedení 54,1 mld. Kč ze zrušeného Fondu národního majetku (pozůstatek privatizace) ke snížení schodku státního rozpočtu, respektive jeho části, která vycházela ze schodku systému důchodového pojištění. Jako podmínka tohoto převádění, které se pohybovalo kolem 10 mld. Kč ročně, bylo stanoveno právě záporné saldo systému důchodového pojištění. Druhou legislativní změnou bylo zavedení zákonem stanoveného podílu z výnosu z DPH připadajícího na státní rozpočet. Zavedení tohoto podílu úzce souviselo s daňovou reformou z roku 2011 (zvýšení podílu státního rozpočtu na inkasu DPH, následné zavedení 17,5% sazby DPH, které se neuskutečnilo atd.). Podíl byl stanoven ve výši 7,2 % a byl důležitou složkou příjmů důchodového systému, kdy v letech 2012-2014 odpovídal

²³⁷ MPSV. *Zpráva o stavu důchodového systému České republiky* [online]. 2019.

každoročně hodnotě kolem 15 mld. Kč. V roce 2015 byl tento podíl z DPH v zákoně č. 218/2000 Sb. odstraněn.²³⁸ Až do roku 2016 trval schodek systému důchodového pojištění. Zlepšení ekonomické situace a snížení nezaměstnanosti mělo vliv na nárůst příjmů systému důchodového pojištění od roku 2017, ve kterém byl „důchodový účet“ prakticky vyrovnaný. S ohledem na skutečnost, že bez správních výdajů bylo saldo kladné, nebyly prostředky z privatizace v roce 2017 převedeny jako příjmy systému důchodového pojištění.²³⁹ Kladného salda dosáhl systém díky dobré ekonomické situaci také v letech 2018 a 2019, přičemž za rok 2018 bylo na „zvláštní účet rezervy důchodového pojištění“ převedeno 18,6 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že vládnoucí koalici nevyhovovala skutečnost, že ve Fondu národního majetku zůstávají peníze ležet „ladem“, byla v roce 2018 zrušena podmínka o určení těchto zdrojů na vyrovnaní salda systému důchodového pojištění. Peníze tak bylo možné využít bez omezení účelem, přičemž měly být využity na zvýšení důchodů v následujících letech.²⁴⁰

4.3.4 Shrnutí výdajové stránky a kritické body

Do výdajové strany státního rozpočtu se mimo samotné ekonomické situace promítají další aspekty. Stejně jako u příjmové strany se jedná například o finanční toky mezi Českou republikou a Evropskou unií/finančními mechanismy, které ovlivňují hlavně kapitálové výdaje. Jako další faktor lze zmínit například nároky z nespotřebovaných výdajů, jejichž suma může růst do desítek miliard a které mohou v rozpočtu způsobovat problémy vzhledem k jejich přesouvání mezi jednotlivými fiskálními obdobími.

Hospodářská krize, která pro Českou republiku započala v roce 2009, ovlivnila i vývoj výdajové strany rozpočtu. Snaha o řízení výdajů státního rozpočtu vedla k pomalému růstu celkových výdajů až do roku 2014. Do celkových výdajů se v tomto období významně promítly některé kroky restriktivní fiskální politiky, které souvisely s omezováním běžných výdajů. Z těch nejdůležitějších lze zmínit například pokles platů ve státní sféře nebo nižší valorizace důchodů. V roce 2015 celkové výdaje státního rozpočtu vzrostly meziročně o více než 7 %, jen aby se následující rok o téměř 6 % propadly. Tento úkaz byl způsoben kolísajícími výdaji na spolufinancované programy České republiky a Evropské

²³⁸ VLÁDA ČR. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 500/1990 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony* [online]. 2019.

²³⁹ MPSV. *Zpráva o stavu důchodového systému České republiky* [online]. 2019.

²⁴⁰ ČTK. *Sněmovna schválila novelu zákona o zrušení Fondu národního majetku* [online]. 2018.

unie/finančních mechanismů, jejichž jednorázový nárůst byl způsoben končícím programovým obdobím 2007-2013. Na část období od roku 2011 do roku 2013 se totiž vztahovalo pravidlo „n+2“, tudíž bylo nutné provést výdaje do konce roku 2015. Jak již bylo zmíněno, v roce 2016 celkové výdaje státního rozpočtu klesly právě vinou poklesu kapitálových výdajů. Následoval vysoký nárůst hlavně běžných výdajů trvajících až do roku 2020 (podle plánovaného rozpočtu). Hlavní příčinou tohoto růstu bylo zvyšování platů i starobních důchodů, obě tyto položky jsou ovlivněny ekonomickým růstem a mzdovou inflací. Zatímco mezi roky 2010 a 2016 vzrostly běžné výdaje o 10 %, mezi roky 2016 a 2018 to bylo o 13 %. Naopak se z běžných výdajů podařilo dostat pod kontrolu výdaje na dluhovou službu, které se v roce 2019 pohybovaly lehce nad hranicí 40 mld. Kč. Z běžných výdajů tvoří dlouhodobě největší část neinvestiční transfery obyvatelstvu, pod které spadají právě výdaje na dávky důchodového pojištění (43,7 % v roce 2019). Po propadu kapitálových výdajů v roce 2016 trval tento stav i v roce 2017, kdy byla výrazně nižší hodnota kapitálových výdajů krytých ze zdrojů Evropské unie/finančních mechanismů. Od roku 2018 však začaly kapitálové výdaje z tuzemských zdrojů růst, v roce 2019 se podařilo přesáhnout hodnotu celkových kapitálových výdajů z roku 2010 (která s výjimkou roku 2015 nebyla do té doby překročena), a i v roce 2020 se počítá s nárůstem právě kapitálových výdajů z tuzemských zdrojů (ve výši 88 mld. Kč). Kapitálové výdaje z vlastních zdrojů jsou velmi důležité, protože u nich nefiguruje takový časový nesoulad a stát si může více určovat, na jaký záměr plynou. Pokud by se stát nechal „ukolébat“ investováním pouze v rámci spolufinancovaných programů s Evropskou unií/finančními mechanismy, jako se tomu stalo v letech 2016 a 2017, mělo by to negativní dopady například na úroveň infrastruktury. Od roku 2016 do roku 2020 (podle plánovaného rozpočtu pro rok 2020) vzrostou celkové výdaje státního rozpočtu o více než 400 mld. Kč, tedy 32 %. Alarmující nicméně zůstává skutečnost, že při možná nejlepší ekonomické situaci v historii České republiky jsou kapitálové výdaje jen přibližně o 20 mld. Kč vyšší, než v roce 2007, a to v porovnání jejich nominální hodnoty. V roce 2007 byly přitom příjmy z Evropské unie/finančních mechanismů na podobné, ne-li nižší úrovni, než v roce 2019.

Dalším sledovaným ukazatelem v analyzovaném období jsou mandatorní a kvazimandatorní výdaje, k čemuž byl využit také index fiskální demokracie (ten byl následně přizpůsoben prostředí České republiky vztahem jen na daňové příjmy a byla doložena vyšší výpovědní hodnota tohoto upraveného indexu). Tento druh výdajů až do roku 2016 rostl v nominální hodnotě velmi pozvolně (v podílu vůči příjmům i výdajům

státního rozpočtu dokonce spíše klesaly) vlivem restriktivní fiskální politiky i nízké inflace, od roku 2016 v souvislosti s růstem důchodů, platů i počtu zaměstnanců ve veřejném sektoru však v nominální hodnotě růst zrychlil. Jejich podíl na celkových výdajích po nárůstu v roce 2016 spíše stagnuje, zatímco podíl na celkových příjmech v posledních dvou letech mírně vzrostl. Upravený index fiskální demokracie eliminuje vliv transakcí mezi Českou republikou a Evropskou unií/finančními mechanismy i další kolísavé faktory, jako jsou nedaňové příjmy atp., což vede k věrohodnějšímu zobrazení skutečného vývoje dopadu mandatorních a kvazimandatorních výdajů ve sledovaném období. Upravený index fiskální demokracie, který ukazuje, kolik procent z daňových příjmů je možné využít na investice či kroky fiskální politiky bez toho, aby se tak dělo „na dluh“, vzrostl z 3,7 % v roce 2013 na 14,5 % v roce 2017, a to díky udržování jen mírného tempa růstu mandatorních a kvazimandatorních výdajů a prudkému růstu daňových příjmů. Takto vysokých hodnot v období 2016 až 2018 však nebylo využito k investici (v těchto letech byly velmi nízké kapitálové výdaje) ani tvoření rezerv, což je podle autorova názoru negativní skutečnost, nicméně je nutné kvitovat udržení vyrovnaného (v roce 2016 s přebytkem) salda státního rozpočtu v letech 2016 až 2018. Přebytek v roce 2016 byl velmi specifický, o čemž bude napsáno více v kapitole *4.4 Analýza vývoje salda státního rozpočtu v období 2010-2020*. V roce 2019 i podle plánovaného rozpočtu 2020 tento upravený index fiskální demokracie mírně klesá, což je vzhledem k pokračujícímu růstu platů i důchodů logické, nicméně to může být kritickým bodem, pokud by zpomalil růst daňových příjmů.

Dalším kritickým bodem státního rozpočtu je téma důchodů, převážně těch starobních. Vzhledem ke specifické věkové pyramidě České republiky je nutné pozorovat hlavně jednotlivé populační exploze. V současnosti přichází, respektive už přišla do důchodu poválečná generace, na jejíž důchod zatím vydělává generace tzv. „Husákových dětí“. Za 20 let však do důchodu půjde silná generace „Husákových dětí“ a žádný další „baby boom“, který by vytvořil generaci schopnou pokrýt potřebné příjmy systému důchodového pojištění, již nenastal. Částečně zapůsobí „ozvěna“, tedy děti „Husákových dětí“, nicméně by to při současném stavu důchodového systému nestačilo. V dalších letech je tak naprosto nezbytné vytvořit takovou důchodovou reformu, která tento vývoj zvládne, což nebude vskutku jednoduché. Ve sledovaném období nejprve výše průměrného starobního důchodu spíše stagnovala vlivem důchodové reformy i stagnace mezd a nízké inflace, od kterých se zákonná valorizace odvíjí. Od roku 2016 však starobní důchody výrazně rostou, s jejich růstem se počítá i do dalších let. Stále zatím nedosáhly takového

poměru k průměrné hrubé mzdě, jakého dosahovaly v období od roku 2010 do roku 2013 (43 % v roce 2012, 39 % v roce 2019), k tomu by bylo nutné je ještě výrazně zvýšit.

4.4 Analýza vývoje salda státního rozpočtu v období 2010-2020

Ke kompletaci analýzy stavu státního rozpočtu a jeho vývoje ve sledovaném období je zapotřebí rozebrat také jeho každoroční saldo. Tento krok je nezbytným propojením předchozích dvou kapitol, které se věnovaly příjmům a výdajům státního rozpočtu. U salda, stejně jako u ostatních analyzovaných „ukazatelů“, je nutné doplnit vhodný kontext, bez kterého by hodnocení mohlo být zavádějící. U salda státního rozpočtu hraje zásadní roli časový nesoulad, který je znatelný u již několikrát zmiňovaných finančních toků mezi Českou republikou a Evropskou unií/finančními mechanismy. Pokud státní rozpočet poskytne 50 mld. Kč na kapitálové výdaje v rámci spolufinancování v jednom roce, a tyto finance jsou v následujícím roce proplaceny Evropskou unií, může v prvním roce dojít ke schodku 50 mld. Kč, zatímco v druhém ke stejně vysokému přebytku. Bez znalosti kontextu by se tak mohlo zdát, že v prvním roce tvůrci státního rozpočtu hospodařili špatně, zatímco v druhém dobře, což ovšem není pravda. Pravdou by bylo, že byl státní rozpočet prakticky v obou letech sestavený jako vyrovnaný. Podobný problém znamenají nároky z nespotřebovaných výdajů, které byly zavedeny od 1. března 2008, kdy byla zrušena možnost převádět nevyčerpané prostředky do rezervních fondů OSS. Zatímco dříve se prostředky převedly na rezervní účet a zaznamenaly se jako výdaj, čímž zvyšovaly případný schodek, po této změně jsou tyto nároky pouze evidovány a v případě nutnosti se zajišťuje jejich financování obratem na žádost dané kapitoly.²⁴¹

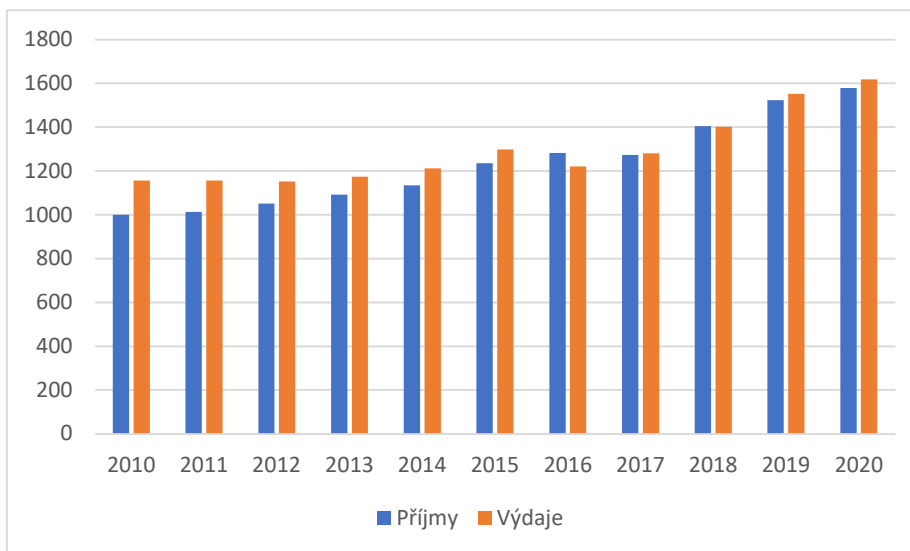
4.4.1 Analýza vývoje salda státního rozpočtu

Před začátkem sledovaného období, tedy před rokem 2010, byl poslední neschodkový výsledek státního rozpočtu zaznamenán v roce 1995. Následující rok byl státní rozpočet téměř vyrovnaný, když skončil se schodkem jen 1,7 mld. Kč. Poté následovaly téměř dvě dekády pouze záporných sald státního rozpočtu, kdy běžně docházelo ke schodkům v řádech desítek miliard. Rok před začátkem sledovaného období, v roce 2009, došlo k vůbec nejvyššímu dosavadnímu schodku státního rozpočtu, který dosáhl 192,4 mld. Kč. Od té doby začal rozpočtový schodek klesat, nicméně hospodářská krize

²⁴¹ NKÚ. *Nároky z nespotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu* [online]. 2019.

doznívala v České republice až do roku 2015, což se odráželo právě i do výsledného salda státního rozpočtu.

Graf 24: Příjmy a výdaje státního rozpočtu v mld. Kč.²⁴²

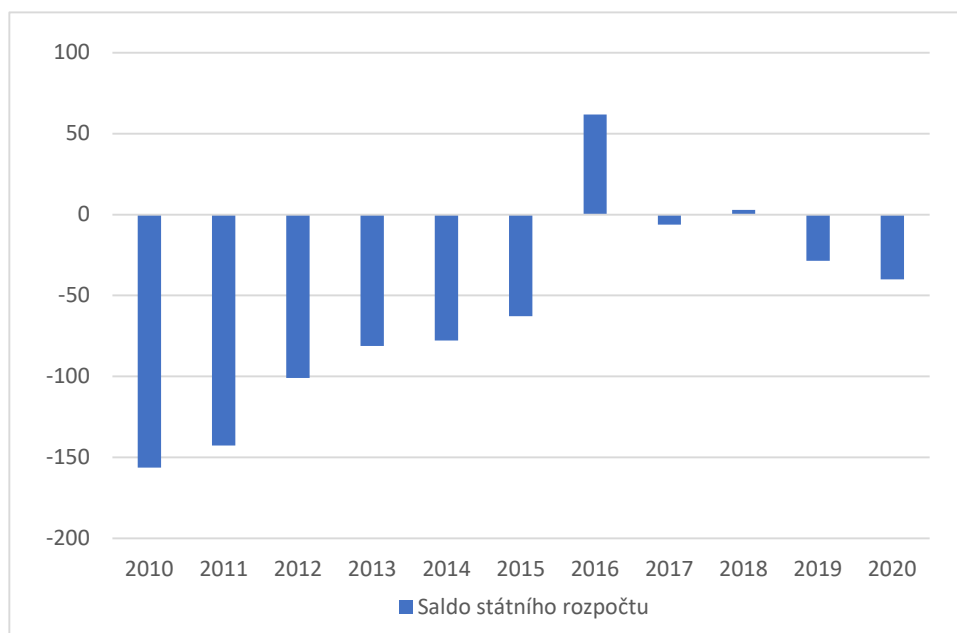


Výdaje státního rozpočtu v roce 2010 i v letech následujících byly výrazně ovlivněny ekonomickým růstem, který trval až do roku 2008. Docházelo ke zvyšování důchodů, platů ve státní sféře i dalších položek, a po příchodu hospodářské krize již nebylo možné tyto výdaje příliš snižovat. Ke snahám o snižování výdajů státního rozpočtu lze zařadit snižování mezd státních a veřejných zaměstnanců v roce 2010, které se z jejich strany přirozeně neshledalo s nadšením, stejně jako změna systému invalidních důchodů platná od roku 2010 nebo zpomalení valorizace důchodů z roku 2012. Ke „zkrocení“ výdajů státního rozpočtu tyto kroky nicméně pomohly, i přes zvýšení počtu důchodců a trvalější vyšší míru nezaměstnanosti se podařilo v rozmezí let 2010 a 2013 držet celkové výdaje na podobné úrovni. Pozitivním jevem bylo také zachování kapitálových výdajů na vysoké hodnotě i v období snah o úspory (nad 100 mld. Kč a 10 % celkových výdajů státního rozpočtu). Problémem byl pomalý růst daňových příjmů, které výrazněji vzrostly až v roce 2014 a letech následujících, a to i přes různé snahy vlády, jako bylo zvýšení podílu státního rozpočtu na inkasu DPH, zvyšování sazeb této daně apod. V období od roku 2014 až 2016 hrály na obou stranách státního rozpočtu důležitou roli transfery z Evropské unie, kdy v důsledku časového nesouladu došlo ke zvýšení výdajové strany státního rozpočtu jak v roce 2014 tak hlavně v roce 2015 (vinou vzrůstu kapitálových výdajů krytých zdroji z EU/FM), ale ke zvýšení příjmů státního rozpočtu proplácením tohoto financování

²⁴² Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

až v letech 2015 a 2016. Pokles výdajů státního rozpočtu v roce 2016 byl způsoben z velké části dramatickým poklesem kapitálových výdajů, které klesly na méně než polovinu, a to z důvodu konce jednoho programového období (2007-2013) a pomalejšího rozběhu období dalšího. Ani v roce 2017 se kapitálové výdaje příliš nezvýšily, naopak rostly běžné výdaje, a to i v dalších letech, což způsobilo následný růst celkových výdajů státního rozpočtu (již zmiňovaný růst důchodů, platů a počtu zaměstnanců ve státní sféře). Od roku 2016 však trvá také prudký růst daňových příjmů, který souvisí jednak s ekonomickým růstem, ale také lepším výběrem daní (snižování daňové mezery).

Graf 25: Saldo státního rozpočtu v mld. Kč.²⁴³



Z grafu 25 je zřejmý dopad přetrvávající ekonomické krize i po roce 2009, kdy se markantním problémem stal nedostatečný růst daňových příjmů. I přes snahy o stabilizaci výdajů státního rozpočtu, které byly z velké části úspěšné, došlo v letech 2010 a 2011 ke schodku státního rozpočtu, který dosahoval téměř 150 mld. Kč. V roce 2015 se i přes zavedení druhé snížené sazby DPH či znovuzavedení základní slevy pro pracující důchodce zvýšily daňové příjmy meziročně o více než 5 %, i tak došlo ke schodku 62,8 mld. Kč. Na tomto schodku se z velké části odrazilo prudké navýšení kapitálových výdajů ke konci roku 2015, které bylo způsobeno tlakem na využití zbývajících finančních

²⁴³ Vlastní zpracování, zdroj: MF ČR, Státní závěrečné účty.

prostředků z evropských fondů, což vedlo k vzrůstu například v OP Doprava.²⁴⁴ Vliv financování z Evropské unie dokládá i saldo rozpočtu z roku 2016. Příjmy prostředků z rozpočtu Evropské unie na společné programy České republiky a Evropské unie/finančních mechanismů dosáhly 159 mld. Kč, přičemž meziroční pokles byl 12,8 mld. Kč. Část těchto příjmů však již nepřecházela na výdajovou stranu. Konkrétně se jednalo o 97 mld. Kč, o které byly vyšší příjmy státního rozpočtu (bez národních zdrojů) na Operační program 2007-2013 než výdaje státního rozpočtu na tuto položku v roce 2016. Důležité je také zopakovat, že v roce 2016 se programové období 2007-2013 uzavíralo.²⁴⁵ Je tak možné odvodit, že státní rozpočet v roce 2016 jen přijal krytí za peníze vydané v roce 2015, žádný zázračný přebytek se tudíž nekonal. Na druhou stranu je možné si období od roku 2016 do roku 2018 představit jako období relativně vyrovnaného rozpočtu, což je chvályhodné. Ovšem v tuto chvíli je podstatné zaměřit se na souvislosti. Zatímco daňové příjmy (a tím i celkové příjmy) státního rozpočtu díky ekonomickému růstu i zlepšování výběru daní intenzivně rostou od roku 2016, stejným tempem rostou i běžné výdaje, obzvláště jejich mandatorní a kvazimandatorní část. To je způsobeno již mnohokrát zmíněným růstem starobních důchodů a výdajů na platy zaměstnanců ve státní sféře (růst průměrného platu i počtu zaměstnanců). Je nutné zvyšovat výši starobních důchodů, aby lidem, kteří celý život pracovali, bylo dopřáno důstojné stáří. Stejně tak je například pro kvalitu vzdělávání nutné dostatečně odměňovat pedagogy, kterým se meziročně zvýšil plat znatelně v roce 2019, to se odrazilo také do vývoje běžných výdajů, viz *graf 13* (a podle vládního programového prohlášení mají jejich platy vzrůst od roku 2017 do roku 2021 o 150 %).²⁴⁶ Důležité je připomenout, jak nízké byly kapitálové výdaje v letech 2016 a 2017 (jen kolem 80 mld. Kč, z toho 40 mld. Kč z tuzemských zdrojů, nejméně ve sledovaném období s výjimkou let 2014 a 2015, kdy to ovšem kompenzovaly zahraniční zdroje). Růst převážně daňových příjmů tak stačil růstu výdajů až do roku 2018, v letech 2019 a podle plánovaného rozpočtu i 2020 však dojde opět k zápornému saldu státního rozpočtu. Ukazuje se, že ačkoliv jsou daňové příjmy na téměř maximální možné hodnotě v podmínkách současné podoby daňového systému v České republice (míra nezaměstnanosti prakticky nemůže být nižší, roste spotřeba domácností atd.²⁴⁷), nestačí to. Ve chvíli, kdy se například zvýší kapitálové výdaje,

²⁴⁴ MF ČR. *Schodek státního rozpočtu za rok 2015 je o 37 mld. nižší než plánovaný* [online]. 2016.

²⁴⁵ MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2016* [online]. 2017.

²⁴⁶ ČTK. *Průměrný hrubý plat učitele je 35 089 korun, rostl nejrychleji za poslední roky* [online]. 2019.

²⁴⁷ ČTK. *České ekonomice se daří. Zrychlila růst na 2,8 procenta, spotřeba domácností se zvýšila o 2,9 procenta* [online]. 2019.

jako se tomu stalo v roce 2019 a očekává se tak i v roce 2020, skončí státní rozpočet ve schodku. Vláda se sice může chlubit tím, že schodek rozpočtu ve výši 28,5 mld. Kč je nižší, než se očekávalo, nicméně zůstává otázkou, zda toho nebylo docíleno jen proto, aby tvůrci tohoto rozpočtu působili jako zdatní hospodáři (což neznamená, že by se totéž nedělo v historii České republiky již nespočetněkrát). Například uvolnění podmínek užití peněz ze zrušeného Fondu národního majetku, jejichž čerpání bylo dříve závislé na výsledku systému důchodového pojištění, umožnilo využít částku nejméně 18 mld. Kč volně ve státním rozpočtu. To samo o sobě není špatný krok za předpokladu, že byly peníze vhodně využity.²⁴⁸

Výše zmíněný příklad s pozůstatkem privatizace velmi dobře vypovídá o složitosti posuzování sald státního rozpočtu, do kterých se odráží nespočet faktorů, které nejsou vždy vázané na ekonomickou situaci či kroky fiskální politiky dané vládou, ale může se jednat i vliv různorodých „fondů“, které předchozí vlády vytvářely či rušily, nebo také pouhé účetní operace, které dokážou změnit výsledek státního rozpočtu. Této problematice se autor více věnuje v následující kapitole *4.4.2 Analýza státního dluhu*.

4.4.2 Analýza státního dluhu

Vývoj salda státního rozpočtu je velmi úzce provázané s další důležitou součástí veřejných financí, a to se státním dluhem. Spolu s ostatními dluhy veřejných institucí tvoří dluh veřejný, přičemž jeho podíl na něm je naprosto majoritní. Situace však není taková, že by se saldo státního rozpočtu jednoduše přičetlo ke stávajícímu státnímu dluhu. Součet sald státního rozpočtu od roku 2013 do roku 2017 překonává hodnotu -150 mld. Kč. Ve stejném období ale státní dluh poklesl v nominální hodnotě o 60 mld. Kč. Vývoj státního dluhu, stejně jako vývoj ostatních položek vázaných na státní rozpočet, může být často velmi špatně čitelný. K odhalení důležitých faktorů jeho vývoje je tak nutná detailnější analýza, která může pomoci například určit, kdo nesl na snižování dluhu svůj podíl.²⁴⁹ Sledování státního dluhu je podstatnou součástí informačního základu nutného k vykonávání fiskální politiky, protože výdaje na obsluhu státního dluhu, které se odvíjí mimo jiné od jeho výše, mají přímý dopad na tvorbu státního rozpočtu. Ve státním rozpočtu České republiky, konkrétně na jeho výdajové straně, je možné nalézt výdaje na obsluhu státního dluhu ve výši

²⁴⁸ ČT24. *Státní rozpočet za minulý rok skončil s deficitem 28,5 miliardy korun, uvedla Schillerová* [online]. 2020.

²⁴⁹ MF ČR. *Struktura a vývoj státního dluhu*. [online]. Ministerstvo financí ČR, 2020.

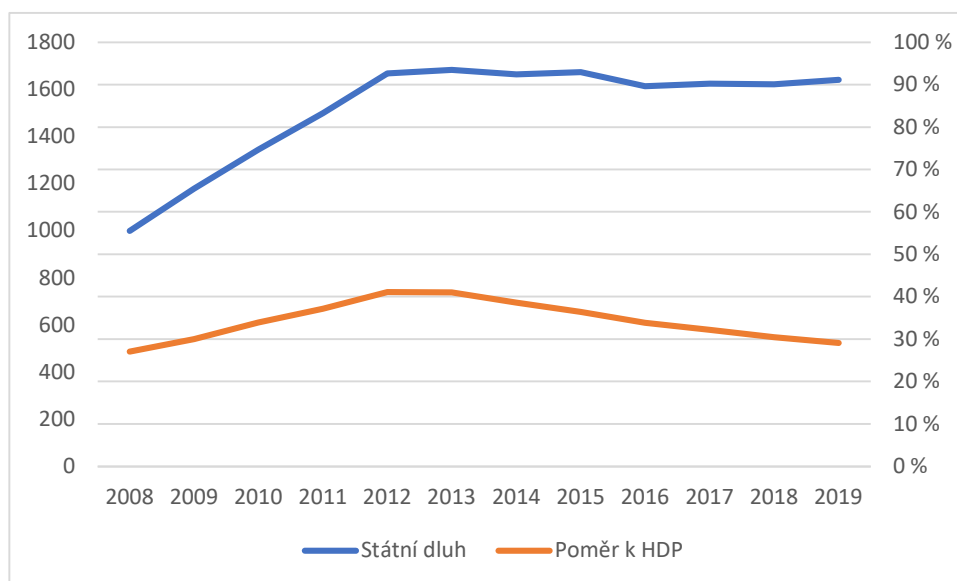
kolem 40 mld. Kč každý rok, což odpovídá přibližně 2,6 % celkových výdajů (3 % daňových příjmů). Tyto výdaje jsou součástí mandatorních výdajů, snižují tak prostor pro kroky fiskální politiky. Dalším problémem je také odvod těchto prostředků do zahraničí v případě zahraničního dluhu (této problematice bude také věnována pozornost). Situace v České republice je poněkud uspokojivá v porovnání s mnohými vyspělými státy, státní i veřejný dluh jsou téměř nejnižší v Evropě, a například Spojené státy americké očekávají výdaje na obsluhu federálního dluhu v roce 2021 kolem 10 % příjmů rozpočtu.²⁵⁰

V následujícím grafu je kromě absolutní hodnoty státního dluhu vyjádřena jeho výše také jako podíl vůči HDP České republiky. Tento podílový ukazatel lépe vypovídá o skutečném dopadu státního dluhu právě na státní rozpočet (růst daňových příjmů státního rozpočtu koreluje s růstem HDP, tudíž s klesajícím podílem státního dluhu na HDP lze očekávat klesající podíl výdajů na obsluhu státního dluhu na daňových příjmech státního rozpočtu). Mimo to je ale jeho hodnota významnou součástí ukazatele veřejného dluhu vůči HDP, což je jedno z Maastrichtských kritérií (je vyžadován nižší veřejný dluh než 60 % HDP).²⁵¹ Do grafu jsou zařazena i data pro dva roky před sledovaným obdobím, a to důvodu jejich důležitosti pro současnou podobu státního dluhu.

²⁵⁰ AMADEO, Kimberly. *US Federal Budget Breakdown* [online]. 2020.

²⁵¹ MF ČR. *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou* [online]. 2018.

Graf 26: Státní dluh v mld. Kč, poměr státního dluhu vůči HDP v procentech.²⁵²



Státní dluh narostl z 999,8 mld. Kč v roce 2008 na 1667 mld. Kč v roce 2012. V roce 2011 byl státní dluh 1499,4 mld. Kč, schodek rozpočtu v roce 2012 byl přibližně 100 mld. Kč. Musí tedy existovat důvod, proč státní dluh vzrostl na 1667,6 mld. Kč v roce 2012, což je o více než 60 mld. Kč vyšší hodnota, než kolik by vysvětloval schodek rozpočtu. Tím důvodem je primárně vytváření finanční rezervy, jakéhosi polštáře pro případ, že by se situace na finančních trzích zhoršila. Toto jednání mělo zabránit půjčování „drahých“ peněz na trhu. V roce 2012 byla rezerva navýšena na 139,9 mld. Kč. Tato rezerva tak opticky výrazně zvyšuje státní dluh. Nejedná se však o rezervu v běžném slova smyslu, ale o peníze získané z dluhopisů nad rámec potřebných financí, tudíž jakousi půjčku vyšší než nutnou.²⁵³ I díky „utracení“ této rezervy (kterému se bude více věnovat *graf 27*) se podařilo snížit státní dluh od roku 2012 do roku 2019 o 27,4 mld. Kč na 1640,2 mld. Kč. Nejvýznamnější pokles státního dluhu (60 mld. Kč) byl zaznamenán v roce 2016, kdy skončil státní rozpočet v přebytku vlivem doplatků z programového období 2007-2013.

V poměrovém ukazateli státního dluhu vůči HDP je také velmi dobře viditelný rychlý nárůst, který byl způsoben hospodářskou krizí v České republice, která naplno odstartovala v roce 2009. Státní dluh v poměru vůči HDP vzrostl od roku 2008 do roku 2012 o 14 p. b., z 27 % HDP v roce 2008 na 41 % HDP v roce 2012. I tento ukazatel dokazuje, že hospodářská krize v období od roku 2008 do roku 2012 významně ovlivnila stav státního

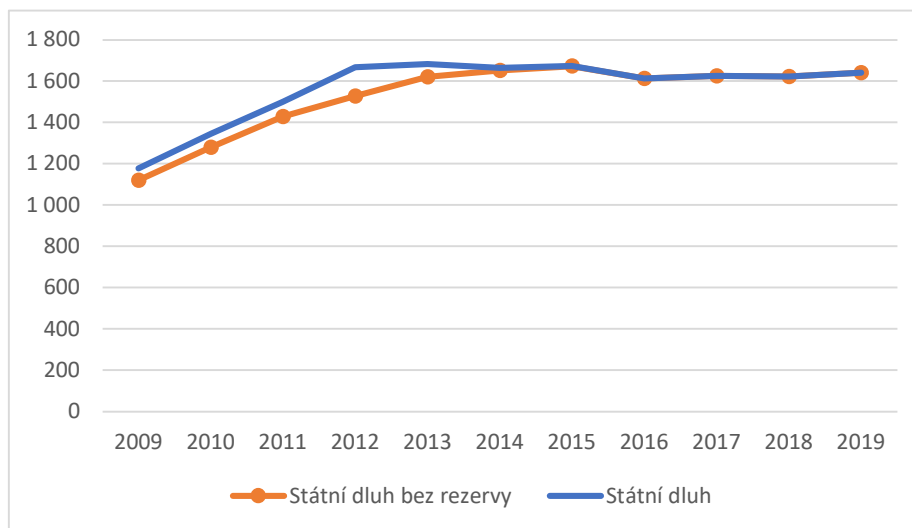
²⁵² Vlastní zpracování, data. MF ČR, ČSÚ.

²⁵³ MF ČR. *Snižování deficitu umožnilo zdvojnásobit rezervu na financování státního dluhu* [online]. 2013.

dluhu až do současnosti. Vzhledem k nominálnímu poklesu státního dluhu a rychlému růstu HDP klesal podílový ukazatel až pod 30 % v roce 2019.

V následujícím grafu je zobrazena hodnota státního dluhu po odečtení rezervy na financování, která byla vytvářena nadměrným prodejem státních dluhopisů, a to hlavně v letech 2008 a 2012. Jak již bylo zmíněno, tato rezerva dosahovala v roce 2012 téměř 140 mld. Kč. Od začátku roku 2013 bylo nicméně rozhodnuto o zrušení této praktiky s tím, že se do krytí finančních potřeb více zapojí prostředky státní pokladny, což bylo možné díky zavedení nového systému státní pokladny. Podle „Strategie financování a řízení státního dluhu ČR na rok 2014“ bylo v plánu celou zbývající rezervu peněžních prostředků v rámci změny metod řízení likvidity využít v roce 2013 ke snížení čisté výpůjční potřeby (tedy částky, kterou stát potřebuje získat emisí dluhopisů).²⁵⁴ Podle zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu se nakonec rezervy využilo částečně v roce 2013 i 2014. Vzhledem k výraznému omezení rozsahu výše zmíněného dokumentu „Strategie financování...“ v následujících letech z něj již není možné zjistit další vývoj této rezervy, ale vzhledem ke změně řízení likvidity a tomu, že byla vyčerpána, se dá předpokládat, že se po roce 2014 již nepoužívá.²⁵⁵

Graf 27: Státní dluh a státní dluh po odečtení rezervy v mld. Kč.²⁵⁶



Rozdíl mezi křivkami v grafu 27 je právě výše zmíněný polštář, který ovšem zkresluje výši státního dluhu. Zatímco když se nebere tato rezerva v úvahu, může se zdát, že státní dluh od roku 2012 do roku 2015 stagnoval či klesal, pokud se vezme v úvahu

²⁵⁴ MF ČR. *Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2014* [online]. 2013.

²⁵⁵ NKÚ. *Státní dluh a výdaje na jeho financování* [online]. 2016.

²⁵⁶ Vlastní zpracování, data: MF ČR, Státní závěrečné účty.

existence rezervy peněžních prostředků, tak se ukáže, že státní dluh v očištěný o rezervu dále stoupal až do roku 2015. Není tak chybou změnit systém řízení likvidity, který umožní ušetřit finance na úrocích za držené prostředky (což je rozhodnutí, které bylo navázáno na zavedení projektu státní pokladny a bylo zahájeno od 1. ledna 2013 tehdejším ministrem financí), je chybou, když se následující ministr financí chlubí snižováním státního dluhu, když „čistý“ státní dluh ve skutečnosti roste.²⁵⁷ Podstatným sdělením této části je fakt, že schodek státního rozpočtu se nemusí v celé své síle odrážet do vývoje státního dluhu. Ten totiž mimo salda státního rozpočtu zásadně ovlivňují i další faktory, jako jsou různé operace s likviditou a jiné kroky.

Již z předchozího odstavce je zřejmé, jak složitý je rozbor státního dluhu a kolik proměnných se musí brát v potaz. Další velice důležitou charakteristikou státního dluhu je jeho rozdělení na dluh domácí a zahraniční (případně ještě podle držení na držený rezidenty a nerezidenty). Pro lepší uvedení do obrazu lze zmínit jako příklad japonský vládní dluh. Ten v roce 2019 dosahoval hodnoty úměrné naprosto neuvěřitelným 245 % japonského HDP, což bylo způsobeno mimo jiné výraznými zásahy expanzivní fiskální politiky, které měly nastartovat japonskou ekonomiku.²⁵⁸ Dluh Řecka v roce 2019 dosahoval hodnoty odpovídající 193 % řeckého HDP.²⁵⁹ Pokud se podíváme na většinu ratingů, které hodnotí bonitu zemí, vychází z nich i tak Japonsko výrazně lépe.²⁶⁰ Jedním z důvodů, proč se Japonsko už dávno finančně nezhroutilo, tak jako se tomu stalo v případě Řecka, je podíl domácího a zahraničního dluhu (resp. podíl držitelů - rezidentů) na celkovém dluhu Japonska. Polovinu dluhopisů, které odpovídají téměř 90 % z celkového japonského dluhu, totiž vlastní Bank of Japan. Na zahraniční investory připadá pouze kolem 7 % dluhopisů. Bankrot tedy nedává smysl, protože by byl Japonskem vyhlášen vůči sobě samému.²⁶¹ Oproti tomu řecký dluh je z většiny vlastněn zahraničními investory a Řecko je v téměř bezvýchodné ekonomické situaci.²⁶² Zatímco pro rozvíjející se ekonomiky může být zahraniční dluh výhodou, protože zahraniční kapitál může odstranit limity domácího kapitálu, musí se také počítat s měnovými riziky a odchodem výnosů z úroků za mimo území státu.

²⁵⁷ ČTK. *Český státní dluh se meziročně snížil o dvacet miliard, říká Babiš* [online]. 2014.

²⁵⁸ SHIRAI, SAYURI. *Japan's growing debt divergence* [online]. 2019.

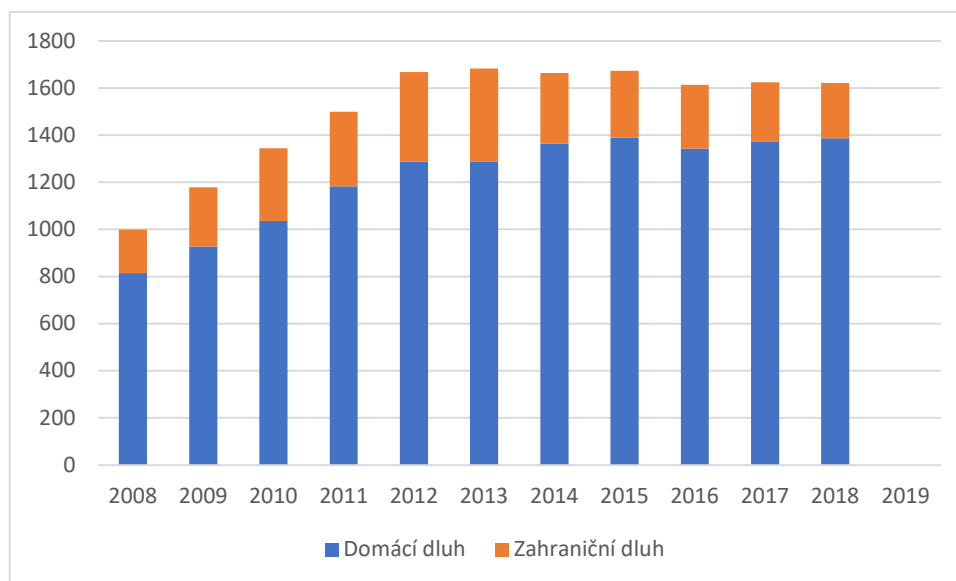
²⁵⁹ OECD. *Selected indicators for Greece* [online]. 2020.

²⁶⁰ CE. *Moody's* [online]. 2020.

²⁶¹ MOF. *Breakdown by JGB and T-Bill Holders* [online]. 2019.

²⁶² SINGH, Kavaljit. *Who Owns Greece's Debt* [online]. 2015.

Graf 28: Domáci a zahraniční státní dluh v mld. Kč.²⁶³



Od roku 1993 byl podíl zahraničního dluhu až 45 %, v roce 2000 však tvořil podíl pouhá 2 % celkového dluhu. Se vstupem do Evropské unie začala Česká republika emitovat dluhopisy také na zahraničních trzích, což vedlo k nárůstu podílu zahraničního dluhu na hodnotu přibližně 15 %. V období mezi roky 2011 až 2014 narostl podíl zahraničního dluhu na více než 20 %, aby v následujících letech opět poklesl na 15 %. Opačným směrem se v roce 2015 začal vyvíjet podíl dluhu v držení nerezidentů, což je problematické, a to vzhledem k odlivu důchodů do zahraničí. V současnosti podíl dluhu v držení nerezidentů dosahuje kolem 40 % celkového dluhu, tento ukazatel je hodnocen jako jeden z kritických v zátěžových testech veřejných financí České národní banky.²⁶⁴

Většinu emitovaných dluhopisů v dnešní době tvoří střednědobé a dlouhodobé dluhopisy vydané na domácím trhu, naopak krátkodobé dluhopisy (státní pokladniční poukázky) jsou na ústupu.

²⁶³ MF ČR. *Struktura a vývoj státního dluhu*. [online]. Ministerstvo financí ČR, 2020.

²⁶⁴ ÚNRR. *Vývoj státního dluhu České republiky* [online]. 2019.

4.5 Analýza dopadu pandemie COVID-19

V průběhu psaní této diplomové práce nastala situace, která může (a s největší pravděpodobností bude) mít zcela zásadní vliv na ekonomiku nejen České republiky, ale také celého světa. Vzhledem k šíření koronaviru SARS-CoV-2, který způsobuje onemocnění COVID-19, bylo nutné v České republice zavést mnoho opatření, jejichž účelem je zamezení či alespoň zpomalení dalšího šíření této nemoci. Hlavním smyslem těchto omezení je zamezit zhroucení systému zdravotnictví, které by vedlo k ještě větším ztrátám na lidských životech. Není sporu o tom, že chránit životy občanů je daleko důležitější než chránit podílový ukazatel státního dluhu vůči HDP, je ale nutné se zamýšlet i nad ekonomickými dopady těchto opatření. Kolaps ekonomiky by zajisté mohl mít ještě větší počet obětí na životech než samotná nemoc.

Vzhledem k tomu, že se situace každým dnem mění, je nutné brát zřetel na to, že je popsána situace platná ke dni vyhotovení této diplomové práce.

Z některých zavedených opatření lze zmínit například uzavření velké části obchodů, s výjimkou například potravin, drogerií, lékáren a květinářství. Uzavřeny jsou také stravovací zařízení, respektive je do nich zakázán vstup, některá z nich tak fungují v režimu take-away či provozují rozvoz, ostatní musely zavřít.²⁶⁵ Kromě toho byly uzavřeny závody některých velkých podniků, například Škody Auto, která v České republice zaměstnává kolem 30 tisíc lidí, ale i dalších automobilek (česká ekonomika je na automobilovém průmyslu téměř závislá).²⁶⁶

Situace kolem epidemie, resp. pandemie, je zcela unikátní. V historii České republiky se nic podobného nestalo (je už jisté, že epidemie prasečí ani ptačí chřipky neměly ani zdaleka takové následky), ale ani jiné vyspělé státy nic podobného nikdy nepodstoupily, snad s výjimkou některých asijských zemí.²⁶⁷ Vzhledem k tomu, že zkušenost s takovouto situací je téměř nulová, je v současnosti zcela nemožné odhadovat konkrétní dopady na ekonomiku, proto budou spíše vypsány některé kroky, které vláda podniká či podnikne v reakci na ekonomické turbulence způsobené koronavirem.

²⁶⁵ MZ ČR. *Aktuálně o koronaviru* [online]. 2020.

²⁶⁶ LIEBREICH, Jiří, KALINA, Michal. *Škoda Auto zahájí odstávku kvůli koronaviru už ve středu. Výrobu pozastaví i kolínská TPCA* [online]. 2020.

²⁶⁷ CDC. *Past Pandemics* [online]. 2020.

Mezi opatření ohlášená vládou ČR patří například:²⁶⁸

- **Kurzarbeit**, při kterém se zkrátí zaměstnanci pracovní doba a rozdíl ve mzdě doplatí stát. Tohoto systému bylo využito některými státy i při krizi v roce 2008.
- **Přímá podpora** pro OSVČ ve výši 25 tisíc korun jednorázově při splnění daných podmínek.
- **Odpuštění odvodů** na pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění do minimální výše pro podnikatele, platí i pro vedlejší činnost.
- **Program půjček COVID** v několika vlnách poskytne žadatelům, zasaženým epidemií koronaviru a s tím souvisejícími opatřeními, bezúročnou půjčku s odloženým splácením.
- **Přerušování EET**, u které mělo v roce 2020 dojít k odloženému náběhu 3. a 4. vlny. Aby se zabránilo zbytečné zátěži pro podnikatele, byla zastavena tato povinnost u subjektů v 1. a 2. vlně a spuštění dalších vln odloženo.

Mezi další kroky vlády patří různé odklady platby daní či možnost uplatnit daňovou ztrátu zpětně. Další opatření budou zajisté následovat. V současnosti se počítá se zvýšením schodku rozpočtu pro rok 2020 z plánovaných 40 mld. Kč na 200 mld. Kč. Částečný podíl na tom má zvýšení výdajů státního rozpočtu v rámci expanzivní fiskální politiky, ale také snížení daňových příjmů vlivem výpadku ekonomiky. Lze však očekávat, že tento schodek se může ještě citelně zvýšit v závislosti na tom, kdy se podaří znovu obnovit běžný chod hospodářství a v jakém bude stavu.²⁶⁹

Podle autorova názoru je jediným možným řešením nastalé situace „zmražení“ ekonomiky do doby, než se omezí šíření nemoci, a to s výjimkou nepostradatelných částí, jako jsou prodejny potravin, drogerie či lékárny. Výjimku mohou tvořit také podniky s minimálním rizikem přenosu, restaurace upravené jako take-away, pokud u nich bude zajištěna dostatečná hygiena apod. Je zcela zásadní zabránit zvyšování nezaměstnanosti – propouštění zaměstnanců a krachování podnikatelů, obzvláště malých a středních podniků a živnostníků, a to i za cenu nárůstu schodku státního rozpočtu. Česká republika má v porovnání s ostatními zeměmi velmi nízký dluh v poměru vůči HDP

²⁶⁸ MF ČR. *Koronavirus (COVID-19)* [online]. 2020.

²⁶⁹ ČTK. *Sněmovna schválila zvýšení schodku letošního rozpočtu na 200 miliard* [online]. 2020.

díky tomu, jak zvládla hospodářskou krizi v roce 2009. Může si tak dovolit se zadlužit o dalších 10-20 % HDP. V této souvislosti je spíše otázkou, jaký bude stav na finančních trzích, když každý jeden stát v Evropě přijde s fiskálním balíčkem. S poklesem šíření viru lze ekonomiku postupně rozmrazovat a navazovat na stav před zaváděním zmíněných opatření. Pokud by naopak došlo k nadměrnému propouštění – zvyšování nezaměstnanosti a krachu podniků i živnostníků, po ukončení opatření by nebylo snadné dát ekonomiku opět do pohybu.

5 Zhodnocení výsledků a doporučení

Sledovanému období, které začíná rokem 2010, předcházela více než desítka schodkových státních rozpočtů, přičemž ten vůbec největší byl způsoben ekonomickou krizí v roce 2009. Schodek rozpočtu dosahoval hodnoty 192 mld. Kč a jeho následkem bylo meziroční navýšení státního dluhu o téměř 20 %. Tato hospodářská krize se do české ekonomiky, a tím i do státního rozpočtu České republiky, promítala až do roku 2015. Ekonomická recese způsobila na začátku sledovaného období nedostatečný růst daňových příjmů, zároveň byla vysoká úroveň mandatorních a kvazimandatorních výdajů, na což tehdejší vláda a její ministr financí ve snaze zamezit nadměrnému růstu státního dluhu zareagovaly diskrečními restriktivními opatřeními, jako bylo například plošné snižování platů. Tím se podařilo udržet výši celkových výdajů státního rozpočtu (primárně běžných výdajů) „na uzdě“. České republice byl v roce 2011 zvýšen rating Standard and Poor's o dva stupně na AA-, také díky tomu bylo možné získat i na tehdejších nejistém finančním trhu „levnější peníze“, konsolidovat dluh a vytvářet rezervu financování státního dluhu. Na druhou stranu tato restriktivní politika v letech, kdy už primární příčina krize odezněla, pravděpodobně přispěla ke stagnaci ekonomiky až do roku 2015. Podařilo se sice státní dluh v poměru k HDP udržet na velmi dobré úrovni v porovnání s ostatními státy Evropské unie, nicméně pokud by bylo vhodně využito nástrojů expanzivní fiskální politiky (respektive méně využito restriktivních kroků), jak napovídá ekonomická teorie, mohla by se Česká republika dostat ze sekundární krize dříve. Jak ostatně potvrdil i tehdejší ministr financí Ing. Miroslav Kalousek prostřednictvím elektronické komunikace s autorem této diplomové práce, pokud by znal další vývoj na tehdejších nejistých finančních trzích, který vedl ke „zlevňování peněz“, nebyl by co do restriktivních kroků tak tvrdý. Vedlejším účinkem restriktivní fiskální politiky je mimo jiné možný pokles důvěry lidí v pozitivní ekonomický vývoj, která způsobí nižší spotřebu, což se opět projeví v daňových příjmech státního rozpočtu. Právě restriktivní fiskální politika se s velkou pravděpodobností také odrazila do nálady mezi spotřebiteli, u kterých byla ekonomická očekávání do budoucna v roce 2012 ještě horší, než v kritickém roce 2009.²⁷⁰

Po roce 2014 začala ekonomika České republiky opět růst, s čímž souviselo i zvyšování daňových příjmů, které výrazně rostly až do roku 2020. V roce 2014 a obzvláště 2015 došlo k prudkému nárůstu kapitálových výdajů státního rozpočtu, který byl způsoben

²⁷⁰ ČSÚ. *Konjunkturální průzkumy*. [online]. 2020.

končícím programovým obdobím Evropské unie (2007-2013). V letech 2014 a 2015 bylo nutné rychle využít peníze z evropských fondů, které by jinak propadly vzhledem k pravidlu „n+2“ platnému pro období 2011-2013, které nařizuje využití zdrojů nejvýše 2 roky po konci daného období. To se odrazilo i do celkových příjmů státního rozpočtu v letech 2015 a 2016, došlo tedy ke zpoždění, které se promítlo také do salda státního rozpočtu, protože v roce 2015 došlo ke schodku přibližně 60 mld. Kč, zatímco v roce 2016 byl státní rozpočet v obdobném přebytku. Po odečtení vlivu těchto transferů byl schodek v roce 2015 menší a státní rozpočet v roce 2016 téměř vyrovnaný.

Od roku 2014 do roku 2017 mandatorní a kvazimandatorní výdaje rostly spíše méně, a to vinou nižší valorizace důchodů i pomalého růstu platů. To mělo za následek výrazný nárůst upraveného indexu fiskální demokracie. Tyto „volné“ daňové příjmy bohužel nebyly využity k tvoření rezerv ani investicím, přičemž kapitálové výdaje se v letech 2016 a 2017 propadly pod 7 % celkových výdajů státního rozpočtu (nejméně ve sledovaném období). Podařilo se ale snížit státní dluh, a to nejen v poměru k HDP, ale i v nominální hodnotě. To však bylo částečně zásluhou využití prostředků z rezervy financování státního dluhu ve výši 140 mld. Kč, která byla se zavedením modernizovaného systému státní pokladny v rámci efektivnější řízení likvidity zrušena. Od roku 2017 docházelo k výraznému růstu platů i nárůstu počtu zaměstnanců ve státní sféře, stejně jako zvýšení valorizace důchodů vlivem nové metodiky (a dalších „přídavků“) i prudkého růstu mzdové i cenové inflace. To se odrazilo i do růstu celkových mandatorních a kvazimandatorních výdajů, což způsobilo pokles upraveného indexu fiskální demokracie v posledních dvou letech. Ačkoliv docházelo k výraznému přehřívání české ekonomiky například vlivem velmi nízké míry nezaměstnanosti, nerozhodla se vláda pro kroky restriktivní fiskální politiky (což mělo také svůj podíl na vyšší inflaci) ani tvorbu rezerv v jakýchkoliv formách. Od roku 2018 se nicméně opět zvyšuje podíl kapitálových výdajů.

Již byla zmíněna problematika důchodů (primárně starobních), které v důsledku mzdové a cenové inflace rostou. I přes výrazný růst od roku 2018 jejich podíl vůči průměrné hrubé mzdě nedosahuje hodnot, kterých dosahoval například v roce 2012. Vláda si je tohoto problému vědoma a chce tento propad dohnat, nicméně to pravděpodobně nebude při stávající podobě důchodového systému možné za současného vyváženého „důchodového účtu“, který v letech 2018 a 2019 dosáhl přebytku díky enormnímu ekonomickému růstu a velmi nízké nezaměstnanosti. V kontextu důchodů je však nejvíce negativní skutečností trvající absence důchodové reformy, která je nutná před příchodem silné generace, narozené

v 70. letech 20. století, do důchodového věku. Bez zmíněné reformy totiž důchodový systém nemá za 20 let jakoukoliv šanci na fungování. Vedle důchodové reformy je také nutné udržovat dostatečnou výši kapitálových výdajů státního rozpočtu z tuzemských zdrojů, které musí z velké části putovat na rozšiřování a zkvalitňování infrastruktury, ve které začíná Česká republika „pokulhávat“ za sousedními státy. Státní rozpočet České republiky je v relativně uspokojivém stavu, jenže se tak z velké části děje díky abnormálně dobré ekonomické situaci (z pohledu státního rozpočtu), která může (a vzhledem k poslednímu vývoji se tak pravděpodobně brzy stane) skončit. Problémy také může způsobovat fakt, že ačkoliv je důchodový účet, který je často důvodem pro schodek rozpočtu, v roce 2019 v přebytku, dochází ke schodku státního rozpočtu, a to v době, kdy už ekonomika téměř nemůže více produkovat a daňová mezera je velmi malá. To vypovídá o nevhodném sestavení státního rozpočtu a ukazuje to na skutečnost, že v současné podobě je státní rozpočet odsouzen ke schodku i při ekonomickém růstu. Ve chvíli, kdy dojde k ekonomické krizi, bude opět dosaženo rekordních schodků, na které se bude muset stát zadlužit. Možná není v době prudkého hospodářského růstu nutné vydávat ze státního rozpočtu peníze například poskytováním slevy na jízdném, které ročně stojí miliardy korun. Když se netvoří žádné rezervy v dobách ekonomického růstu, nevytvoří se nikdy.

Další ekonomický vývoj je vlivem trvající pandemie v současnosti, tedy začátkem dubna 2020, téměř nemožné odhadnout. Je nutné udržet ekonomiku co možná nejlépe ve stavu, v jakém byla z velké části zastavena, aby mohla být po odeznění největšího náporu opět „spuštěna“ bez dalších dopadů, jako je extrémní nárůst nezaměstnanosti. Vláda si je nutnosti tohoto jednání vědoma a díky tomu, že je státní (ale i veřejný) dluh velmi nízký, je možnost si na nutné kroky expanzivní fiskální politiky půjčit. Důležitá bude také role České národní banky, která provádí monetární politiku. Schodek rozpočtu v řádu stovek miliard korun je ale v roce 2020 nevyhnutelný.

6 Závěr

Česká ekonomika musela po rozpadu Československa projít zásadní proměnou, s čímž kromě přechodu z plánovaného na tržní hospodářství souvisela i proměna legislativy, jako byla reformace daňového systému či rozpočtového určení daní. Tyto změny se zásadně promítly také do dnešní podoby státního rozpočtu. Většina změn byla vykonána před sledovaným obdobím, což umožňuje lépe analyzovat jednotlivé zásadní kroky vlády. Obecně lze říct, že si ve sledovaném období ti, kdo měli státní rozpočet na starost, nepočínali úplně katastrofálně. Některé kroky fiskální politiky byly možná provedeny špatně, někdy se utrácelo nejspíš více, než bylo potřebné, ale je nutné vždy přihlížet k tomu, že ani tvůrci státního rozpočtu nevidí do budoucnosti. To, co se může zdát jako potřebná změna fiskální politiky, se může o dva roky později ukázat jako krok, který uvrhl ekonomiku státu do ekonomické krize. Skutečností nicméně zůstává, že za sledované období se ekonomická úroveň České republiky zvýšila a zároveň se podařilo udržet státní dluh v poměru k HDP na velmi nízké úrovni. Je také důležité zmínit, že v průběhu sledovaného období „vyschly“ i zbývající zdroje z pozůstatků privatizace, státní rozpočet České republiky tak již nemůže být vylepšen desítkami miliard ročně navíc. Důležitým faktorem naopak zůstává členství v Evropské unii, které s sebou nese finanční toky mezi Českou republikou a Evropskou unií/finančními mechanismy. Ty jsou zcela zásadní pro výši i strukturu kapitálových výdajů státního rozpočtu, nemělo by se ale stávat, že bez těchto peněz budou kapitálové výdaje rozpočtu minimální. Vzhledem k rychlému ekonomickému růstu České republiky lze totiž v budoucnu očekávat snížení příjmů z evropských fondů a související míry spolufinancování, a tím i pokles kapitálových výdajů krytých těmito zdroji. Je nutné případný pokles nahradit ze zdrojů vlastních a investovat, a to převážně do infrastruktury, která je pro další ekonomický růst zcela zásadní. Mělo by také dojít k modernizaci státní správy, což by umožnilo snížení počtu státních zaměstnanců, jakožto i zjednodušení některých částí legislativy. Jako příklad lze zmínit vyřizování stavebního povolení, v jehož délce se Česká republika dlouhodobě řadí k nejhorším zemím světa po boku některých afrických států.²⁷¹ Státní rozpočet by společně se správně nastavenou legislativou měl udržovat vhodné podmínky pro ekonomický růst, v případě přehřívání zasáhnout restriktivní fiskální politikou, a naopak v případě ekonomické recese či stagnace ekonomiku vhodně stimulovat. V posledních letech by se ale mohlo zdát, že se na jeho primární úkoly zapomíná.

²⁷¹ ČTK. *Ve vyřizení stavebního povolení ČR klesla na 157. místo na světě* [online]. 2019.

7 Seznam použitých zdrojů

7.1 Literatura

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2012. 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7.

ČERNOHORSKÝ, Jan, TEPLÝ, Petr. *Základy financí*. Praha: Grada, 2011. 304 s. ISBN 978-80-247-3669-3.

DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C. H. Beck, 2008. 368 s. ISBN 978-80-7400-075-1.

FUCHS, Kamil, TULEJA, Pavel. *Makroekonomie I*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 282 s. ISBN 80-210-3073-9.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena. *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. 692 s. ISBN 978-80-7400-278-6.

LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. Brno: Akademický slovník Cerm, 2009. 160 s. ISBN 978-80-7204-618-8.

MAAYTOVÁ, Alena, OCHRANA, František, PAVEL, Jan a kol. *Veřejné finance*. Praha: Grada, 2015. 208 s. ISBN 978-80-247-5561-8.

MELECKÝ, Aleš, GUBIÁNOVÁ, Markéta. *Fiskální pravidla v zemích Visegrádské čtyřky*. *Ekonomický časopis*. Bratislava: SAV, 2013. č. 5, 546 s. ISSN 0013-3035.

MF ČR. *Státní rozpočet 2018 v kostce*. Ministerstvo financí České republiky, 2018. 121 s. ISBN 978-80-7586-008-8.

MF ČR. *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Finance. 2. aktualizované vydání*. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2018. 82 s.

PAVELKA, Tomáš. *Makroekonomie*. Praha: Vysoká škola makroekonomie a managementu, 2006. 277 s. ISBN 80-86730-02-6.

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

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1.

SAMUELSON, Paul Anthony, NORDHAUS, William D. *Ekonomie*. 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2007. 776 s. ISBN 80-205-0590-3.

SMETANKOVÁ, Daša. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995*. Parlamentní institut, 2015. 17 s.

STREECK, Wolfgang, MERTENS, Daniel. *An Index of Fiscal Democracy*. MPIfG, 2010. 15 s. ISSN 1864-4341.

ŠIROKÝ, Jan. *Daňová teorie s praktickou aplikací*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008. 330 s. ISBN 978-80-7400-005-8

TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 115 s. ISBN 80-210-4177-3.

TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 132 s. ISBN 978-80-210-7749-2

VLČEK, Josef. *Ekonomie a ekonomika: moderní přístup*. 4., zcela přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. 515 s. ISBN 978-80-7357-478-9

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

ZEMAN, Karel. *Analýza privatizace a restitucí v ČR*. Praha: Karolinum, 2018. 338 s. ISBN 978-80-246-3796-9.

7.2 Internetové zdroje

AMADEO, Kimberly. *US Federal Budget Breakdown* [online]. The Balance, 25. 3. 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.thebalance.com/u-s-federal-budget-breakdown-3305789>

BARTUŠKOVÁ, Hana. *13 faktů, které vám řeknou vše o intervencích ČNB* [online]. Finance.cz, 2020 [cit. 7. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/489618-intervence-cnb/>

BHS. *V české ekonomice se rozjíždí inflační spirála* [online]. Kurzy.cz, 19. 7. 2018 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/zpravy/461114-v-ceske-ekonomice-se-rozjizdi-inflacni-spirala/>

BOČEK, Jan, HLAVÁČOVÁ, Veronika. *Délka zdravého života Čechů za 50 let téměř nevzrostla. Vážná nemoc je potká po šedesátce* [online]. iRozhlas.cz, 25. 7. 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/delka-dozeni-zdravi-alkohol-cigarety-obezita_1907250600_jab

BOLT, Jutta, INKLAAR, Robert. *Maddison Project Database 2018* [online]. University of Groningen, 2018 [cit. 5. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018>

CASE. *2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States* [online]. Center for Social and Economic Research, 2012 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2012.pdf

CASE. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report* [online]. Center for Social and Economic Research, 2018 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

CASE. *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States* [online]. Center for Social and Economic Research, 2013 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat-gap.pdf

CDC. *Past Pandemics* [online]. Centers for Disease Control and Prevention, 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/basics/past-pandemics.html>

CE. *Moody's* [online]. Countryeconomy.com, 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://countryeconomy.com/ratings/moodys>

CETA. *Stínová ekonomika v České republice* [online]. Centrum ekonomických a tržních analýz, z. ú., 2015 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: http://eceta.cz/wp-content/uploads/2015/11/SE_01_2015_web.pdf

CRFB. *Steuerle's 'Fiscal Democracy Index'* [online]. Committee for a Responsible Federal Budget, 27. 1. 2010 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.crfb.org/blogs/steuerles-fiscal-democracy-index>

ČABAN, Martin, PAVEC, Jan. *Babiš chce znovu přidat důchodcům* [online]. E15.cz, 8. 1. 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/babis-chce-znovu-pridat-duchodcum-1355208>

ČERVENKA, Radim. *Jak rostou platy učitelů? Realita je jiná než statistiky* [online]. EuroZprávy.cz, 10. 4. 2019 [cit. 24. 3. 2020]. Dostupné z: <https://eurozpravy.cz/domaci/skolstvi/254425-jak-rostou-platy-ucitelu-realita-je-jina-nez-statistiky/>

ČSSZ. *Důchodci v ČR* [online]. Česká správa sociálního zabezpečení, 2020 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.cssz.cz/documents/20143/99428/duchodci_v_cr_v_casove_rade.pdf/c75ba336-7353-69a0-7595-eb4d027db7dd

ČSSZ. *Invalidní důchody podrobně* [online]. Česká správa sociálního zabezpečení, 2020 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/invalidni-duchody-podrobne>

ČSSZ. *Počet OSVČ v ČR* [online]. Česká správa sociálního zabezpečení, 2020 [cit. 7. 3. 2020]. Dostupné z: <https://data.cssz.cz/graf-pocet-osvc-v-cr>

ČSSZ. *Valorizaci 3,5 milionu důchodů od ledna 2020 provede ČSSZ automaticky* [online]. Česká správa sociálního zabezpečení, 2019 [cit. 25. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/-/valorizaci-3-5-milionu-duchodu-od-ledna-2020-provede-cssz-automaticky>

ČSÚ. *Age structure* [online]. Český statistický úřad, 2018 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/staticke/animgraf/cz/>

ČSÚ. *Aktuální populační vývoj v kostce* [online]. Český statistický úřad, 2020 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/aktualni-populacni-vyvoj-v-kostce>

ČSÚ. *Analýza ekonomického vývoje v roce 2018* [online]. Český statistický úřad, 2019 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/123205649/32030519a8.pdf/358406df-be98-459a-8b92-78338217ab98?version=1.0>

ČSÚ. *HDP výrobní metodou* [online]. Český statistický úřad, 2020 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.presmsocas>

ČSÚ. *Indexy tržeb bez DPH v ubytování a stravování* [online]. Český statistický úřad, 2020 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=OBU02-D&z=T&f=TABULKA&skupId=1352&katalog=31029&pvo=OBU02-D&str=v63&c=v3~4__RP2016MP12

ČSÚ. *Jakého věku se pravděpodobně dožijeme* [online]. Český statistický úřad, 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xb/jakeho-veku-se-pravdepodobne-dozijeme-2018>

ČSÚ. *Konjunkturální průzkumy*. [online]. Český statistický úřad, 2020 [cit. 2. 4. 2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/konjunkturalni_pruzkumy

ČSÚ. *Míra inflace v roce 2012* [online]. Český statistický úřad, 2018 [cit. 5. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/2-inflace_2012

ČSÚ. *Míra registrované nezaměstnanosti v České republice* [online]. Český statistický úřad, 2013 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/91917750/32018119_0507.pdf/dd5e7fd2-3a78-4f7f-b70d-1520582c4404?version=1.0

ČSÚ. *Průměrná výše starobního důchodu v České republice* [online]. Český statistický úřad, 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/graf-prumerna-vyse-starobniho-duchodu-v-ceske-republice>

ČSÚ. *Průměrné mzdy - 4. čtvrtletí 2018* [online]. Český statistický úřad, 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2018>

ČSÚ. *Spotřeba cigaret na 1 obyvatele v České republice* [online]. Český statistický úřad, 2018 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/cr_od_roku_1989_cigarety

ČSÚ. *Vývoj počtu důchodců, průměrné výše starobního důchodu a průměrné mzdy a jejich relace v letech 1993 až 2003* [online]. Český statistický úřad, 2004 [cit. 5. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20537338/1119224.pdf/8b4623f2-4c76-40c1-8446-283c8549fb43?version=1.0>

ČSÚ. *Zaměstnanost, nezaměstnanost – časové řady* [online]. Český statistický úřad, 2020 [cit. 7. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/zam_cr

ČT24. *Česko čerpá dotace nejhůře z celé EU, může přijít až o 105 miliard* [online]. ČT24, 16. 7. 2015 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/1560498-cesko-cerpa-dotace-nejhure-z-cele-eu-muze-prijit-az-o-105-miliard>

ČT24. *Stát přichází s novou podporou pro obnovitelné zdroje, ekologové mají ale výhrady* [online]. ČT24, 24. 12. 2018 [cit. 25. 3. 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2688449-stat-prichazi-s-novou-podporou-pro-obnovitelne-zdroje-ekologove-maji-ale-vyhrady>

ČT24. *Státní rozpočet za minulý rok skončil s deficitem 28,5 miliardy korun, uvedla Schillerová* [online]. ČT24, 3. 1. 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/3019319-zive-statni-rozpocet-za-rok-2019-nejspis-skoncil-v-deficitu-vysledky-predstavi>

ČT24. *Státních zaměstnanců bude příští rok o 5,5 tisíce víc. Zájem je hlavně o učitele* [online]. ČT24, 29. 9. 2019 [cit. 25. 3. 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2937602-statnich-zamestnancu-bude-pristi-rok-o-55-tisice-vic-zajem-je-hlavne-o-ucitele>

ČT24. *Superhrubá mzda odolává, její zrušení se vládě zatím nedaří. Babiš na něm trvá, ČSSD je skeptická* [online]. ČT24, 2. 11. 2019 [cit. 7. 2. 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2966516-superhruba-mzda-odolava-jeji-zruseni-se-vlade-zatim-nedari-babis-na-nem-trva-cssd>

ČT24. *Z důchodu se stala významná část života. Ještě v roce 1970 to bylo 11 let, teď téměř čtvrt století* [online]. ČT24, 27. 9. 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2935427-cesi-ted-travi-v-penzi-prumerne-ctvrt-stoleti-o-deset-let-vice-nez-v-80-letech>

ČT24. *Zdražování v Česku loni táhlo bydlení. Inflace dosáhla 2,8 procenta* [online]. ČT24, 13. 1. 2020 [cit. 7. 3. 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/3028091-ceny-v-cesku-loni-v-prumeru-stoupily-o-28-procenta>

ČTK. *Babiš: Důchody porostou nezávisle na ekonomické situaci* [online]. České noviny, 12. 1. 2020 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/babis-duchody-porostou-nezavisle-na-ekonomicke-situaci/1841383>

ČTK. *Ceny emisních povolenek jsou nejvýše za deset let. Zdražování bude pokračovat* [online]. E15.cz, 23. 8. 2018 [cit. 5. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/byznys/prumysl-a-energetika/ceny-emisnich-povolenek-jsou-nejvyse-za-deset-let-zdrazovani-bude-pokracovat-1350336>

ČTK. *Česká ekonomika v roce 2019 poroste o 2,2 procenta. Mzdy se zvýší o 6,5 procenta* [online]. iRozhlas.cz, 6. 9. 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/ekonomika-mzdy-nezamestnanost-deloitte_1901062019_pj

ČTK. *České ekonomice se daří. Zrychlila růst na 2,8 procenta, spotřeba domácností se zvýšila o 2,9 procenta* [online]. Hospodářské noviny, 1. 10. 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-66650500-ekonomika-ve-2-ctvrtleti-zrychlila-na-2-8-procenta-vzrostlo-i-hdp>

ČTK. *Česko na členství v unii dál vydělává. Z rozpočtu EU dostalo loni o 68 miliard korun víc, než do něj zaplatilo* [online]. Hospodářské noviny, 28. 1. 2020 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-66712520-cesko-ziskalo-z-rozpoctu-eu-o-68-miliard-korun-vic-nez-zaplatilo-duvodem-je-vyssi-tempo-cerpani-dotaci>

ČTK. *Český průmysl si vylobboval volné emisní povolenky za 50 mld.* [online]. E15.cz, 21. 9. 2011 [cit. 5. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/clanek/byznys/prumysl-a-energetika/cesky-prumysl-si-vylobboval-volne-emisni-povolenky-za-50-miliard-702273>

ČTK. *Český státní dluh se meziročně sníží o dvacet miliard, říká Babiš* [online]. Hospodářské noviny, 7. 12. 2014 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-63225420-cesky-statni-dluh-2014-klesne>

ČTK. *Průměrný hrubý plat učitele je 35 089 korun, rostl nejrychleji za poslední roky* [online]. Aktuálně.cz, 26. 3. 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/platy-ucitelu-rostou-nejrychleji-za-posledni-roky-loni-stoup/r~89f0d7d24fd211e9ab10ac1f6b220ee8/>

ČTK. *Přebytečné miliardy. Nespotřebované výdaje českých úřadů vzrostly* [online]. Hospodářské noviny, 15. 2. 2018 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/prebytecne-miliardy-nespotrebovane-vydaje-ceskych-uradu-vzrostly-1343400>

ČTK. *Růst důchodů bude pokračovat, řekl Babiš. Příští rok podle něj dosáhnou v průměru více než 15 tisíc* [online]. Hospodářské noviny, 12. 1. 2020 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-66704830-rust-duchodu-bude-pokracovat-rekl-babis-pristi-rok-podle-nej-dosahnou-v-prumeru-vice-nez-15-tisic>

ČTK. *Sněmovna schválila novelu zákona o zrušení Fondu národního majetku* [online]. iDNES.cz, 5. 12. 2018 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-senat-novela-fond-narodniho-majetku-novela.A181205_095240_domaci_jadv

ČTK. *Sněmovna schválila zvýšení schodku letošního rozpočtu na 200 miliard* [online]. iRozhlas.cz, 24. 3. 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/snemovna-schodek-rozpocet-200-miliard-koronavirus_2003242137_cen

ČTK. *Stínová ekonomika tvoří podle MMF v Česku 460 miliard. Černý trh a nelegální práce představují přes devět procent HDP* [online]. Hospodářské noviny, 1. 10. 2019 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-66650520-stinova-ekonomika-tvori-v-cesku-zhruba-devet-procent-hdp-nejvice-lide-bez-uctenky-obleceni-a-potraviny>

ČTK. *Ve vyřízení stavebního povolení ČR klesla na 157. místo na světě* [online]. České noviny, 30.10. 2019 [cit. 3. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ve-vyriseni-stavebniho-povoleni-cr-klesla-na-157-misto-na-svete/1815088>

ČTK. *Vládní strategie: zachování dotací pro velké podniky a ‚pouze‘ osm programů pro čerpání evropských peněz* [online]. iRozhlas.cz, 27. 1. 2019 [cit. 24. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/eu-evropska-komise-dotace-evropske-dotace-ceska-republika-vlada-spolufinancovani_1901271006_dok

ČTÚ. *Kmitočty pro sítě LTE v aukci vydraženy* [online]. Český telekomunikační úřad, 19. 11. 2013 [cit. 5. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.ctu.cz/tiskova-zprava-kmitocty-pro-site-lte-v-aukci-vydrazeny>

DĚRGEL, Martin. *Přehled daňových změn roku 2020* [online]. Portál.POHODA.cz, 30. 10. 2019 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/dph/plosny-reverse-charge-bude-platit-od-leta-2020/>

DOTACEEU. *Pravidlo N+2* [online]. DotaceEU.cz, 2020 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/p/pravidlo-n-2>

DVOŘÁČKOVÁ, Anna. *Sto tisíc odborářů zaplnilo Václavák, chtěli demisi vlády a hrozili stávkami* [online]. iDNES.cz, 21. 4. 2012 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/praha/zpravy/demonstrace-odboru-proti-vlade.A120421_090507_praha-zpravy_abr

ETRZBY.CZ. *Číslo Finanční správy o růstu tržeb se oproti číslům ČSÚ liší, není to překvapivé* [online]. Finanční správa ČR, 8. 2. 2017 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.etrzby.cz/cs/novinky_Cisla-FS-o-rustu-trzeb-se-oproti-cislum-CSU-lisi-neni-to-prekvapive

ETRZBY.CZ. *Kdo a jaké tržby eviduje* [online]. Finanční správa ČR, 2020 [cit. 7. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.etrzby.cz/cs/kdo-a-jake-trzby-eviduje>

ETRZBY.CZ. *Přehled povinných subjektů, předmět evidence tržeb a harmonogram spuštění* [online]. Finanční správa ČR, 2020 [cit. 7. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.etrzby.cz/cs/kdo-co-a-kdy>

EURO.CZ. *Česko zlepšilo výběr DPH. Mezera mezi očekávaným a skutečným výběrem klesla o 6,4 miliardy korun* [online]. Euro, 5. 9. 2019 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/cesko-zlepsilo-vyber-dph-mezera-mezi-ocekavany-m-a-skutecnym-vyberem-klesla-o-6-4-miliardy-korun-1465191>

FINANCE. *Sociální pojištění OSVČ – základ a sazby pojistného* [online]. Finance.cz, 2020 [cit. 7. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/dane-a-mzda/dane-z-prijmu/socialni-pojisteni-osvc/zaklad-a-sazby/>

FINANCE. *Sociální pojištění u zaměstnanců* [online]. Finance.cz, 2020 [cit. 7. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/dane-a-mzda/mzda/odvody-socialniho-a-zdravotniho-pojisteni/zamestanec-socialni-pojisteni/>

FNM ČR. *Vývoj státního dluhu České republiky* [online]. Fond národního majetku ČR, 2020 [cit. 3. 2. 2020]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vyhodnoceni_1999_Vyrocnizprava-FNM-CZ-1999.pdf

FS ČR. *Informace – Boj proti daňovým únikům v oblasti DPH* [online]. Finanční správa ČR, 15. 6. 2010 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-pridane-hodnoty/informace-stanoviska-a-sdeleni/ruzne/2010/informace-boj-proti-danovym-unikum-2114>

FS ČR. *Kontrolní hlášení DPH* [online]. Finanční správa ČR, 2020 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-pridane-hodnoty/kontrolni-hlaseni-DPH?>

FS ČR. *Rozpočtové určení daně* [online]. Finanční správa ČR, 2020 [cit. 5. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/danovy-system-cr/rozpoctove-urceni-dani>

HÁJKOVÁ, Gabriela. *Důchodová reforma: Komise pracuje na technické variantě. Co navrhuje?* [online]. Měsíc.cz, 2. 3. 2020 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z:

HAVEL, Miroslav. *Státní rozpočet v roce 1993 a 1994 a střednědobá strategie rozpočtové politiky do roku 2000* [online]. Ministerstvo financí ČR, 1994 [cit. 3. 2. 2020]. Dostupné z: http://journal.fsv.cuni.cz/storage/2697_199409mh.pdf

HOVORKA, Jiří. *První měsíc EET se zdvojnásobily tržby restaurací. Systém slaví úspěch, prohlásil Babiš* [online]. Hospodářské noviny, 19. 1. 2017 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-65593470-prvni-mesic-eet-se-zdvojnashobily-trzby-restauraci-system-slavi-uspech-prohlasil-babis>

IMF. *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances* [online]. International Monetary Fund, 2009 [cit. 8. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

INFO.CZ. *Česko jako příjemce peněz z EU: Kolik jsme za 15 let dostali z unijního rozpočtu?* [online]. Info.cz, 10. 4. 2019 [cit. 24. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.info.cz/svet/cesko-jako-prijemce-penez-z-eu-kolik-jsme-za-15-let-dostali-z-unijniho-rozpocetu-41514.html>

KLIMEŠ, David. *Ekonom Zeman: Česko promarnilo bilion z privatizace. Babiš z něj chce utratit poslední miliardy* [online]. Aktuálně.cz, 19. 4. 2018 [cit. 5. 2. 2020]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ekonom-zeman-cesko-promarnilo-bilion-z-privatizace-babis-z-n/r~b4e8baf8430e11e8bacfac1f6b220ee8/>

KŘEHLÍK, Tomáš, JÁNSKÝ, Petr. *Analýza: Veřejné výdaje a fondy EU 2007–2015* [online]. CERGE-EI, 2017 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.dotaceeu.cz/getmedia/13f22bf2-3ecf-4536-86d7-3a27fa19e922/Verejne-vydaje-a-fondy-EU-final-public.pdf?ext=.pdf>

KUČERA, Petr. *Prokletí české montovny: práce prudce zdražuje, zůstává však devátá nejlevnější v EU* [online]. Aktuálně.cz, 25. 9. 2018 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-prace-prudce-zdrazuje-presto-zustava-devata-nejlevnejs/r~24df1faebdc211e890ecac1f6b220ee8/>

KURZY.CZ. *ČR celkem (Průměrný evidenční počet zaměstnanců)»osob, čtvrtletní data) - ekonomika ČNB* [online]. Kurzy.cz, 2020 [cit. 7. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/cnb/ekonomika/osob-ctvrtletni-data/cr-celkem/>

KURZY.CZ. *Inflace – míra inflace a její vývoj v ČR* [online]. Kurzy.cz, 2020 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/makroekonomika/inflace/?G=4&A=2&page=4>

KURZY.CZ. *Jak se počítá solidární daň za rok 2014* [online]. Kurzy.cz, 2015 [cit. 7. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/zpravy/376052-jak-se-pocita-solidarni-dan-za-rok-2014/>

KURZY.CZ. *Vývoj sazeb DPH v České republice* [online]. Kurzy.cz, 2020 [cit. 7. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/dph/sazby/vsnizena-sazba/>

LIEBREICH, Jiří, KALINA, Michal. *Škoda Auto zahájí odstávku kvůli koronaviru už ve středu. Výrobu pozastaví i kolínská TPCA* [online]. E15.cz, 17. 3. 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/skoda-auto-zahaji-odstavku-kvuli-koronaviru-uz-ve-stredu-vyrobu-pozastavi-i-kolinska-tpca-1367740>

MAŠEK, Jaroslav. *ČKA dnes zaniká, zbyl po ní účet za 236 miliard* [online]. iDNES.cz, 31. 12. 2007 [cit. 5. 2. 2020]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/cka-dnes-zanika-zbyl-po-ni-ucet-za-236miliard.A071230_213051_domaci_dp

MF ČR. *Česká republika získala v roce 2018 z rozpočtu EU o 45,3 mld. Kč více, než zaplatila* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2019 [cit. 4. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/ceska-republika-ziskala-v-roce-2018-z-ro-34158>

MF ČR. *Čtvrtletní informace o pokladním plnění státního rozpočtu v roce 2019–1. až 3. čtvrtletí* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2019/ctvrtletni-informace-o-pokladnim-plneni-36780>

MF ČR. *Důchodový účet nebyl zrušen, protože neexistoval* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2012/2012-07-11-vmediich-4914-4914>

MF ČR. *Fiskální výhled – říjen 2009* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2009 [cit. 5. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/fiskalni-vyhled/2009/fiskalni-vyhled-rijen-2009-7339>

MF ČR. *Hospodaření systému důchodového pojištění* [online]. Ministerstvo financí ČR, 20. 3. 2020 [cit. 24. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/hospodareni-systemu-duchodoveho-pojisten>

MF ČR. *Kolik přináší EET? Odhady Ministerstva financí se naplňují* [online]. Ministerstvo financí ČR, 21. 9. 2018 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2018/kolik-prinasi-eet-odhady-ministerstva-fi-32989>

MF ČR. *Koronavirus (COVID-19)* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/koronavirus-covid-19>

MF ČR. *Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2018 [cit. 4. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_2018-04-13_Metodika-odvozeni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpocetu-a-statnich-fondu_v01.pdf

MF ČR. *Metodika výpočtu dopadů zavedení kontrolního hlášení a elektronické evidence tržeb* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2017 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informace-zadost-106_Pr-001_2017-05-24_Info-106-99-MF-14863-2017-10-1229IK.pdf

MF ČR. *Národní fond zřízen k 31. 12. 1998* [online]. Ministerstvo financí České republiky, 1999. [cit. 8. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/1999/1999-12-31-tiskova-zprava-6559-narodni-6559>

MF ČR. *Přehled státního rozpočtu* [online]. Ministerstvo financí České republiky, 2020 [cit. 8. 2. 2020]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/2019/statni-rozpocet/>

MF ČR. *Příjmy rozpočtu nejsou nadhodnoceny* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2009 [cit. 4. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2009/2009-10-13-vmediich-4701-4701>

MF ČR. *Schodek státního rozpočtu za rok 2015 je o 37 mld. nižší než plánovaný* [online]. Ministerstvo financí ČR, 5. 1. 2016 [cit. 5. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/schodek-statniho-rozpocet-za-rok-2015-je-23541>

MF ČR. *Snižování deficitu umožnilo zdvojnásobit rezervu na financování státního dluhu* [online]. Ministerstvo financí ČR, 10. 1. 2013 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2013/snizovani-deficitu-umoznilo-zdvojnaso-bit-8477>

MF ČR. *Státní rozpočet na rok 2020 míří do druhého čtení* [online]. Ministerstvo financí ČR, 23. 10. 2019 [cit. 24. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/statni-rozpocet-na-rok-2020-miri-do-druh-36438>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 1918* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2013 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet-1918.pdf>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 1993* [online]. Ministerstvo financí ČR, 1996 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0936_01.htm

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 1996* [online]. Ministerstvo financí ČR, 1997 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t018500a.htm>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2010* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2011 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocet/2010/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2010-2059>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2011* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2012 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocet/2011/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2011-2068>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2012* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2013 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocet/2012/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2012-12306>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2013* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2014 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocet/2013/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2013-17756>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2014* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2015 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocet/2014/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2014-21750>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2015* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2016 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2015/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2015-26636>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2016* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2017 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2016/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2016-31478>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2017* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2018 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2017/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2017-35116/>

MF ČR. *Státní závěrečný účet za rok 2018* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2018/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2018-36452/>

MF ČR. *Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2014* [online]. Ministerstvo financí ČR, 16. 12. 2013 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/publikace-a-prezentace/strategie-financovani-a-rizeni-statniho-/2014/strategie-financovani-a-rizeni-statniho-15605>

MF ČR. *Struktura a vývoj státního dluhu* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2020 [cit. 3. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>

MF ČR. *Úrokové výdaje na obsluhu státního dluhu* [online]. Ministerstvo financí ČR, 14. 2. 2020 [cit. 24. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/naklady-statniho-dluhu>

MF ČR. *Vlastní zdroje* [online]. Ministerstvo financí ČR, 14. 1. 2015 [cit. 24. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/hospodareni-eu/vlastni-zdroje>

MF ČR. *Vyhodnocení plnění maastrihtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2018 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: https://www.zavedenieura.cz/assets/cs/media/Maastricht_2018-12-12_Vyhodnoceni-plneni-maastrihtskych-konvergenčních-kriterii.pdf

MF ČR. *Zadluženost územních rozpočtů* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2019 [cit. 3. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu>

MF ČR. *Zpráva o očekávaném vývoji státních finančních aktiv a pasiv* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=167671>

MOF. *Breakdown by JGB and T-Bill Holders* [online]. Ministry of Finance, Japan, 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mof.go.jp/english/jgbs/reference/Others/holdings01.pdf>

MPSV. *Zpráva o stavu důchodového systému České republiky* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: https://www.komora.cz/files/uploads/2019/06/ma_ALBSBCLD4MQD.pdf

MUSIL, Petr. *NKÚ: Mezera DPH se nesnižuje, dosáhla 26 procent* [online]. ČT24, 20. 6. 2015 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://ekonomickydenik.cz/nku-mezera-dph-se-nesnizuje-dosahla-26-procent/>

MZ ČR. *Aktuálně o koronaviru* [online]. Ministerstvo zdravotnictví ČR, 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz>

NKÚ. *Na účtu, který měl sanovat deficity důchodového systému, bylo koncem roku 2013 jen 22,6 miliardy korun* [online]. Nejvyšší kontrolní úřad, 19. 1. 2015 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/na-uctu--ktery-mel-sanovat-deficity-duchodoveho-systemu--bylo-koncem-roku-2013-jen-22-6-miliardy-korun-id5304/>

NKÚ. *Nároky z nespotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu* [online]. Nejvyšší kontrolní úřad, 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K16009.pdf>

NKÚ. *O nás* [online]. Nejvyšší kontrolní úřad, 2020 [cit. 8. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/>

NKÚ. *Stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu 2016* [online]. Nejvyšší kontrolní úřad, 2017 [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/stanoviska-nku-ke-statnimu-rozpocetu/stanovisko-k-szu-2016.pdf>

NKÚ. *Státní dluh a výdaje na jeho financování* [online]. Nejvyšší kontrolní úřad, 2016 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/publikace-a-prezentace/strategie-financovani-a-rizeni-statniho-/2014/strategie-financovani-a-rizeni-statniho-15605>

NRR. *Kdo jsme a co děláme* [online]. Národní rozpočtová rada, 2020 [cit. 8. 2. 2020]. Dostupné z: <https://unrr.cz/kdo-jsme-a-co-delame/>

OECD. *Selected indicators for Greece* [online]. OECD Data, 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://data.oecd.org/greece.htm>

PARROCK, Jack. *The battle for the EU budget begins as Brexit leaves €15 billion annual vacuum* [online]. Euronews, 13. 2. 2020 [cit. 24. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.euronews.com/2020/02/13/the-battle-for-the-eu-budget-begins-as-brexit-leaves-15-billion-annual-vacuum>

POHODA. *Přehled daňových změn roku 2020* [online]. Portál.POHODA.cz, 2020 [cit. 7. 2. 2020]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/finance-a-dane/prehled-danovych-zmen-roku-2020/>

PRAVEC, Josef. *Vláda dává z rozpočtu na investice méně peněz než v krizovém roce 2009. Babiš je spokojen, podle řady ekonomů ale stát investuje málo* [online]. Ekonom, 1. 11. 2018 [cit. 24. 3. 2020]. Dostupné z: <https://ekonom.ihned.cz/c1-66320010-na-investice-jde-z-rozpocet-mene-nez-za-hospodarske-recese>

PSP. *Analýza vývoje příjmů a výdajů domácností ČR v roce 2012 a predikce na další období* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2013 [cit. 5. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=65091&pdf=1>

PSP. *Vývoj mandatorních a kvazimandatorních výdajů* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2018 [cit. 5. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=138469>

ROŽENSKÝ, Vojtěch. *Mandatorní výdaje a flexibilita fiskální politiky v ČR* [online]. Politická ekonomie, 1/2012 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2012/01/03.pdf>

ŘSD ČR. *Údržba komunikace* [online]. Ředitelství silnic a dálnic České republiky, 2020 [cit. 8. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/Silnice-a-dalnice/Udrzba-komunikaci>

SHIRAI, SAYURI. *Japan's growing debt divergence* [online]. The Japan Times, 14. 5. 2019 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/05/14/commentary/japan-commentary/japans-growing-debt-divergence/#.XoCdnogzY2w>

SINGH, Kavaljit. *Who Owns Greece's Debt* [online]. Global Research, 2. 7. 2015 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.globalresearch.ca/who-owns-greeces-debt/5460265>

STEUERLE, Eugene. *Dead Men Ruling* [online]. Urban Institute, 2016 [cit. 9. 2. 2020]. Dostupné z: <https://republicans-judiciary.house.gov/wp-content/uploads/2016/06/Steuerle-Testimony-07062016.pdf>

STEUERLE, Eugene. *Restoring fiscal democracy* [online]. The Milken Institute Review, 2016 [cit. 9. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/80326/2000781-Restoring-Fiscal-Democracy.pdf>

STRAŠILOVÁ, Gabriela. *„Husákovy“ versus „Havlovy děti“* [online]. Český statistický úřad, 2013 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.statistikaamy.cz/2013/12/husakovy-versus-havlovy-deti/>

TAKENAKA, Heizo. *Reforming Japan's social security system* [online]. The Japan Times, 3. 3. 2020 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/03/03/commentary/japan-commentary/reforming-japans-social-security-system/#.XnxxXIhKg2w>

THE WORLD BANK. *GDP growth (annual %) - Slovak Republic, Czech Republic, Germany* [online]. The World Bank, 2018 [cit. 4. 3. 2020]. Dostupné z: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2015&locations=SK-CZ-DE&start=2008>

UČETNÍPORTÁL.CZ. *13 - Daně a poplatky z vybraných činností a služeb* [online]. Odborné semináře pro obce, spol. s.r.o., 2020 [cit. 7. 3. 2020]. Dostupné z: <https://ucetniportal.cz/wiki/html?item=14137>

ÚNRR. *Vývoj státního dluhu České republiky* [online]. Úřad Národní rozpočtové rady, 2019 [cit. 5. 2. 2020]. Dostupné z: https://unrr.cz/wp-content/uploads/2019/06/Informa%C4%8Dn%C3%AD-studie_V%C3%BDvoj-st%C3%A1tn%C3%ADho-dluhu-%C4%8Cesk%C3%A9-republiky.pdf

URBÁNEK, Vladimír. *ČR – revize HDP za r.2012 zvýšila pokles na 1,2%* [online]. Kurzy.cz, 11. 3. 2013 [cit. 5. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/zpravy/348211-cr-revize-hdp-za-r-2012-zvysila-pokles-na-1-2/>

VLÁDA ČR. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Vláda ČR, 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=167135>

VLÁDA ČR. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 500/1990 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony* [online]. Vláda ČR, 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=114116>

VLKOVÁ, Jitka. *Přirážka pro nejbohatší. Na solidární dani zaplatili 5,5 miliardy* [online]. iDNES.cz, 22. 11. 2019 [cit. 7. 2. 2020]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/solidarni-dan-prirazka-bohaty-milionar.A191121_211827_ekonomika_svob

Vyhláška o rozpočtové skladbě (Vyhláška č. 323/2002 Sb.) [online]. [cit. 8. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2002/vyhlaska-c-323-2002-sb-3461>

Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (218/2000 Sb.) [online]. [cit. 8. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2000/zakon-c-218-2000-sb-3443>

ZÁKONY PRO LIDI. *Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů* [online]. AION CS. s.r.o., 2020 [cit. 7. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-383/zneni-20210101>