Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomických teorií

Diplomová práce

Státní rozpočet ČR

Bc. Miroslava Bičanová

© 2021 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Miroslava Bičanová

Ekonomika a management
Provoz a ekonomika

Název práce

Státní rozpočet ČR

Název anglicky

State budget of the Czech Republic

Cíle práce

Cílem diplomové práce je charakteristika principu tvorby a čerpání státního rozpočtu a popis jeho vývoje v minulých letech. Teoretická část je zaměřena na vymezení základních pojmů týkajících se státního rozpočtu. Praktická část se věnuje zejména oblasti čerpání a vyhodnocení plnění státního rozpočtu, včetně jeho vývoje v jednotlivých letech. V neposlední řadě je sledováno, jak vstup České republiky do Evropské unie ovlivnil a stále ovlivňuje státní rozpočet.

Metodika

Ke zpracování teoretické části je potřeba zpracování literární rešerše studiem odborné literatury a jiných dostupných pramenů. Část praktická analyzuje vývoj salda státního rozpočtu, dále využívá metodu komparace, konkrétně předpokládaného a skutečného plnění státního rozpočtu, a klade důraz na konkrétní oblasti tvořící příjmy a výdaje v jednotlivých letech.

Doporučený rozsah práce

60-80 stran

Klíčová slova

fiskální politika, příjmy státního rozpočtu, saldo státního rozpočtu, státní dluh, státní rozpočet, veřejné finance, výdaje státního rozpočtu

---

Doporučené zdroje informací

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

GRUBER, J. *Public finance and public policy.* New York: Worth Publishers, 2016. ISBN 978-1-4641-4333-5.

HAMERNÍKOVÁ, B. – MAAYTOVÁ, A. *Veřejné finance.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.

HEJDUKOVÁ, P. Veřejné finance: teorie a praxe. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 9788074002984.

JACKSON, P M. – BROWN, C V. *Ekonomie veřejného sektoru.* Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-09-2.

MAAYTOVÁ, A. – OCHRANA, F. – PAVEL, J. *Veřejné finance v teorii a praxi.* Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 978-80-247-5561-8.

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

PEKOVÁ, J. *Veřejné finance : teorie a praxe v ČR.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.

ROSEN, H S. *Public finance.* BOSTON: IRWIN, 1992. ISBN 0-256-08376-2.

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

Předběžný termín obhajoby

2020/21 LS – PEF

Vedoucí práce

Ing. Kamila Veselá, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra ekonomických teorií

Elektronicky schváleno dne 11. 12. 2020

doc. PhDr. Ing. Lucie Severová, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 22. 1. 2021

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 25. 03. 2021

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 25. 3. 2021 _____

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala paní Ing. Kamile Veselé, PhD. za odborné vedení, připomínky, velmi cenné rady a konzultace při zpracování této diplomové práce.

Státní rozpočet ČR

Abstrakt

Diplomová práce je zaměřená na státní rozpočet České republiky a zhodnocení jeho vývoje ve sledovaném období od roku 2000 do roku 2019. Práce je rozdělena na teoretickou a analytickou část. V úvodu části teoretické jsou popsány veřejné finance včetně jejich funkcí a principů. Následuje charakteristika rozpočtové soustavy. V kapitole o státním rozpočtu jsou zmíněny nejen příjmy a výdaje, ale také rozpočtové zásady, skladba a rozpočtový proces. Poslední kapitola teoretické části se věnuje rozpočtové nerovnováze a rozdílu mezi veřejným a státním dluhem.

Analytická část je především kvůli snazší orientaci rozdělena na čtyři období a věnuje se komparaci skutečných a po rozpočtových opatřeních schválených státních příjmů a výdajů. Práce se zabývá také vývojem salda státního rozpočtu a s tím souvisejícím vývojem státního dluhu včetně jeho podílu na HDP České republiky. Současně je zmíněn vztah tuzemského rozpočtu k rozpočtu Evropské unie a vývoj výsledné čisté pozice. Závěr analytické části se věnuje návrhům možného řešení problematiky deficitu státního rozpočtu.

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

State budget of the Czech Republic

Abstract

The diploma thesis is focused od the topic of state budget of the Czech Republic and evaluation of its development in the observed period from 2000 to 2019. The thesis is divided in theoretical and analytical part. Introduction to the theoretical part describes public finance, including their functions and principles. The following is a description of the budgetary system. The chapter on the state budget mentions not only state revenues and expenditures, but also budgetary principles, composition and budgetary process. The last chapter of the theoretical part is devoted to budgetary imbalances and the difference between public and national debt.

The analytical part is divided into four periods and deals with comparison of actual and after budgetary approved measures state revenues and expenditures. The thesis also deals with the development of the balance of the state budget and the related development of the national debt, including its share on the GDP of the Czech Republic. The relationship between domestic budget and the budget of the European Union is mentioned, including the development od the resulting net position. The conclusion of the analytical part deals with proposals for a possible solution to the problem of the state budget deficit.

Keywords: fiscal policy, state budget revenues, state budget balance, state debt, state budget, public finance, state budget expenditures

Obsah

1 Úvod 14

2 Cíl práce a metodika 15

2.1 Cíl práce 15

2.2 Metodika 15

3 Teoretická východiska 17

3.1 Veřejné finance 17

3.1.1 Funkce veřejných financí 19

3.1.2 Principy veřejných financí 20

3.2 Rozpočtová soustava 21

3.2.1 Soustava veřejných rozpočtů 24

3.2.2 Soustava mimorozpočtových fondů 25

3.2.3 Rozpočty veřejnoprávních neziskových organizací 26

3.3 Státní rozpočet 26

3.3.1 Rozpočtové zásady 27

3.3.2 Rozpočtový proces 29

3.3.3 Rozpočtová skladba 32

3.3.4 Státní pokladna ČR 34

3.3.5 Příjmy státního rozpočtu 35

3.3.6 Výdaje státního rozpočtu 38

3.4 Rozpočtová nerovnováha 42

3.4.1 Příčiny vzniku rozpočtového deficitu 44

3.4.2 Veřejný dluh 46

3.4.3 Státní dluh 48

4 Vlastní práce 50

4.1 Analýza státního rozpočtu v letech 2000-2004 50
4.1.1 Analýza příjmů státního rozpočtu v letech 2000-2004 50
4.1.2 Analýza výdajů státního rozpočtu v letech 2000-2004 52
4.1.3 Analýza vztahu státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie v letech 2000-2004 53
4.1.4 Analýza salda státního rozpočtu a státního dluhu v letech 2000-2004 53
4.2 Analýza státního rozpočtu v letech 2005-2009 55
4.2.1 Analýza příjmů státního rozpočtu v letech 2005-2009 55
4.2.2 Analýza výdajů státního rozpočtu v letech 2005-2009 57
4.2.3 Analýza vztahu státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie v letech 2005-2009 58
4.2.4 Analýza salda státního rozpočtu a státního dluhu v letech 2005-2009 59
4.3 Analýza státního rozpočtu v letech 2010-2014 61
4.3.1 Analýza příjmů státního rozpočtu v letech 2010-2014 62
4.3.2 Analýza výdajů státního rozpočtu v letech 2010-2014 63
4.3.3 Analýza vztahu státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie v letech 2010-2014 65
4.3.4 Analýza salda státního rozpočtu a státního dluhu v letech 2010-2014 66
4.4 Analýza státního rozpočtu v letech 2015-2019 68
4.4.1 Analýza příjmů státního rozpočtu v letech 2015-2019 69
4.4.2 Analýza výdajů státního rozpočtu v letech 2015-2019 70
4.4.3 Analýza vztahu státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie v letech 2015-2019 73
4.4.4 Analýza salda státního rozpočtu a státního dluhu v letech 2015-2019 74
4.5 Státní rozpočet v roce 2020 76
4.6 Návrhy možného řešení problematiky deficitu státního rozpočtu 78
5 Výsledky a diskuse 82

6 Závěr 85

7 Seznam použitých zdrojů 88

8 Přílohy 94

Seznam obrázků

Obrázek 1 Rozpočtová soustava ČR 23
Obrázek 2 Ilustrativní příklad harmonogramu přípravy rozpočtu 31
Obrázek 3 Schéma rozpočtového procesu 32
Obrázek 4 Hlavní funkce státní pokladny 35
Obrázek 5 Soustava příjmů státního rozpočtu 36
Obrázek 6 Soustava výdajů státního rozpočtu 39

Seznam tabulek

Tabulka 1 Způsoby prohlubování deficitu 43
Tabulka 2 Vývoj salda státního rozpočtu v letech 2000-2004 (v mld. Kč) 54
Tabulka 3 Vývoj mandatorních výdajů včetně jejich podílu na celkových výdajích v letech 2005-2009 58
Tabulka 4 Vývoj salda státního rozpočtu v letech 2005-2009 60
Tabulka 5 Vývoj podílu státního dluhu na HDP v letech 2005-2009 61
Tabulka 6 Vývoj mandatorních výdajů včetně jejich podílu na celkových výdajích v letech 2010-2014 65
Tabulka 7 Vývoj salda státního rozpočtu v letech 2010-2014 67
Tabulka 8 Vývoj podílu státního dluhu na HDP v letech 2010-2014 68
Tabulka 9 Vývoj podílu státního dluhu na HDP v letech 2015-2019 76

Seznam grafů

Graf 1 Vývoj skutečných příjmů a příjmů po rozpočtových opatřeních v letech 2000-2004 (v mld. Kč) 51

Graf 2 Vývoj skutečných výdajů a výdajů po rozpočtových opatřeních v letech 2000-2004 (v mld. Kč) 52
Graf 3 Struktura a vývoj státního dluhu v letech 2000-2004 (v mld. Kč) 54
Graf 4 Vývoj skutečných příjmů a příjmů po rozpočtových opatřeních v letech 2005-2009 (v mld. Kč) 56
Graf 5 Vývoj skutečných výdajů a výdajů po rozpočtových opatřeních v letech 2005-2009 (v mld. Kč) 57
Graf 6 Vývoj čisté pozice včetně vývoje odvodů do rozpočtu EU a příjmů z rozpočtu EU v letech 2005-2009 (v mld. Kč) 59
Graf 7 Struktura a vývoj státního dluhu v letech 2005-2009 (v mld. Kč) 61
Graf 8 Vývoj skutečných příjmů a příjmů po rozpočtových opatřeních v letech 2010-2014 (v mld. Kč) 63
Graf 9 Vývoj skutečných výdajů a výdajů po rozpočtových opatřeních v letech 2010-2014 (v mld. Kč) 63
Graf 10 Vývoj struktury výdajů v letech 2010-2014 (v mld. Kč) 64
Graf 11 Vývoj čisté pozice včetně vývoje odvodů do rozpočtu EU a příjmů z rozpočtu EU v letech 2010-2014 (v mld. Kč) 66
Graf 12 Struktura a vývoj státního dluhu v letech 2010-2014 (v mld. Kč) 67
Graf 13 Vývoj skutečných příjmů a příjmů po rozpočtových opatřeních v letech 2015-2019 (v mld. Kč) 69
Graf 14 Vývoj přijatých transferů (v mld. Kč) a jejich podíl na celkových příjmech (v %) v letech 2015-2019 70
Graf 15 Vývoj skutečných výdajů a výdajů po rozpočtových opatřeních v letech 2015-2019 (v mld. Kč) 71
Graf 16 Vývoj struktury výdajů v letech 2015-2019 (v mld. Kč) 72
Graf 17 Vývoj čisté pozice včetně vývoje odvodů do rozpočtu EU a příjmů z rozpočtu EU v letech 2015-2019 (v mld. Kč) 73
Graf 18 Vývoj salda státního rozpočtu a salda bez toků EU/FM prostředků v letech 2015-2019 (v mld. Kč) 75
Graf 19 Struktura a vývoj státního dluhu v letech 2015-2019 (v mld. Kč) 75

Seznam použitých zkratek

ČR – Česká republika

DPH – daň z přidané hodnoty

EU – Evropská unie

FM – finanční mechanismy

HDP – hrubý domácí produkt

HND – hrubý národní důchod

Kč – Koruna česká

MF – Ministerstvo financí

mld. – miliarda

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

p. b. – procentní bod

tj. – to je, to jest

tzn. – to znamená

1 Úvod

Diplomová práce je zaměřená na státní rozpočet České republiky, konkrétně na vývoj státních příjmů a výdajů, včetně výsledků hospodaření v jednotlivých letech a vývoj státního dluhu ve sledovaném období od roku 2000 do roku 2019. Práce se zabývá také vztahem tuzemského rozpočtu k rozpočtu Evropské unie a vývojem čisté pozice, která představuje rozdíl mezi příjmy z evropského rozpočtu a výdaji do evropského rozpočtu.

Státní rozpočet je bezpochyby nejvýznamnějším veřejným rozpočtem, neboť je centralizovaným peněžním fondem a základním nástrojem státní fiskální politiky. Zároveň se jedná o plán státního hospodaření na určitý rozpočtový rok, který má podobu zákona. Vláda jeho prostřednictvím zabezpečuje plnění ekonomických, politických a sociálních státních funkcí. Ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet, státní pokladnu ČR, státní závěrečný účet a další oblasti je Ministerstvo financí ČR.

V České republice se od jejího vzniku v roce 1993 dosud vystřídalo 15 vlád, které svými odlišnými přístupy k provádění hospodářské a fiskální politiky značně ovlivnily tuzemskou ekonomickou situaci. Ve sledovaném období prošla Česká republika několika fázemi hospodářského cyklu, ve kterých se střídavě uplatňovala expanzivní a restriktivní fiskální politika takovým způsobem, aby došlo k udržení stabilního ekonomického vývoje.

V současné době se stále více hovoří o problematice deficitu státního rozpočtu a s tím souvisejícími politickými a ekonomickými následky. Výdaje přesahující státní příjmy jsou jevem vyskytujícím se ve všech vyspělých světových ekonomikách a již nadále to není úkaz související pouze s válkami či recesemi. Česká republika se dlouhodobě potýkala s chronickou deficitností, kterou se podařilo v posledních letech mírně snížit a výsledky hospodaření v letech 2016 a 2018 skončily poprvé od roku 1995 rozpočtovým přebytkem.

Minulý rok zasáhla celý svět pandemie nově objeveného koronaviru a s ní přišel nejvyšší propad české ekonomiky v historii. S touto problematikou souvisí zvyšující se zadlužení země, které přesáhlo hranici dvou bilionů Kč. Státní dluh, který je dluhem vlády a zvyšuje se zejména hromaděním rozpočtových schodků, dosáhl v roce 2020 rekordní výše. S problematikou zadlužení se nepotýká pouze Česká republika, ve větší či menší míře se zadlužuje téměř každý stát. Hlavním problémem je dlouhodobé zadlužování, které může vyústit až ve vyhlášení státního bankrotu.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Hlavním cílem diplomové práce je zhodnotit vývoj státního rozpočtu České republiky na základě komparace po rozpočtových opatřeních schválených a skutečných příjmů a výdajů. Zároveň bude kladen důraz na faktory působící na výsledné saldo státního rozpočtu v jednotlivých letech a změny výše státního dluhu v absolutním vyjádření i jeho podílu na HDP České republiky. V neposlední řadě bude sledován vztah státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie a s tím související vývoj čisté pozice.

První část bude zaměřena na teoretické vysvětlení základních pojmů jako veřejné finance, jejich funkce a principy. V práci bude následně vysvětlena a charakterizována rozpočtová soustava České republiky. Hlavní zřetel bude kladen zejména na státní rozpočet, jeho příjmy a výdaje. Vysvětleny budou také příčiny vzniku rozpočtového deficitu a rozdíl mezi veřejným a státním dluhem.

Praktická část práce se bude zabývat především analýzou vývoje státního rozpočtu v letech 2000 až 2019. Pozornost bude zaměřena na změny struktury státních příjmů a výdajů a jejich vliv na výsledky hospodaření v jednotlivých letech. Bude zmíněn také vývoj čisté pozice související se vztahem tuzemského rozpočtu k rozpočtu Evropské unie a vývoj státního dluhu. Poslední kapitola se bude zabývat návrhy možného řešení problematiky deficitu státního rozpočtu.

2.2 Metodika

Ke zpracování teoretické části bude zpracována literární rešerše studiem odborné literatury a jiných dostupných pramenů věnující se zejména veřejným financím, jejich principům a funkcím, státnímu rozpočtu a státnímu dluhu. Informace budou zpracovány a následně interpretovány. Veškeré použité knižní publikace a internetové zdroje budou uvedeny v seznamu literatury na konci této práce.

Praktická část se bude zabývat především analýzou vývoje státního rozpočtu pomocí časových řad vybraných ukazatelů, kde budou popsány změny struktury příjmů a výdajů státního rozpočtu v jednotlivých letech během časového období od roku 2000 do roku 2019. Analýza státního rozpočtu s využitím časových řad bude provedena pomocí

absolutních i relativních ukazatelů, jako jsou například meziroční tempa růstu, průměrná tempa růstu za určité období či relativní přírůstky. Současně s promítnutým vývojem budou zmíněny faktory ovlivňující výsledky hospodaření v jednotlivých letech. Taktéž bude využita metoda komparace, konkrétně předpokládaného a skutečného plnění státního rozpočtu v jednotlivých letech.

Teoretická i praktická část bude doplněna o tabulky a grafy zachycující důležité informace související s vývojem státního rozpočtu, které budou zachovávat věcný a přesný charakter informací a dat a budou vytvořeny na základě údajů získaných zejména z Českého statistického úřadu a státních závěrečných účtů Ministerstva financí České republiky.

3 Teoretická východiska

V této kapitole jsou vymezeny a charakterizovány základní pojmy, jako jsou například veřejné finance, státní rozpočet, rozpočtový proces, veřejný a státní dluh a další. Vysvětlení a pochopení této terminologie je stěžejní k pochopení celé diplomové práce zaměřené na státní rozpočet České republiky.

3.1 Veřejné finance

V souvislosti se státním rozpočtem je nutné nejprve vymezit pojem veřejné finance. Jsou to celkové finanční prostředky, které spravuje stát, respektive státní instituce a orgány dohromady. Součástí těchto veřejných financí je nejen státní rozpočet, který reprezentuje jejich převažující část, ale také rozpočty obcí, rozpočty samospráv, speciální peněžní fondy a další.[1] Existují především z toho důvodu, aby pomohly k nalezení nejvíce efektivního způsobu alokace zdrojů. Hlavní příčinou jejich existence je tedy dosažení maximálního užitku s omezenými zdroji pro všechny ekonomické subjekty.

„Veřejné finance se zabývají veřejným financováním, efektivnosti využívání nástrojů státních zásahů, působením finančních nástrojů a veřejných výdajů na individuální chování a rozhodování, charakteristikou a typologií veřejných příjmů a výdajů, deficitem veřejných rozpočtů a veřejným dluhem.“ [2]

Dvousektorová ekonomika zahrnuje pouze dva subjekty - podniky a domácnosti. Při zahrnutí státu dojde k rozšíření tohoto modelu o další subjekt, přičemž v tomto případě se hovoří o třísektorové ekonomice. V této souvislosti podniky a domácnosti působí jako subjekty podřazené státu, jelikož stát funguje jako hlavní subjekt veřejných financí. Plní stejné funkce jako podniky a domácnosti, což v praxi znamená, že je jak spotřebitelem (nakupuje statky a služby - stejně jako domácnosti), tak například zaměstnavatelem osob (stejně jako podniky). Třísektorová ekonomika je také charakterizována tím, že se zde vyskytují transferové platby, které přímo souvisejí s distribucí a redistribucí národního důchodu. Transfery jsou charakteristické tím, že nedochází k pohybu zboží či služeb jako

[1] BRČÁK, J., SEKERKA B., SEVEROVÁ L., STARÁ D. *Makroekonomie: makroekonomický přehled*. 2018, s. 61.
[2] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 6.

protihodnotě k pohybu peněz, ale výhradně k pohybu peněz bez protihodnoty. Zajištění financování těchto transferů patří mezi základní úkoly, které veřejné finance plní.[3] Nejvýznamnějšími transferovými platbami vyskytujícími se v třískektorové ekonomice jsou zejména daně, sociální dávky a subvence. V praxi to vypadá tak, že domácnosti a podniky odvádějí státu daně a naopak stát poskytuje domácnostem a podnikům subvence, dotace či transfery sociální povahy.

Teorie veřejných financí je založena zejména na tocích finančních prostředků v rámci určitého článku (výstup/vstup) především z hlediska rozhodování o transformaci příjmů veřejných rozpočtů ve veřejné výdaje. Příjmy v tomto případě reprezentují formu výstupů a naopak výdaje jsou příslušnou formou vstupů ekonomických procesů. Tento způsob přeměny příjmů na výdaje na zákadě veřejné volby se označuje jako netržní zprostředkování článku (výstup/vstup), kam patří také oblast veřejných i soukromých neziskových (občanských) organizací.[4] V současné době se více používá adekvátnější název, tedy občanské organizace, jelikož tyto společnosti určitý zisk ze své činnosti vytváří. Jejich podstata spočívá v tom, že vytvořený zisk nerozděluje majitelům společnosti, ale vrací ho zpět do hlavní činnosti.

„Veřejné finance se zabývají studiem role vlády v ekonomice. To je poněkud široká definice a z toho důvodu by měl být kladen důraz na čtyři základní otázky veřejných financí: Kdy by měla vláda zasáhnout do ekonomiky? Jakým způsobem může vláda zasahovat? Jaká je efektivnost těchto zásahů? Proč se vlády rozhodují zasahovat právě tak, jak zasahují?“ [5]

Z výše uvedeného jsou patrné značné odlišnosti veřejných financí od soukromých, jinými slovy podnikových. V případě podnikových financí na jedné ze stran pokaždé nevystupuje stát a jsou založené především na principu dobrovolnosti. Nicméně veřejné finance fungují na zcela jiných principech a stát zde vždy vystupuje, jak již bylo uvedeno, jako hlavní subjekt.

Téměř všichni autoři se shodují, že veřejné finance jsou určitými peněžními vztahy, kde jedním z účastnících se subjektů je vždy stát. Zároveň je o financích rozhodováno

[3] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 5.
[4] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 6.
[5] GRUBER, J. *Public Finance and Public Policy*. 2013, s. 3.

veřejnou volbou a na předním místě stojí veřejný zájem. Hlavním úkolem veřejných financí je tedy především uspokojit potřeby veřejnosti.

3.1.1 Funkce veřejných financí

Veřejné finance plní určité funkce v závislosti na tom, jak jejich příjmy a výdaje ovlivňují a působí na konkrétní oblasti ekonomiky. Tyto funkce spolu velmi úzce souvisí a nelze je od sebe žádným způsobem oddělit. Hlavními funkcemi veřejných financí jsou tři základní funkce, konkrétně alokační, redistribuční a stabilizační.[6]

„Alokační funkci je přisuzována mikroekonomická stabilita. Stát prostřednictvím výdajů veřejných rozpočtů financuje oblasti veřejného sektoru, jako jsou armáda, policie, vzdělávání, zdravotnictví, věda a výzkum apod.“ [7]

To v praxi znamená, že zásahy vlády do ekonomiky ovlivňují umístění finančních zdrojů, a to jak přímo (nákupem různých statků) nebo nepřímo (daněmi či subvencemi). V praxi při určité „deformaci“ tržní ceny nedochází k účinnému přerozdělování zdrojů. Mezi nejvýznamnější příčiny takovéto deformace patří například externality, asymetrické informace nebo nedokonalá konkurence.[8] Z toho vyplývá, že hlavním úkolem alokační funkce je nárůst efektivnosti tržní alokace zdrojů na odvětví veřejného sektoru.

Redistribuční funkce je zaměřena na redukci nerovnoměrného rozdělení důchodů a celkového bohatství mezi lidmi. Stát se v tomto případě snaží zmírnit nerovnosti a zabránit nespravedlnosti. Hlavní roli v průběhu přerozdělování financí tvoří na straně příjmů veřejných financí daně a na straně výdajů sociální dávky.[9] Z výše uvedeného vyplývá, že hlavním cílem redistribuční funkce je tedy realizovat takové přerozdělení příjmů, které bude co nejvíce spravedlivé a optimální.

Jelikož stát hospodařením s veřejnými financemi v rámci fiskální politiky ovlivňuje veškeré makroekonomické veličiny, tak stabilizační funkce, jak již sám název napovídá, zajišťuje dosahování a zabezpečení makroekonomické stability, především zaměstnanosti a hospodářského růstu. Této stability je dosahováno pomocí měnových a rozpočtových

[6] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 6.
[7] Tamtéž, s. 6.
[8] DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 2008, s. 8.
[9] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 7.

nástrojů.[10] Měnovými nástroji, kterými disponuje centrální banka, je například stanovení povinných minimálních rezerv či diskontní sazby. Rozpočtové nástroje souvisí s fiskální politikou státu a příkladem může být zvýšení či snížení daní nebo veřejných výdajů.

Snaha o koordinaci těchto tří základních fiskálních funkcí a přesné určení rozpočtových či fiskálních priorit na dané období jsou nezbytností především z toho důvodu, že se mezi těmito funkcemi vyskytuje vztah nekonzistence.[11] Ten se projevuje například při snaze o nápravu určitého tržního selhání pomocí fiskálních nástrojů v určité oblasti vládní politiky porušením rovnováhy v oblasti jiné.

Někteří autoři uvádějí i další doplňující funkce veřejných financí, které lze přiřadit především ke státnímu rozpočtu. Těmi jsou funkce regulační, kontrolní a politická.[12]

Stát prostřednictvím svých rozpočtů, konkrétně tedy jejich příjmy a výdaji, přímo ovlivňuje ekonomiku a může zapříčinit zmírnění nežádoucích účinků nerovnovážného vývoje. Z toho vyplývá funkce regulační, stát působí tedy jako regulátor a hlavními oblastmi regulace jsou například zaměstnanost, inflace či výroba.[13] Příkladem může být určení minimálních cen a výkup nadbytečné zemědělské produkce. Stát díky této regulaci sníží tuto nadbytečnou produkci, a tím pádem dojde k ustálení cen v daném odvětví.

Kontrolní funkce vychází z kontroly příjmů i výdajů všech složek veřejných financí, kde musí být prokázán soulad mezi veřejným zájmem a těmito konkrétními příjmy a výdaji. Zároveň je kladen důraz na posouzení efektivity, neboli hospodárnosti, v rámci jejich působení v ekonomice. Mimo tyto ekonomické funkce plní stát také funkci politickou, která je určena především ochotností jednotivých politických stran vydat peníze na určité konkrétní záležitosti a díky tomu lze snadno určit jejich zaměření.[14]

3.1.2 Principy veřejných financí

Peněžní vztahy mezi státem a jinými ekonomickými subjekty, které mají podobu zákona, vycházejí z několika zásad. Základními principy, na kterých fungují veřejné finance, jsou dle většiny autorů nenávratnost, neekvivalence a nedobrovolnost.

[10] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 71.
[11] HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance: vybrané problémy*. 2017, s. 22.
[12] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 49.
[13] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 12.
[14] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 49.

Princip nenávratnosti znamená, že za určitou odvedenou částku jednotlivec nemá právo požadovat od státu vrácení obnosu ani žádnou jinou protislužbu, protože v tomto případě státu nevzniká žádný závazek konkrétnímu jednotlivci tuto částku vrátit.[15]

Neekvivalence znamená, že neexistuje přímá vazba mezi odvedenými příjmy do veřejných rozpočtů a výdaji z nich plynoucích.[16] Z toho vyplývá, že každý občan státu se podílí na získávání finančních prostředků ze státního rozpočtu i na odvodu daní a nenáleží mu totožná částka, jakou odvedl.

Je logické, že někdo bude z odvodu peněz do rozpočtu těžit a někdo naopak ztrácet. Nikdo předem neví, na jaké straně se bude nacházet a z tohoto důvodu jsou veškeré pohyby od občanů do rozpočtu státu ustanoveny legislativně, tedy vynuceny, tj. založeny na principu nedobrovolnosti.[17]

3.2 Rozpočtová soustava

Rozpočtová soustava je základním nástrojem rozpočtové politiky a znázorňuje peněžní vztahy tvořené veřejnými financemi. Obecnou rozpočtovou soustavu lze charakterizovat ze tří úrovní, kterými jsou primární, sekundární a terciální.[18] Úroveň primární představuje soustava institucí a jiných orgánů, kterými jsou například Ministerstvo financí či finanční úřady, které se zaměřují na vytváření, přerozdělování, užití a následnou kontrolu hospodaření veřejných fondů. Sekundární úroveň vymezuje rozpočtovou soustavu jako soustavu peněžních fondů včetně vztahů mezi nimi. Terciální úroveň do rozpočtové soustavy k soustavě veřejných rozpočtů zahrnuje nejen soustavu institucí a orgánů, ale také určitá rozpočtová pravidla a peněžní fondy a vztahy mezi nimi.

„Rozpočtovou soustavu lze definovat jako soustavu veřejných rozpočtů a rozpočtových vztahů existujících mezi nimi a soustavu rozpočtových (finančních) orgánů a institucí, které zabezpečují tvorbu, rozdělování, užití veřejných rozpočtů a kontrolují jejich plnění.“ [19]

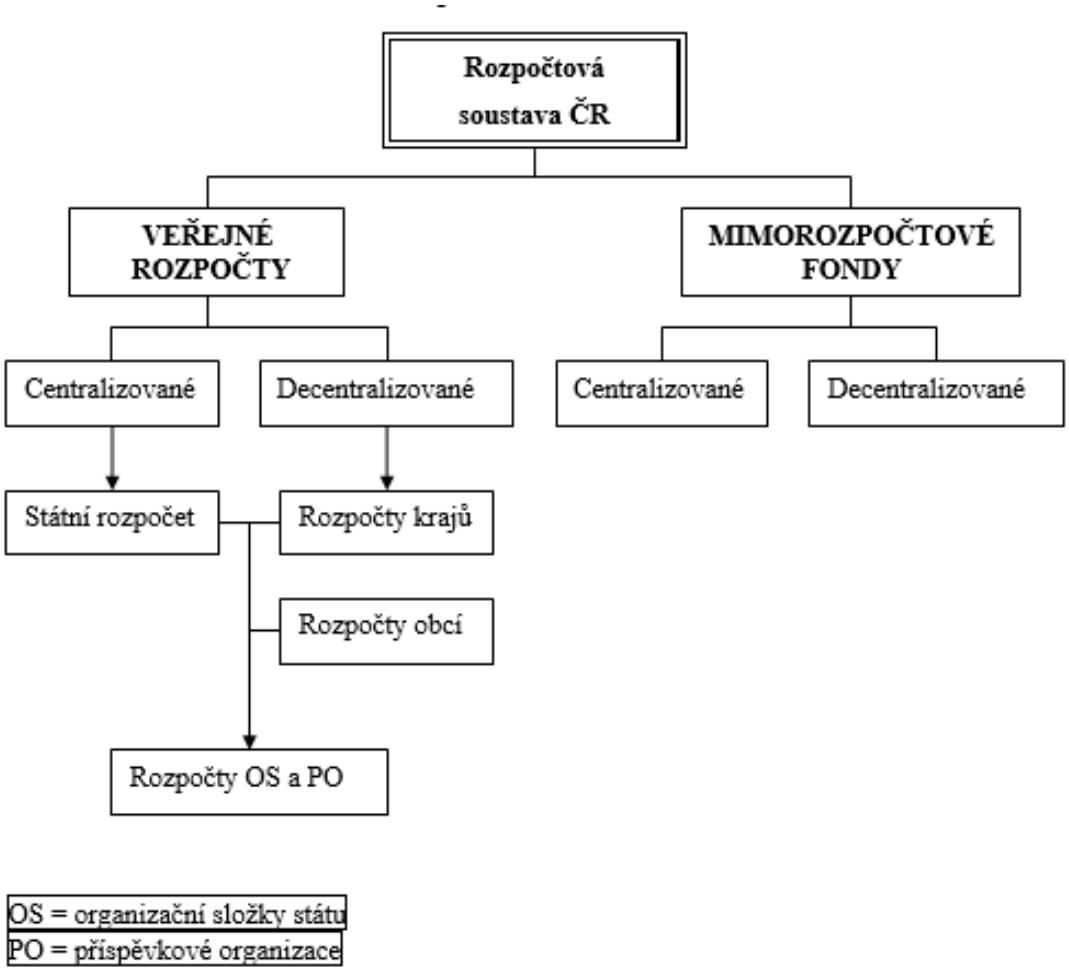
[15] DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 2008, s. 6.
[16] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 69.
[17] LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. 2009, s. 15.
[18] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 24.
[19] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 28.

Veřejný rozpočet se používá jako obecné označení pro jakýkoliv rozpočet vytvořený na jakékoliv vládní úrovni. Jeho hlavním účelem je zabezpečení všech úkolů a cílů určité vládní úrovně. Bývají sestavovány na určité rozpočtové období, které je pro celou rozpočtovou soustavu totožné. Kromě těchto veřejných rozpočtů, jejichž rozpočtové období bývá obvykle stanoveno na jeden kalendářní rok, se v několika státech zhotovují střednědobé či dlouhodobé rozpočtové výhledy, tzv. prognózy.[20] V České republice se sestavují střednědobé výhledy pro státní rozpočet na dva následující roky po roce, na který je státní rozpočet schvalován.

Každý veřejný rozpočet lze obecně popsat jako nástroj prosazování politik určité vládní úrovně, který na této úrovni slouží především k zabezpečování veřejných statků a k vytvoření podmínek k fungování financí soukromého charakteru.[21] Díky tomu dochází k podpoře ekonomické stabilizace, např. ve fázi recese zadáním veřejné zakázky, která podpoří ekonomický růst.

Rozsah rozpočtové soustavy je v každém státě jiný a je brán ohled zejména na tradice, velikost a politické a územní uspořádání daného státu. V České republice se peněžní fondy dělí na dvě úrovně: na úrovni státu se hovoří o centralizovaném a na úrovni územní samosprávy o decentralizovaném peněžním fondu.[22] Konkrétně rozpočtovou soustavu vytváří soustava veřejných rozpočtů, soustava (zpravidla účelových) mimorozpočtových fondů a rozpočty veřejnoprávních (vládních) neziskových organizací. Následující obrázek znázorňuje rozpočtovou soustavu, která je v současnosti v České republice aplikována.

[20] LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. 2009, s. 16.
[21] ČERNOHORSKÝ, J., TEPLÝ, P. *Základy financí*. 2011, s. 280.
[22] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 28.



Obrázek 1 Rozpočtová soustava ČR[23]

V rozpočtové soustavě České republiky je každý prvek relativně samostatný, což je zapříčiněno tím, že má svou vlastní daňovou, tj. příjmovou základnu. Avšak díky přesunu peněžních prostředků se mezi těmito prvky, tedy rozpočty, vytváří určité vazby. Hlavním příkladem může být přesun ze státního rozpočtu ČR do rozpočtů krajů či obcí, tedy z vyšší úrovně do nižší. Prostřednictvím rozpočtů se přerozdělují finanční prostředky od subjektů, které zdroje vytváří k těm, které zdroje netvytváří, ale jsou také významnými členy společnosti. V rámci celé rozpočtové soustavy musí být splňována určitá rozpočtová pravidla, která jsou stanovena zákonnou normou.[24] Tyto pravidla obsahují mimo jiné podmínky hospodaření s veřejnými financemi, pravidla rozpočtových přesunů během rozpočtových opatřeních či sankce při nedodržení rozpočtové kázně.

[23] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 54.
[24] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Nelze také opomenout nadnárodní rozpočet, který existuje v případě, pokud je země součástí určité mezinárodní integrace.[25] V případě České republiky se jedná např. o rozpočet Evropské unie, do kterého Česká republika určité finance odvádí a zároveň z něj finanční prostředky získává. Rozdíl mezi příjmy do evropského rozpočtu a výdaji z evropského rozpočtu do rozpočtu ČR se označuje jako tzv. čistá pozice.

Je nutné zmínit, že v současné době Česká republika nezískává finanční prostředky pouze z Evropské unie, nýbrž i z tzv. Norských fondů či z Programu švýcarsko-české spolupráce.[26] Finanční prostředky z tzv. Norských fondů jsou v ČR použity zejména na ochranu životního prostředí či do kulturního dědictví. Finance z Programu švýcarsko-české spolupráce investuje ČR například do zlepšení péče o seniory, sdílení know-how či na projekty související se životním prostředím.

3.2.1 Soustava veřejných rozpočtů

Soustava veřejných rozpočtů se řídí zákonem č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, kde jsou zmíněna např. pravidla pro tvorbu, funkci a obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu, státní finanční aktiva a pasiva, příjmy a výdaje státního rozpočtu či finanční hospodaření různých organizačních složek státu. Tato celková soustava veřejných rozpočtů je v každém státě nejdůležitější částí celé rozpočtové soustavy, jelikož slouží k zabezpečení všech služeb na všech úrovních územní samosprávy.

Soustava veřejných rozpočtů je v současné době tvořena rozpočty centrální vlády, regionálními rozpočty (tj. rozpočty krajů) a místními rozpočty (tj. rozpočty svazku obcí a obcí).[27] Mezi rozpočty centrální vlády se řadí státní rozpočet, fondy zdravotního a sociálního pojištění a mimorozpočtové fondy. Veřejné rozpočty lze, jak již bylo zmíněno, rozdělit podle úrovně na centralizované a decentralizované. Centralizovaným veřejným rozpočtem je státní rozpočet, který se vyskytuje na úrovni státu. Mezi decentralizované rozpočty ležící na úrovní územní samosprávy patří územní rozpočty krajů a územní rozpočty měst a obcí.

[25] ČERNOHORSKÝ, J. *Finance: od teorie k realitě*. 2020, s. 423.
[26] HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance: vybrané problémy*. 2017, s. 115.
[27] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 48.

3.2.2 Soustava mimorozpočtových fondů

V případě mimorozpočtových fondů na centralizované úrovni se konkrétně hovoří o státních fondech, případně o mimorozpočtových parafiskálních fondech, o kterých se hovoří jako o „skryté“ části státního rozpočtu.[28]

V České republice jsou všechny státní fondy právnickou osobou a jsou zřizovány i rušeny zvláštním zákonem. Jejich účel je vždy konkrétně vymezen a některé z nich mohou mít finanční vazbu na státní rozpočet. Jsou ale nezávislé, protože neodpovídají za státní závazky a zároveň stát nezodpovídá za závazky těchto státních fondů.[29] Státní účelové fondy má na starost vždy příslušné ministerstvo a návrhy rozpočtů jsou předkládány vládě příslušnými ministry. V současné době je v České republice šest státních účelových fondů:

- Fond dopravní infrastruktury,
- Fond kinematografie,
- Fond kultury ČR,
- Fond rozvoje bydlení,
- Fond životního prostředí ČR,
- Státní zemědělský intervenční fond.

Do mimorozpočtových fondů dále spadají svěřenecké fondy pojišťovacího typu, které jsou tvořeny souhrnem příspěvků státu, zaměstnavatelů a občanů, kteří platí zákonem povinné platby. Jsou to fondy sociálního zabezpečení a fondy zdravotních pojišťoven.[30] Zároveň sem spadají státní fondy na podporu podnikání. Jedná se o instituce, které dostávají příspěvky ze státního rozpočtu a stát se na jejich majetkové účasti podílí. Jako akciové společnosti je zakládají resortní ministerstva. V současné době se sem řadí[31]:

- Česká exportní banka, a. s. (ČEB),
- Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s. (ČMZRB),

[28] ROJÍČEK, M., a kol. *Makroekonomická analýza: teorie a praxe*. 2016, s. 322.
[29] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 45.
[30] LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. 2009, s. 96.
[31] HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance: vybrané problémy*. 2017, s. 37.

- Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s. (EGAP),
- Česká agentura pro podporu podnikání CzechTrade,
- Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest.

Nedílnou součástí soustavy mimorozpočtových fondů jsou mimorozpočtové fondy územních samosprávních celků, tedy krajů, měst a obcí. Tyto fondy jsou tvořeny zejména přebytky minulých let, příjmy běžného roku a přesuny finančních prostředků ze státního rozpočtu.[32] Schvalování hospodaření s těmito prostředky má na starosti příslušné zastupitelstvo (kraje, města či obce). Mezi tyto fondy lze zařadit například fond rezerv a rozvoje, bytový fond, památkový fond a další.

3.2.3 Rozpočty veřejnoprávních neziskových organizací

Do této kategorie se řadí rozpočty veřejných podniků ve veřejném sektoru, např. příspěvkových organizací, které jsou zřizovány státní správou nebo samosprávou, tj. státem, kraji nebo obcemi.[33]

3.3 Státní rozpočet

Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách, státní rozpočet je ústředním rozpočtem státu a díky tomu je bezpochyby nejvýznamnějším veřejným rozpočtem. Nejen že je v něm soustředěna nejpodstatnější část příjmů celé rozpočtové soustavy, ale také se zásadním způsobem podílí na redistribuci HDP skrze rozpočtovou soustavu.[34] Jeho vývoj ovlivňuje další veřejné rozpočty, a to především rozpočty územní samosprávy. Stát zároveň prostřednictvím příjmů a výdajů státního rozpočtu působí na regulaci určitých makroekonomických ukazatelů.

„Státním rozpočtem se rozumí centralizovaný peněžní fond, fond peněžních prostředků, soustředěných do působnosti státu na principu nenávratnosti a neekvivalentního způsobu rozdělování. Státní rozpočet je také právní normou, tzn. zákonem, na němž se usnesly vrcholný zákonodárný a výkonný sbor. Tato forma finančního zákona opravňuje výkonnou moc k vybírání příjmů, k uskutečňování

[32] HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance: vybrané problémy*. 2017, s. 97.
[33] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 25.
[34] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 31.

bilancovaných výdajů, včetně jejich kontroly a vedení státního sektoru hospodářství na základě závazných principů.“ [35]

Státní rozpočet lze posuzovat ze dvou různých hledisek, a to z hlediska ekonomického a účetního. Z ekonomického hlediska je státní rozpočet reprezentován vztahy vznikajícími zejména při tvorbě a užití státních peněžních prostředků, jinými slovy při jejich shromažďování a následném přerozdělování. Z účetního hlediska lze na státní rozpočet pohlížet jako na bilanci, kde na jedné straně stojí příjmy, o kterých bude stát v určitém období rozhodovat, a výdaje rozdělné podle záměru jejich užití.[36] V příloze lze naleznout zjednodušené schéma státního rozpočtu (viz příloha č. 1), nicméně k podrobné charakteristice státních příjmů a výdajů dojde v dalších podkapitolách.

Z výše uvedeného vyplývá, že při sestavování a následném schvalování by měl být státní rozpočet, stejně jako jakákoliv jiná bilance, vyrovnaný. K této vyrovnanosti dochází v případě, kdy se příjmy státního rozpočtu rovnají jeho výdajům. Vyskytne-li se v bilanci nerovnost příjmů a výdajů, dochází ke vzniku aktivního či pasivního salda. Tato problematika bude podrobněji charakterizována v následujících kapitolách.

3.3.1 Rozpočtové zásady

V souvislosti se státním rozpočtem je nutné zmínit rozpočtové zásady, což jsou určité požadavky, které je nutno brát v potaz v rámci celého rozpočtového procesu, tj. jak při samotném sestavování a schvalování, tak při následné realizaci a kontrole státního rozpočtu. Nejčastěji jsou v rozpočtové praxi aplikovány zásady úplnosti, reálnosti, jednotnosti, přehlednosti, publicity, vyrovnanosti a každoročního sestavování a schvalování.[37][38]

Zásada úplnosti rozpočtu je založena na předpokladu kompletního zachycení všech státních příjmů i výdajů v celém rozsahu, vychází se zejména z rozpočtové skladby. Je tedy nutné, aby byly uvedeny všechny finanční operace jak vlády, tak centrálních institucí.

Zásada reálnosti je důležitá z toho důvodu, aby nedocházelo ke zkreslování údajů. Brání tzv. rozpočtovým přesunům, tedy převádění výdajů určeným pro nějaký účel na účel

[35] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 49.
[36] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 31.
[37] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 50.
[38] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 32.

odlišný. V rozpočtu by se zároveň jednotlivé položky neměly lišit od předem schváleného rozpočtového zákona.

Zásada jednotnosti rozpočtu vyjadřuje skutečnost, že veškeré státní příjmy a výdaje mají být evidovány výlučně v jednom dokumentu, tedy státním rozpočtu, kde jsou současně jednotlivě účetně zaznamenány. Principem je tedy jednotný zápis v jediném dokumentu. Díky tomu může být dosaženo komplexního pohledu na celkové finanční hospodaření státu. V současné době jsou ale sestavovány i další rozpočty, např. rozpočty dodatečné či mimořádné, kde jsou zhodnoceny další finanční operace týkající se například investičních výdajů do státních podniků nebo půjček různým orgánům.[39] Posupně tedy začaly vznikat další rozpočty, které v plném rozsahu není uskutečnitelné soustředit v jednom jediném dokumentu.

Zásada přehlednosti zajišťuje stálé vymezení obsahové struktury rozpočtů. Jinými slovy, jedná se o logické a účelové seřazení příjmů a výdajů podle stupňů rozpočtové kvalifikace, tj. za pomoci kapitol, paragrafů položek či titulků.[40]

Hlavním úkolem zásady publicity (někdy označované jako zásady zveřejňování nebo zásady veřejnosti) bylo v minulosti zabránění tajnému vládnímu hospodaření.[41] V současné době je tato zásada aplikována takovým způsobem, kdy se návrh státního rozpočtu projednává v parlamentu veřejně. Schválený státní rozpočet má podobu zákona a je tedy dostupný široké veřejnosti ve sbírce zákonů.

Zásada vyrovnanosti rozpočtu požaduje, aby zejména v delším časovém období bylo dodrženo pravidlo příjmy = výdaje, tzn. aby byl státní rozpočet vyrovnaný. Jelikož pro mnoho států bývá v současné době dodržení tohoto pravidla velkým finančním problémem, je možnost krátkodobě aplikovat přebytkové, ve většině případů spíše deficitní rozpočty. Tuto zásadu v celé řadě zemí nahradila zásada schodkovosti rozpočtu.[42]

Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu, jak již z názvu vypovídá, požaduje každým rokem sestavení a následné schválení nového rozpočtu na následující rozpočtové období. Hlavním smyslem vzniku této zásady bylo zrušení víceletých rozpočtů,

[39] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 32.
[40] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 51.
[41] Tamtéž, s. 51.
[42] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 34.

kdy nedocházelo k důsledné kontrole při hospodaření se státními financemi, a při jednoletém rozpočtu lze právě naopak mnohem snadněji dohlížet na strukturu příjmů a výdajů.[43] Pokud nastane situace, kdy rozpočet nestihne být prodiskutován a schválen ještě před zahájením rozpočtového období, na které je sestavován, lze dočasně hospodařit na základě tzv. rozpočtového provizoria. V tomto případě jsou vládní výdaje značně omezené, výše transferových plateb je odvozena od výše rozpočtu minulého rozpočtového období a dochází k restrikci zejména začínajících investic.

3.3.2 Rozpočtový proces

Rozpočtovým procesem se rozumí proces konkretizování cílů a záměrů vládní rozpočtové politiky do finální podoby návrhu státního rozpočtu skládající se z několika etap. Zpravidla bývá rozpočtový proces delší, než je jedno rozpočtové období. Tento postup tedy obvykle trvá 1,5 až 2 roky a je složen z jednotlivých etap[44]:

- sestavování návrhu státního rozpočtu,
- projednávání a schvalování státního rozpočtu,
- realizace státního rozpočtu,
- kontrola plnění státního rozpočtu.

Zahajovací fází celého rozpočtového procesu je sestavování návrhu státního rozpočtu, se kterou se začíná ještě dříve než před začátkem rozpočtového období, na které je státní rozpočet sestavován. Tento návrh zahrnující předpokládané příjmy a výdaje bývá zpravidla vypracován Ministerstvem financí ve spolupráci s dalšími orgány, jako jsou například územní samosprávné celky či státní fondy. Státní rozpočet nemusí být za každou cenu sestaven jako vyrovnaný, lze jej konstruovat jako přebytkový či schodkový, nicméně ve všech případech musí respektovat již zmíněné rozpočtové zásady. Předpokladem sestavení návrhu bývá stanovení minimálního objemu celkových příjmů všech kapitol státního rozpočtu a zároveň určení objemu jejich maximálních celkových výdajů.[45] Správci jednotlivých kapitol mají na vypracování údajů 30 dní ode dne doručení těchto pokynů od Ministerstva financí. Správci kapitol státního rozpočtu jsou ústřední orgány státní

[43] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 31.
[44] HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ A. *Veřejné finance.* 2007, s. 181.
[45] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 57.

správy a další organizační složky státu, pokud je stanoveno zákonem, že tyto organizační složky státu mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu.

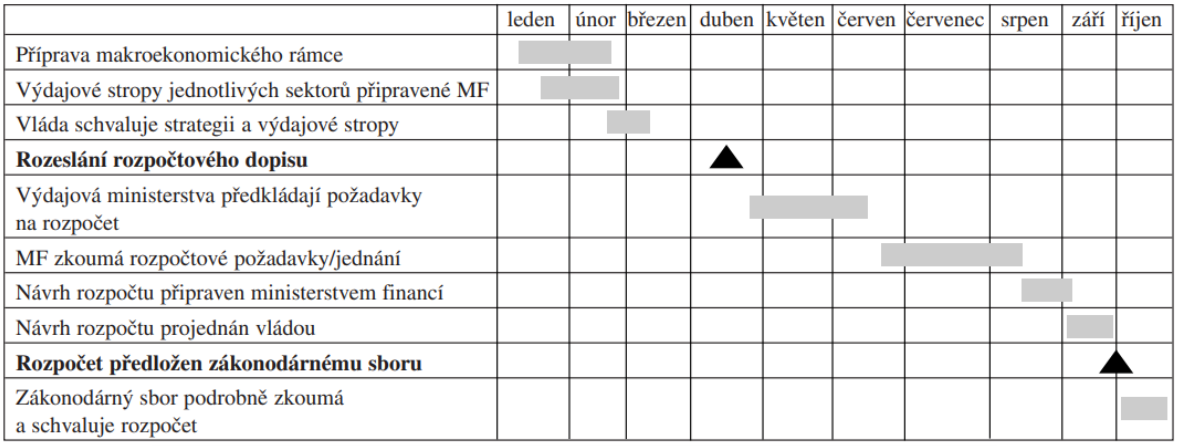
Vypracovaný návrh státního rozpočtu předkládá Ministerstvo financí vládě, která jej následně po schválení dává k posouzení Poslanecké sněmovně České republiky. Tímto začíná druhá fáze rozpočtového procesu. Předsedovi Poslanecké sněmovny je předložen návrh zákona o státním rozpočtu nejpozději tři měsíce před začátkem nového rozpočtového roku, přičemž dodatky k rozpočtu lze předložit nejpozději do 15 dnů před prvním čtením. Samotný schvalovací proces probíhá ve třech čteních.[46] V prvním čtení jsou prodiskutovány primární údaje, jako například výše příjmů a výdajů státního rozpočtu, saldo a způsob jeho vypořádání nebo celkový vztah k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí. Výsledkem prvního čtení je schválení tohoto návrhu Poslaneckou sněmovnou nebo jeho vrácení zpět vládě společně s doporučením požadovaných změn. Zároveň je stanoven termín pro předložení návrhu nového. Současně jsou návrhy jednotlivých kapitol předloženy rozpočtovému výboru, který se k návrhu vyjádří. Rozpočtový výbor následně své rozhodnutí předloží předsedovi Poslanecké sněmovny, který jej postoupí všem poslaneckým klubům, poslancům a navrhovateli.

Následuje druhé čtení, jehož hlavní náplní je diskuse o návrhu zákona a usnesení rozpočtového výboru včetně předkládání případných pozměňovacích návrhů.

Posledním krokem této etapy je čtení třetí, kdy lze navrhnout pouze opravy chyb, a to buď legislativně technických, gramatických či tiskových. Třetí čtení lze zahájit nejdříve po uplynutí 48 hodin od skončení čtení druhého. Na jeho konci Poslanecká sněmovna hlasuje o pozměňovacích návrzích a následně rozhodne, jestli návrh zákona přijímá či nepřijímá.

V případě vyslovení souhlasu je návrh zákona uveřejněn ve Sbírce zákonů a stává se rozpočtovým zákonem. Při nesouhlasu Poslanecké sněmovny či nedodržení termínu pro projednání a schválení rozpočtu se následující rok hospodaří bez příslušné právní normy, a to na základě tzv. rozpočtového provizoria. Ilustrační příklad harmonogramu přípravy rozpočtu ukazuje obrázek č. 2.

[46] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 36.



Obdélníky představují proces s předem určeným počátečním a koncovým bodem.
Trojúhelníky představují předem určené dny, kdy dochází k dané události.

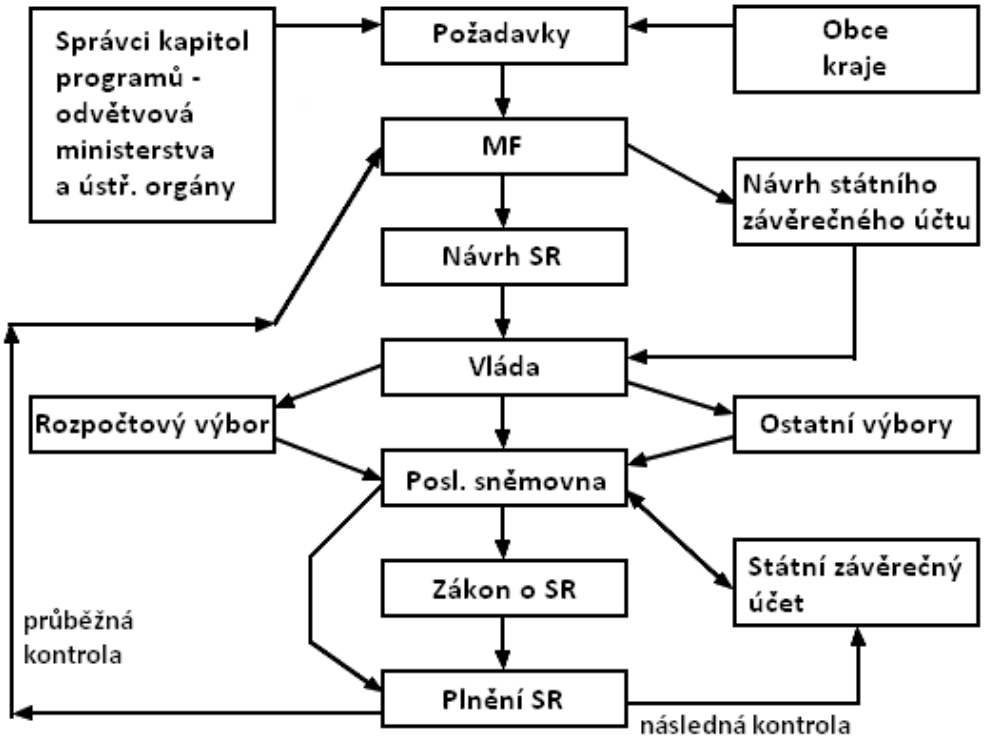
Obrázek 2 Ilustrativní příklad harmonogramu přípravy rozpočtu[47]

Fáze realizace začíná skutečným hospodařením podle schváleného státního rozpočtu, přičemž rozpočtové plnění je zpravidla v pravomoci vlády a dalších vládních orgánů. Současně je vláda za řádné plnění státního rozpočtu odpovědna Poslanecké sněmovně. Základem tohoto řádného hospodaření je zabezpečit přesné a včasné odvody rozpočtových příjmů a zároveň dbát na racionální a plynulé čerpání rozpočtových výdajů.[48] Pokladní operace zabezpečují pokladní ústavy, v případě státního rozpočtu tedy centrální banka. Pokud při plnění státního rozpočtu dojde ke vzniku pokladního deficitu, je tato situace řešena pomocí krátkodobého úvěru.

Závěrečnou etapou rozpočtového procesu je kontrola plnění rozpočtu, která probíhá na konci rozpočtového období a zároveň průběžně po celý rok na centrální i místní úrovni. Po skončení rozpočtového období dochází k posouzení a hodnocení výsledků hospodaření a k tvorbě závěrečných účtů. Návrh státního závěrečného účtu je v kompetencích Ministerstva financí a je vytvořen takovým způsobem, aby byla možnost následné kontroly. Státní závěrečný účet je tedy vytvořen stejným způsobem, jako byl zhotoven návrh rozpočtu, a vláda jej předkládá Poslanecké sněmovně nejdéle do 30. 4. následujícího roku po příslušném rozpočtovém roce. Poslanecká sněmovna na návrh vlády rozhoduje o užití případného přebytku či úhradě rozpočtového deficitu a celkové jednání o státním

[47] Formulace rozpočtové politiky a příprava rozpočtu. Dostupné z: www.mfcr.cz/assets/cs/media/Formulace-rozpoctove-politiky-a-priprava-rozpoctu.pdf.
[48] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 37.

závěrečném účtu je zakončeno jejím usnesením.[49] Součástí bývají samozřejmě také závěrečné účty jednotlivých kapitol, které předkládají jejich správci. Následně bývá státní závěrečný účet zveřejněn na webových stránkách Ministerstva financí. Přehledné schéma celého rozpočtového procesu je uvedeno na následujícím obrázku.



Obrázek 3 Schéma rozpočtového procesu[50]

3.3.3 Rozpočtová skladba

Rozpočtová skladba, jinými slovy rozpočtová klasifikace, se řídí vyhláškou Ministerstva financí č. 323/200 Sb., o rozpočtové skladbě a jejím hlavním účelem je vymezení jednotného závazného systematického třídění státních příjmů a výdajů, které slouží k zajištění zásady jednotnosti a přehlednosti a k analýze vývoje příjmů a výdajů v celé rozpočtové soustavě. Rozpočtová skladba také s využitím tzv. konsolidace odstraňuje možnost opakovaného načítání konkrétní operace (např. dotace).

[49] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 37.
[50] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 178.

Podle § 1a zmíněné vyhlášky[51] zahrnuje rozpočtová skladba následující třídění příjmů a výdajů:

- odpovědnostní (třídění příjmů a výdajů dle hlediska odpovědnostního),
- odvětvové (třídění příjmů a výdajů dle hlediska odvětvového),
- druhové (třídění příjmů a výdajů dle hlediska druhového),
- strukturní (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich věcné podstaty),
- konsolidační (třídění příjmů a výdajů dle hlediska konsolidačního),
- zdrojové (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich zdroje, patří sem podkladové, prostorové a nástrojové třídění),
- programové (třídění výdajů z hlediska jejich příslušnosti k programům podle § 12 a 13 rozpočtových pravidel),
- transferové (třídění příjmů a výdajů z hlediska účelů transferů a půjčených prostředků),
- účelové (třídění výdajů z hlediska účelu rozpočtového přesunu),
- doplňkové (třídění výdajů z hlediska jejich příslušnosti ke zvlášť sledovaným celkům).

Pro státní rozpočet České republiky je povinné odpovědnostní hledisko třídění příjmů a výdajů. Tyto příjmy a výdaje se třídí podle správců kapitol na kapitoly a jejich čísla jsou vždy třímístná. V souvislosti s rozpočtovou skladbou je nutno dodržovat zásady jednotnosti a závaznosti, stability třídění, srozumitelnosti a kompatibility.[52]

Zásada jednotnosti a závaznosti vyjadřuje skutečnost, že rozpočtová skladba je pro všechny subjekty, kterých se týká, jednotná zejména svou obecnou závazností. To v praxi znamená, že žádný ze subjektů rozpočtovou skladbu nesmí žádným způsobem měnit či upravovat podle svého takovým způsobem, který by nedbal na stanovené třídění.

[51] Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
[52] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 32.

Zásada stability třídění je významná především z hlediska makroekonomických analýz. S ohledem na její dodržování je možné srovnávat rozpočty z časového hlediska a provádět analýzy plnění rozpočtů a jiných mimorozpočtových fondů.

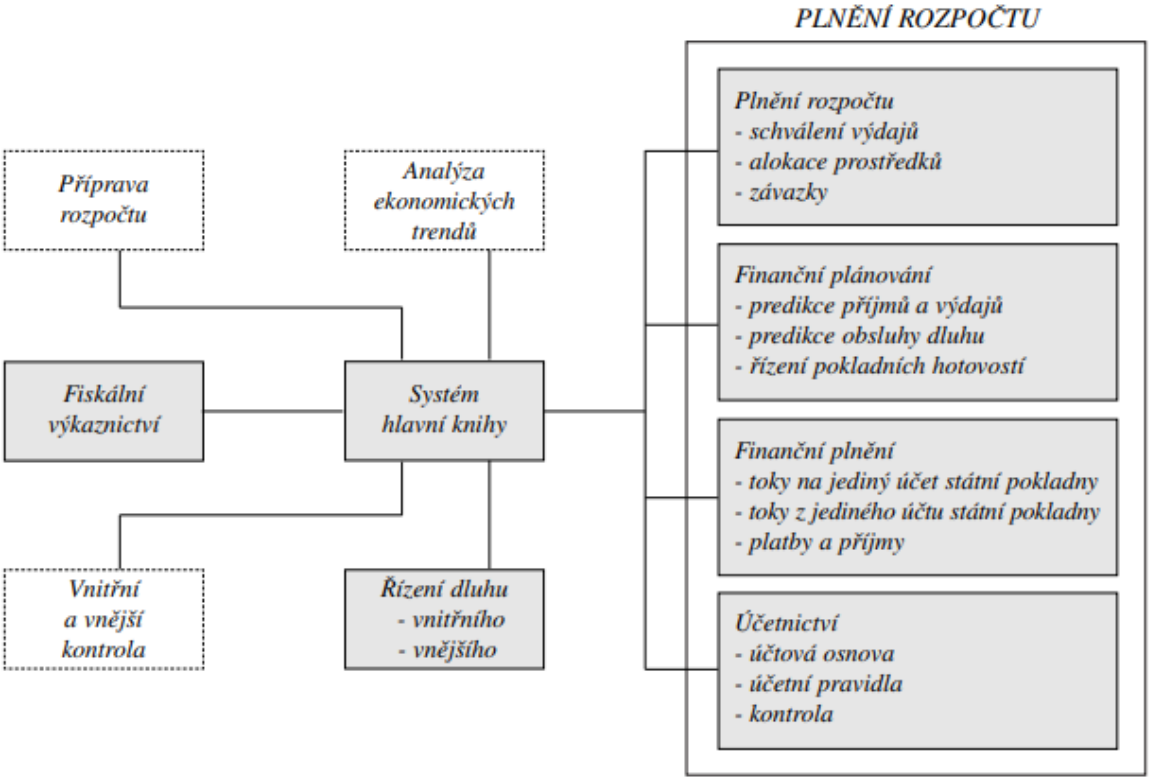
Zásada srozumitelnosti vyžaduje třídění všech veřejných příjmů a výdajů v celé rozpočtové soustavě podle předem přesně určených hledisek. Příjmy a výdaje mají být tedy definovány jasně a zřejmě. Hlavním účelem existence zásady kompatibility je zajištění transparentnosti na mezinárodní úrovni se statistickými a účetními standardy.

3.3.4 Státní pokladna ČR

Státní pokladna je informačně-ekonomický systém, který je tvořen všemi finančními toky ve státní sféře. Je základním prvkem transparentního a optimalizovaného řízení veřejných financí.[53] Hospodaření státní pokladny je upraveno zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Tento zákon uvádí, že souhrnné účty a účty podřízené státní pokladně vede Česká národní banka a jsou zde vedeny všechny příjmy a výdaje státního rozpočtu, výnosy z prodeje státních dluhopisů a další peněžní prostředky státu. Zároveň dochází k průběžným kontrolám ze strany Ministerstva financí ČR.

Hlavní úlohou státní pokladny je řízení rozpočtové likvidity, jinými slovy zajišťování dostatečných finančních prostředků k plynulému provádění výdajových transakcí, která souvisí s časovým nesouladem mezi toky příjmů a výdajů státního rozpočtu.[54] Mezi další klíčové funkce státní pokladny patří centralizace příjmů, řízení výdajů, státních aktiv a státního dluhu. Podpůrné funkce zahrnují finanční plánování, platební styk a s tím související kontrolu, účetnictví a výkaznictví. Hlavní funkce státní pokladny detailněji znázorňuje následující obrázek.

[53] Úvodem k projektu Státní pokladny. Dostupné z: https://www.statnipokladna.cz/cs/o-statni-pokladne/statni-pokladna-sp.
[54] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 171.

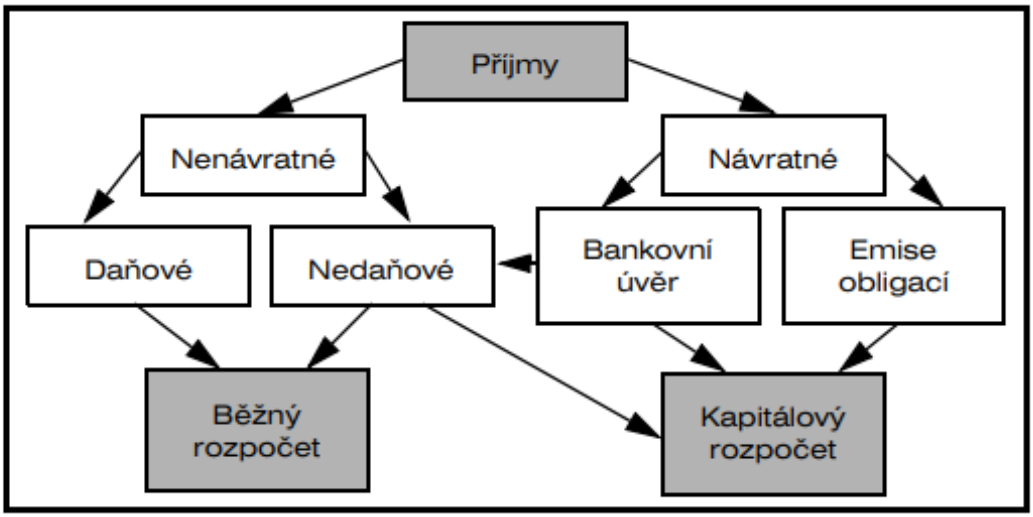


Obrázek 4 Hlavní funkce státní pokladny[55]

3.3.5 Příjmy státního rozpočtu

Příjmy veřejných financí jsou ve většině případů nenávratné a úzce souvisí s rozdělováním a přerozdělováním důchodů obyvatelstva. Jejich hlavním účelem je zajištění dostatečných finančních prostředků potřebných ke krytí veřejných výdajů, a to zejména z toho důvodu, aby byl stát včetně dalších veřejných článků schopen plnit své funkce. V České republice dochází k odvodu veřejných příjmů především do státního rozpočtu a do rozpočtů obcí, měst a krajů. Kontrolou hospodaření s těmito finančními prostředky státního rozpočtu je pověřen Nejvyšší kontrolní úřad. Následující obrázek přehledněji ukazuje soustavu příjmů státního rozpočtu.

[55] Funkce státní pokladny a řízení pokladních operací. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Funkce-statni-pokladny-a-rizeni-pokladnich-operaci.pdf



Obrázek 5 Soustava příjmů státního rozpočtu[56]

Dle Zákona o rozpočtových pravidlech[57] tvoří příjmy státního rozpočtu:

- výnosy daní,
- pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti,
- správní a soudní poplatky,
- výnosy z podílu na clech, který je podle práva EU ponechán členským státům,
- odvod zbývajícího zisku České národní banky,
- příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací,
- peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu,
- příjmy z prodeje a pronájmu majetku ČR,
- splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu,
- úhrady spojené s realizací státních záruk,
- výnosy z majetkových účastí státu a z cenných papírů,
- sankce za porušení rozpočtové kázně,

[56] ŠELEŠOVSKÝ, J., JAHODA, R. *Veřejné finance v ČR a EU: distanční studijní opora*. 2005, s. 20.
[57] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

- pokuty a penále za neoprávněně použité nebo zadržené prostředky poskytnuté z Národního fondu a další příjmy stanovené tímto zákonem.

Klasifikace příjmů

Podle návratnosti se příjmy státního rozpočtu dělí na návratné a nenávratné. Návratné příjmy jsou charakteristické tím, že jsou k dispozici pouze na omezenou dobu a následně musí být vráceny. Zároveň jsou zatíženy úrokem. Lze sem zařadit bankovní úvěry či emise dluhopisů. Naopak nenávratné příjmy, jako jsou např. dávky, daně či poplatky, se plátcům vracet nemusí.

Členění příjmů státního rozpočtu z hlediska času je na příjmy běžné a kapitálové. Běžné příjmy jsou objemově nejvýznamnějšími příjmy státního rozpočtu. Velká většina z nich se opakuje pravidelně, ale suma nemusí být pokaždé stejně vysoká. Jsou vyhrazené především na financování běžných výdajů, a nikoliv kapitálových či investičních. Největší procento příjmů běžných je tvořeno příjmy daňovými, což jsou povinné a zákonem určené finanční prostředky mířící ze soukromého do veřejného sektoru.[58] Nedaňové příjmy mohou být běžné i kapitálové a mohou se pravidelně opakovat i neopakovat. Patří sem kupříkladu příjmy z pronájmu státního majetku, příjmy z prodeje nekapitálového majetku nebo přijaté sankční platby. Kapitálové příjmy jsou převážně jednorázové a mohou být návratné či nenávratné. Řadí se sem zejména příjmy z prodeje zásob, koncesí, půdy či základních fixních prostředků. Dále to mohou být transfery kapitálové povahy z nevládních zdrojů.

Nejvýznamnější skupinou příjmů státního rozpočtu jsou daňové příjmy, které se vztahují k určité osobě či organizaci. Patří mezi ně především daně a cla. Stěžejní oblastí daňových příjmů tvoří zejména daně se stabilním výnosem, kterými jsou spotřební daně, konkrétně například daň z přidané hodnoty, dále významný podíl na individuální dani z příjmů či podíl nebo celý výnos z firemních zisků. Majetkové daně nebo jejich podíl, kterými jsou například dědické daně, darovací daně eventuálně daně z převodu nemovitostí, tvoří v mnoha zemích taktéž podstatnou část daňových příjmů.[59] Clo je poplatek, který je vybírán při přechodu zboží přes státní hranici a upravuje jej zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon. Správu cel vykonává Celní správa České republiky. Oproti tomu nedaňové příjmy se vztahují k určitému statku či službě a na konkrétní osoby působí

[58] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 62.
[59] Tamtéž, s. 62.

pouze „nepřímo“.[60] Lze sem zařadit například příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků, přijaté sankční platby a vratky transferů či přijaté splátky půjčených prostředků.

Další významnou skupinu příjmů tvoří odvody veřejného pojistného, konkrétně pojistné na sociální zabezpečení zahrnující pojistné na důchodové a nemocenské pojištění, pojistné na zdravotní pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. O těchto odvodech se hovoří spíše jako o daňových než pojistných příjmech, přestože daňové zákony tuto oblast neupravují.[61]

Za fiskální příjmy jsou označovány všechny veřejné příjmy mířící do veřejných rozpočtů. Zvláštní skupinou příjmů jsou příjmy parafiskální, kam lze zařadit např. pojistné na sociální zabezpečení. *„Parafiskální příjmy jsou dávky, poplatky a daně, které se vybírají sice na základě zákona, ale jejich výnos neplyne přímo do veřejných rozpočtů, ale různým veřejným a poloveřejným orgánům a korporacím na krytí jejich výdajů. Mají tudíž účelové zaměření a tvoří paralelní oblast veřejných příjmů.“* [62]

Dle hlediska závaznosti se příjmy dělí na fakultativní a obligatorní.[63] Fakultativní příjmy státního rozpočtu jsou takové, které jsou do určité míry dobrovolné a v některých případech za ně náleží protihodnota, ať už ekvivalentní či neekvivalentní, většinou ve formě nějakého veřejného statku. Příkladem mohou být poplatek za psa či poplatky za lázeňský pobyt, které určují většinou obecná zastupitelstva. Obligatorní příjmy jsou naopak ze zákona povinné a vynutitelné.

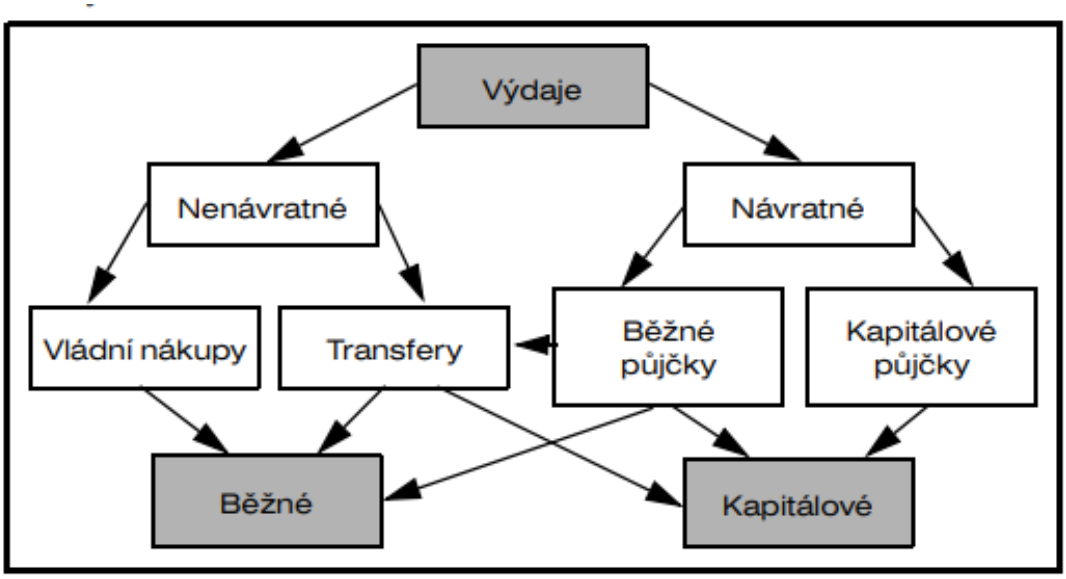
Posledním rozdělením příjmů je na celostátní a místní, tzv. municipální.[64] Na území celého státu se vybírají příjmy celostátní, které plynou do státáního rozpočtu. Oproti tomu municipální příjmy plynou do rozpočtů místních (municipálních) a lze sem zařadit např. místní poplatky vybírané na území určitých měst či obcí.

3.3.6 Výdaje státního rozpočtu

Veřejné výdaje jsou všechny finanční prostředky zabezpečující funkce státu, veřejných financí i veřejného sektoru. V rozpočtové soustavě jsou reprezentovány jako

[60] SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. *Ekonomie: 18. vydání*. 2007, s. 329.
[61] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 62.
[62] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 51.
[63] LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. 2009, s. 52.
[64] Tamtéž, s. 52-53.

vztahy rozdělování a užívání veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů.[65] Jinými slovy, jedná se o nenávratné přerozdělování veřejných financí z veřejných rozpočtů za účelem rozpočtové politiky, které je zabezpečeno určitými podmínkami a pravidly. Soustava výdajů státního rozpočtu je podrobněji znázorněna na následujícím obrázku.



Obrázek 6 Soustava výdajů státního rozpočtu[66]

Zákon o rozpočtových pravidlech[67] vymezuje následující výdaje státního rozpočtu:

- výdaje na činnost organizačních složek státu a výdaje na činnost příspěvkových organizací v jejich působnosti, kterými jsou dotace a příspěvky na provoz a financování programů a akcí a dotace na úhradu provozních výdajů,
- výdaje na dávky důchodového a nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory a ostatní sociální dávky,
- dotace a návratné finanční výpomoci fyzickým a právnickým osobám na podnikatelskou činnost,
- dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům na jinou činnost než podnikatelskou,

[65] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 62.
[66] ŠELEŠOVSKÝ, J., JAHODA, R. *Veřejné finance v ČR a EU: distanční studijní opora*. 2005, s. 20.
[67] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

- dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování specifických služeb[68],
- dotace fyzickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost, ale zabývají se specifickými činnostmi[69],
- dotace spolkům, státním fondům a příspěvky politickým stranám,
- dotace nadacím, nadačním fondům, ústavům, obecně prospěšným společnostem, dobrovolným svazkům obcí a dalším,
- nákup cenných papírů,
- vklady, příspěvky a dotace mezinárodním organizacím,
- peněžité vklady státu do akciových společností,
- peněžní dary poskytnuté do zahraničí,
- výdaje související s dluhovou službou a s plněním závazků k Evropským společenstvím,
- výdaje na realizaci státních záruk a na vládní úvěry,
- další výdaje stanovené tímto zákonem.

Klasifikace výdajů

Výdaje státního rozpočtu lze členit, stejně jako příjmy, dle několika hledisek. Podle návratnosti je možno rozlišit návratné a nenávratné výdaje. Mezi návratné výdaje lze zařadit běžné půjčky, což jsou neinvestiční běžné výpomoci finančního charakteru, a kapitálové (investiční) půjčky. Větší část výdajů státního rozpočtu je tvořena nenávratnými výdaji, které se dělí na transferové platby a na vládní výdaje na nákup zboží a služeb.

Podle způsobů a důsledků alokace veřejných výdajů se výdaje rozdělují na alokační, stabilizační a redistribuční. Toto členění zároveň odpovídá základním funkcím veřejných financí a všechny tyto výdaje mají charakter běžných nebo kapitálových výdajů.

[68] V případě, že jsou tyto právnické osoby založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí.
[69] V případě, že se tyto fyzické osoby zabývají chovem včel, drží plemeníky za účelem zajištění přirozené plemenitby hospodářských zvířat nebo jsou vlastníky či nájemci lesa.

S ohledem na objem jsou významnější běžné výdaje mající setrvačný charakter, které jsou zároveň odhadnutelné a tím pádem i plánovatelné.[70] Patří sem kupříkladu výdaje správců kapitol státního rozpočtu. Výdaje kapitálové jsou mimořádné a slouží na krytí investic do veřejného sektoru. Alokační výdaje jsou určeny k zaopatření veřejných statků pro obyvatelstvo, tedy jinými slovy k financování netržních činností státu, a to pomocí veřejného i soukromého sektoru. Jedná se hlavně o výdaje na nákup zboží a služeb. Podstatou stabilizačních výdajů je ovlivnění agregátní poptávky pomocí zvyšování či snižování jejich objemu, což vede k následnému ovlivnění celého hospodářského cyklu. Ovlivnit agregátní poptávku může stát zprostředkovaně pomocí transferů nebo bezprostředně pomocí výdajů na nákup veřejných statků. Stabilizační účinky má převážná část alokačních výdajů, např. výdaje na investice v oblasti veřejného sektoru. Mezi redistribuční výdaje lze zařadit především peněžní transfery subjektům a dotace v rámci rozpočtové soustavy. Peněžní transfery mají obvykle charakter účelových či neúčelových dotací, příspěvků nebo sociálních dávek a jejich hlavním smyslem je snížení příjmových (zejména daňových) nerovností mezi obcemi či regiony. Podstatným významem dotací je umožnění obyvatelům určitého státu základní druhy veřejných statků na území konkrétního státu bez ohledu na různou daňovou kapacitu v jednotlivých obcích a regionech. Tyto dotace jsou poskytovány formou běžných (v tomto případě také platí dělení na účelové či neúčelové dotace) nebo kapitálových dotací.[71]

Výdaje státního rozpočtu lze dělit na plánované a neplánované.[72] Jak již z názvu vypovídá, plánované výdaje lze do určité míry předem naplánovat. Jsou to například výdaje na starobní důchody či transfery dané zákonem. Na druhé straně výdaje neplánované, též mimořádné, naplánovat nejde, neboť vznikají náhodně během rozpočtového období. Je potřeba s jejich vznikem počítat a předem vytvářet povinné rezervy. Patří sem kupříkladu výdaje na živelné pohromy.

Dle časového hlediska se veřejné výdaje rozdělují na výdaje běžné a kapitálové. Běžnými výdaji se rozumí pravidelné plánovatelné výdaje, např. výdaje jednotlivých správců kapitol státního rozpočtu sloužící zejména k zabezpečení provozu a realizaci

[70] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 62.
[71] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 165.
[72] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 63.

daných úkonů vlastního úřadu. Kapitálové výdaje označují ve většině případů plánované, ale mimořádné výdaje vyšších hodnot, např. výdaje na výstavbu dálnic.

Jedním z nejvýznamnějších třídění výdajů státního rozpočtu je bezpochyby dělení na výdaje mandatorní a nemandatorní. Mandatorní výdaje jsou zpravidla dány zákonem nebo jinou právní formou a stát či územní samosprávný celek má povinnost tyto závazky zaplatit. Lze je dále rozdělit na mandatorní výdaje zákonné, kdy povinnost je uhradit vzniká na základě zákona, a ostatní, kdy povinnost jejich uhrazení vyplývá z jiných právních forem a smluv mezinárodního typu.[73] Nejvýznamnější část zákonných mandatorních výdajů tvoří sociální trasnfery, zejména výdaje na starobní důchody, podpory v nezaměstnanosti či nemocenské dávky. Dále lze do zákonných mandatorních výdajů zařadit platby státu do zdravotního pojištění, výdaje na dluhovou službu, příspěvky ke stavebnímu spoření a k penzijnímu připojištění. Ostatní mandatorní výdaje zahrnují např. odvody České republiky do rozpočtu Evropské unie nebo příspěvky organizacím jako je Světová banka či Mezinárodní měnový fond. Výši těchto mandatorních výdajů nelze při plánování státního rozpočtu žádným způsobem měnit. V případě nemandatorních výdajů může stát či územní samosprávný celek průžně reagovat na aktuální společenské potřeby v reakci na hospodářský vývoj. Tyto výdaje nejsou nařízené žádným zákonem nebo jinou právní formou. Patří sem kupříkladu výdaje na dopravní infrastrukturu, školství nebo sport.

Zvláštním druhem výdajů jsou quasi mandatorní výdaje, které jsou charakteristické tím, že mají charakter mandatorních dávek a stát se nemůže zříci jejich úhrady, avšak povinnost je vyplácet není dána zákonem ani jinou právní formou.[74] Do této skupiny se řadí kupříkladu mzdy zaměstnanců státu, pracovníků organizačních složek státu a příspěvkových organizací, výdaje na obranu, investiční pobídky, finance na aktivní politiku zaměstnanosti a další.

3.4 Rozpočtová nerovnováha

O rozpočtové nerovnováze se hovoří v situaci, kdy dojde k nesouladu příjmové a výdajové stránky veřejného rozpočtu. Za správně vytvořený se dle rozpočtové politiky pokládá vyrovnaný rozpočet, v praxi ale k vyrovnanému rozpočtu téměř nikdy nedochází,

[73] HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. 2015, s. 64.
[74] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 50.

jelikož by bylo zapotřebí takto sestavený rozpočet schválit a udržovat v rámci celého roku.[75] Během rozpočtového období vznikají na straně příjmů i výdajů pohyby vedoucí k již zmíněné rozpočtové nerovnováze, kdy v určitém období převažují vyšší výdaje a v jiném naopak vyšší příjmy.

Veřejné rozpočty jsou tedy častěji sestavovány jako přebytkové, kdy jsou příjmy vyšší než výdaje, nebo deficitní, kdy výdaje převyšují příjmy. V těchto případech dochází ke vzniku aktivního či pasivního salda. V případě přebytkového rozpočtu vzniká na konci rozpočtového období přebytek, který nelze jednoznačně posoudit jako pozitivní, protože mohl být zapříčiněn například omezením veřejných investic, tedy nepromyšlenými úsporami ve veřejných výdajích.[76] Mnohem častěji jsou rozpočty tvořeny jako deficitní, kdy na konci období vzniká schodek, který je výsledkem situace, kdy veřejné příjmy nedokážou pokrýt skutečné výdaje, spotřebovává se tedy více na úkor budoucí spotřeby.

Rozpočtový deficit reflektuje skutečný výsledek hospodaření daného roku a pokud tento nesoulad rozpočtových příjmů a výdajů platí v jednom rozpočtovém období, hovoří se o rozpočtové nerovnováze krátkodobé. V případě krátkodobé rozpočtové nerovnováhy lze hovořit o třech typech deficitu. Těmi jsou saldo vytvořené při návrhu státního rozpočtu na další rozpočtové období (tj. vytvořený schodkový rozpočet), saldo vzniklé v průběhu rozpočtového období (představující toky příjmů a výdajů) a saldo vznikající na konci rozpočtového období (tj. konečný výsledek hospodaření).[77] V následující tabulce jsou uvedeny situace, kdy dochází k prohlubování deficitu veřejného rozpočtu.

Tabulka 1 Způsoby prohlubování deficitu[78]

PŘÍJMY	**VÝDAJE**
stagnují	rostou
rostou pomaleji než výdaje	rostou rychleji než příjmy
klesají	rostou
klesají rychleji než výdaje	klesají pomaleji než příjmy

[75] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 263.
[76] MĚRTLOVÁ, L. *Úvod do veřejných financí v České republice: studijní opora pro kombinovanou formu studia*. 2011, s. 88.
[77] MAAYTOVÁ, A., OCHRANA, F., PAVEL, J. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 2015, s. 183.
[78] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 456.

V kapitole o rozpočtových zásadách bylo zmíněno, že krátkodobé vytvoření rozpočtového schodku (případně přebytku) je v mnoha zemích přípustné, protože hlavním cílem fiskální politiky je vyrovnanost rozpočtu zejména z dlouhodobého hlediska. Opakované deficity v několika období po sobě mohou vyústit ve chronickou deficitnost státního rozpočtu vedoucích ke vzniku a následnému prohloubení veřejného dluhu, přičemž v této souvislosti bývá hovořeno o nestabilitě veřejných financí.[79]

Na druhou stranu je nutné zmínit, že rozpočtový deficit v každém případě nemusí znamenat zvýšení veřejného či státního dluhu, jelikož v některých případech ho lze pokrýt přebytky z minulých let. V současné době se deficit rozpočtu vyskytuje v ekonomice téměř každého vyspělého státu, přičemž dříve to byl jev vyskytující se výhradně v souvislosti s hospodářskými krizemi a válkami, případně v rozvojových zemích.[80]

Nepřetržité schodkové rozpočty tedy mohou mít za následek zvyšování státního dluhu, což může vést v krajním případě k dluhové krizi, jako tomu bylo například v případě Řecka, které nedokázalo svou skutečnou hospodářskou výkonností pokrýt neúměrně vysoké výdaje státního i soukromého sektoru a nebylo schopné hradit své dluhy.

3.4.1 Příčiny vzniku rozpočtového deficitu

Jak již bylo uvedeno, vznik rozpočtových deficitů se v poslední době stal běžným jevem vyskytujícím se v mnoha vyspělých ekonomikách. Podle způsobu vzniku lze deficit státního rozpočtu rozdělit na strukturální (aktivní) a cyklický (pasivní).

Strukturální deficit vzniká jako následek vládních rozhodnutí, tedy při stanovení a schválení vyšších výdajů než příjmů. Bývá zpravidla nebezpečnější, neboť se pro tento deficit vláda dobrovolně rozhodla. Na druhé straně cyklický deficit vláda nemůže zapříčinit a jeho výši většinou ani nemůže ovlivnit. Jedná se například o vlivy hospodářského cyklu na státní příjmy a výdaje.[81]

Příčiny vzniku pasivního deficitu

Pasivní deficit obecně vzniká vnějšími exogenními vlivy, které jsou nezávislé na vládních rozhodnutích. Tyto jevy následně způsobí pokles státních příjmů nebo růst

[79] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 102.
[80] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 264.
[81] LIPOVSKÁ, H. *Moderní ekonomie: jednoduše o všem, co byste měli vědět*. 2017, s. 138.

rozpočtových výdajů, v některých případech nastanou oba současně. Tyto vnější vlivy nepůsobí permanentně, pouze se náhodně či cyklicky opakují. Mezi základní příčiny vzniku pasivního deficitu se řadí[82]:

- kolísání tempa ekonomického růstu, růst nezaměstnanosti a hospodářský pokles, kdy vláda nemůže ovlivnit nezaměstnanost v soukromém, ale pouze ve veřejném sektoru a z toho vyplývá pokles daňových příjmů a s tím související růst výdajů na podpory v nezaměstnanosti,
- světová deprese, která se šíří v rámci států díky jejich hospodářské provázanosti,
- růst cen základních surovin, které zapříčiní následný růst dalších surovin, a cenové šoky, např. cenové šoky energií či ropné šoky,
- růst úrokové míry, která následně zvyšuje náklady na obsluhu veřejného dluhu,
- úroky z veřejného dluhu, které vlivem chronických deficitů státního rozpočtu rostou, což zatěžuje další běžný rozpočet, který může v následujících rozpočtových obdobích způsobit deficit státního rozpočtu,
- mimořádné události, např. přírodní katastrofy či válečné konflikty, které vyvolají nezbytnost mimořádných výdajů státního rozpočtu.

Příčiny vzniku aktivního deficitu

Aktivní deficit obecně vzniká na základě endogenních faktorů, tj. vládních rozhodnutí, které způsobí pokles státních příjmů nebo růst rozpočtových výdajů, v některých případech oba jevy současně. Mezi tyto endogenní faktory lze zařadit[83]:

- expanzivní charakter fiskální politiky, kdy vláda může snížit daňové zatížení vedoucí ke zvýšení spotřeby i růstu investic nebo zvýšit státní výdaje, a tím ovlivnit zvýšení agregátní poptávky, která přímo souvisí s hospodářským růstem,
- vládní populismus, který souvisí s růstem veřejných výdajů, neboť v předvolebním období jsou voliči vábeni např. na snižování daní či zkvalitňování veřejných služeb,

[82] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 469.
[83] Tamtéž, s. 468.

- časové rozložení důsledků výdajových šoků sloužící k rozložení financování značně nákladných investic do několika rozpočtových období, tzn. náhlý nárůst výdajů není možné pokrýt stejně náhlým zvýšením daní, ale deficitem uhrazovaných pomalejším zvyšováním daní ve více obdobích,
- rozložení daňového zatížení do více let, tj. na více generací, v tomto případě ale dochází např. ke zanedbání infrastruktury, neboť dochází k nutnosti financovat nákladné veřejné investice a ke snaze odstranit dluhy z minulosti.

3.4.2 Veřejný dluh

Veřejným dluhem se označuje souhrn závazků státu, veřejných podniků, územní samosprávy, veřejnoprávních institucí a mimorozpočtových fondů, zejména ve formě dluhopisů a krátkodobých úvěrů. Jinými slovy, jde o dluh všech subjektů veřejných financí a jejich závázků. Vzniká jako následek dlouhodobé rozpočtové nerovnováhy, avšak případným důvodem může být i převzetí závazků z minulé doby či zadlužení mimorozpočtových fondů.[84] Konkrétně například Česká republika se při svém vzniku ujala státního dluhu ve výši cca 164 miliard Kč, z toho přibližně 98 miliard Kč bylo převzato od bývalé federace a necelých 66 miliard Kč byl existující státní dluh České republiky.

„Veřejný dluh je souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu, jednotlivým stupňům územní samosprávy, veřejným fondům a ostatním institucím ve veřejném sektoru, a to jak vnitřních subjektů, tak zahraničních subjektů. Státní dluh i dluh příslušného stupně územní samosprávy bude muset být v budoucnu splacen. Tíha umořování dluhu dopadne na daňové poplatníky.“ [85]

Veřejný dluh lze podle doby splatnosti rozdělit na krátkodobý (splatný do jednoho roku), střednědobý (splatný do 10 let) a dlouhodobý (splatný nad 10 let). Podle toho, zda lze poskytnuté záruky zahrnout do rozpočtu, je možno veřejný dluh členit na oficiální a skrytý.[86] Oficiální dluh se vykazuje běžně a oproti tomu dluh skrytý je dluh potenciální a zahrnuje poskytnuté záruky veřejné správy, tj. státu či územní samosprávy za dluhy

[84] NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. 2009, s. 269.
[85] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 483.
[86] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 107.

jiných subjektů. Pokud subjekty, za které se stát či územní správa zaručí, nesplatí své závazky, dojde k převodu těchto dluhů na stát nebo územní samosprávu.

Podle místa umístění se veřejný dluh rozděluje na vnitřní (domácí, tj. v domácí měně) a vnější (zahraniční, tj. v zahraniční měně). Poměr vnitřního a vnějšího dluhu závisí na podmínkách v jednotlivých zemích, zejména na množství domácího kapitálu.[87] Z tohoto důvodu bývá v rozvojových zemích veřejný dluh složen z větší části z dluhu vnějšího, a naopak ve vyspělých ekonomikách, především díky dostatečnému množství domácího kapitálu, značně převažuje dluh vnitřní.

Dále lze veřejný dluh rozdělit na hrubý a čistý. Hrubý dluh představuje souhrnný objem závazků veřejného sektoru (státu, územní samosprávy, veřejnoprávních institucí atd.) a používá se v rámci mezinárodního srovnávání. Čistý dluh je hrubý dluh očištěný od pohledávek veřejného sektoru a stanovuje se obtížněji, neboť mohou nastávat problémy s vybíráním peněz za tyto státní pohledávky a oceňováním státních aktiv.[88]

V současnosti se negativní důsledky veřejných dluhů čím dál tím více projevují v mnoha zemích, neboť většina z nich má problémy s neschopností dostát své závazky. Neměly by se tedy podceňovat. Důsledky veřejného dluhu lze rozdělit na rozpočtové, fiskální, redistribuční a ostatní.[89]

V případě růstu veřejného dluhu současně rostou úroky z veřejného dluhu, které tvoří významnou část veřejných výdajů. Při růstu úroků z veřejného dluhu roste opět veřejný dluh, roztáčí se tak věčný koloběh.

„Vysoké úrokové náklady ze zděděného veřejného dluhu představují exogenní faktor, který vláda nemůže bezprostředně ovlivnit. To působí na další růst veřejného dluhu na jednotlivých vládních úrovních a jeho podílu na HDP, a to i při nulovém primárním deficitu, resp. mírně přebytkovém státním rozpočtu.“ [90]

Fiskální (tj. destabilizační) důsledky mají za následek zužování prostoru pro účinek fiskální stabilizační politiky, jelikož dochází k růstu podílu pasivní složky na celkovém

[87] OCHRANA, F., a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 2010, s. 146.
[88] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 484.
[89] Tamtéž, s. 489.
[90] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 492.

deficitu, tedy ke zvýšení podílu veřejného dluhu na HDP, což následně vede k růstu úrokové míry.[91]

V případě vnitřního veřejného dluhu dochází k situaci, kdy vysoká emitovaná nominální hodnota státních cenných papírů na krytí dluhu omezuje většinu domácností k jejich nákupu, neboť si je za tuto cenu jednoduše nemohou dovolit. Dochází tedy k přerozdělování finančních prostředků z veřejných rozpočtů, zejména ve prospěch bohatších jedinců.[92] U vnějšího veřejného dluhu může nastat problém v souvislosti s odlivem úrokových výnosů, díky čemuž muže dojít ke snížení bohatství dané země.

Mezi ostatní problémy lze zařadit například růst inflace, přenos veřejného dluhu na další generace či změny struktury portfolia, kdy dochází k vytěsnění soukromého sektoru ve prospěch státních či municipálních dluhopisů.

3.4.3 Státní dluh

Hlavní rozdíl mezi veřejným a státním dluhem spočívá v tom, že státní dluh je dluhem pouze centrální vlády, a ne všech subjektů veřejných financí, jako je tomu u dluhu veřejného. Z toho vyplývá, že státní dluh je součástí dluhu veřejného a tvoří jeho významnou část. V daném okamžiku ho lze charakterizovat jako součet minulých schodků a přebytků. Z právního hlediska představuje určitou zátěž pro budoucí generace, neboť bude muset být v budoucnu splacen.[93]

Hlavní rozdíl mezi deficitem státního rozpočtu a státním dluhem spočívá v tom, že deficit vzniká v rámci jednoho roku (jedná se o veličinu tokovou) a státní dluh vzniká nahromaděním minulých deficitů včetně úroků s nimi spojenými (v tomto případě jde o veličinu stavovou).[94]

„Státní dluh je dluh definovaný podle zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech jako souhrn státních finančních pasiv tvořený závazky státu, které vznikly

[91] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 108.
[92] TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. 2015, s. 492.
[93] ROSEN, H. *Public Finance.* 2010, s. 452.
[94] JUREČKA, Václav. *Makroekonomie*. 2017, s. 234.

ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů a jiných závazků státu (jiné státní cenné papíry).“ [95]

Z výše uvedené definice vyplývá, že v případě státního dluhu nedochází k započítávání závazků místních rozpočtů, mimorozpočtových fondů, fondů zdravotního a sociálního pojištění, státních záruk nebo jiných podmíněných závazků vládního sektoru.

Státní dluh lze rozdělit na domácí (vnitřní) a zahraniční (vnější).[96] Domácí státní dluh představují zejména státní pokladniční poukázky, střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy emitované na domácím trhu nebo státem vydané směnky. Oproti tomu zahraniční státní dluh tvoří především střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy emitované na trzích zahraničních denominované v cizích měnách a přijaté úvěry od mezinárodních institucí.

Pokud nastane situace, kdy vládní dluhopisy nakoupí přímo od vlády centrální banka státu, v případě České republiky tedy Česká národní banka, bývá tento jev označován jako monetizace státního dluhu.[97] V tomto případě se zvýší množství peněz v oběhu, což může vyústit v růst inflace a s tím související negativní dopady na měnový kurz. Z těchto důvodů se tento způsob financování státního dluhu v současné době v České republice nepoužívá.

[95] Vládní dluh, vládní deficit, státní dluh, deficit státního rozpočtu. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2006/2006-10-13-tiskova-zprava-5819-5819.
[96] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 484.
[97] PAVELKA, T. *Makroekonomie – základní kurz.* 2007, s. 221.

4 Vlastní práce

V průběhu celého roku dochází k nezastavitelnému vývoji ekonomiky a různým dalším neočekávaným událostem, proto se skutečné výsledky hospodaření liší od plánovaného schváleného rozpočtu i od rozpočtu po rozpočtových opatřeních, které bývají prováděny během každého roku. Z tohoto důvodu se tato kapitola zabývá vývojem státního rozpočtu prostřednictvím komparace státních příjmů a výdajů státního rozpočtu České republiky včetně oblastí čerpání a vyhodnocení plnění státního rozpočtu v letech 2000 až 2019. Zároveň je sledován vývoj čisté pozice České republiky k rozpočtu EU a v neposlední řadě je zaměřena pozornost také na výsledky hospodaření státního rozpočtu jednotlivých let, a s tím související vývoj státního dluhu včetně změn jeho struktury.

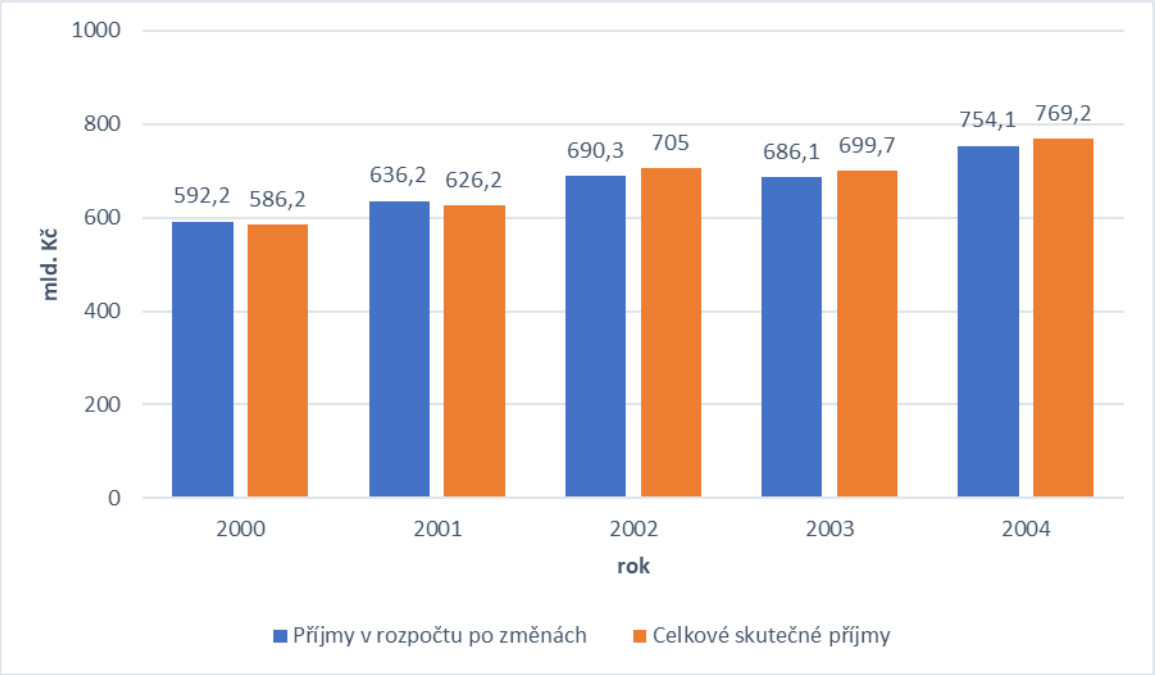
4.1 Analýza státního rozpočtu v letech 2000-2004

Začátek nového století se po recesi v letech 1997 a 1998 vyznačoval pouze mírným růstem, který byl způsoben především vývozem do EU a oživením domácí poptávky přílivem zahraničních investic. Růst ekonomické výkonnosti byl nejvíce patrný v roce 2004, kdy HDP v tomto roce bylo o 12,6 % vyšší než v roce 2000. Zásadní v tomto období byly přípravy České republiky na vstup do Evropské unie, kdy bylo nutné vytvořit potřebné rezervy na náklady spojené s tímto vstupem. Mezi další priority tohoto období patřilo zvýšení vzdělanosti českých občanů a podpora vědy a výzkumu.

4.1.1 Analýza příjmů státního rozpočtu v letech 2000-2004

Z následujícího grafu je na první pohled patrný růst jak rozpočtem upravených příjmů, tak skutečně přijatých. Jedinou výjimku tvoří rok 2003, kdy se meziročně příjmy v rozpočtu po změnách snížily o 4,2 miliard Kč, skutečně bylo přijato méně o 5,3 miliard Kč. Největší pokles se týkal především nedaňových a ostatních příjmů, které se v porovnání s rokem předchozím snížily o 68,4 %, tj. o 50 miliard Kč. Hlavním záměrem vlády bylo zachovat maximální rozpočtovou věrohodnost a z tohoto důvodu nezahrnula žádné mimořádné či nahodilé příjmy, které v roce 2002 činily 53,5 miliard Kč. V letech 2000 a 2001 byly skutečně inkasované příjmy nižší, než činil jejich upravený rozpočet. V prvních měsících roku 2000 se hospodařilo podle rozpočtového provizoria, přičemž rozpočet byl schválen až počátkem března a účinnosti nabyl 8. dubna 2000.

Ve svých střednědobých plánech vývoje na roky 2001-2003 vláda počítala se splněním jednoho z Maastrichtských kritérií pro vstup do eurozóny, kterým je dosažení méně než 3 % podílu deficitu státního rozpočtu na HDP.



Graf 1 Vývoj skutečných příjmů a příjmů po rozpočtových opatřeních v letech 2000-2004 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

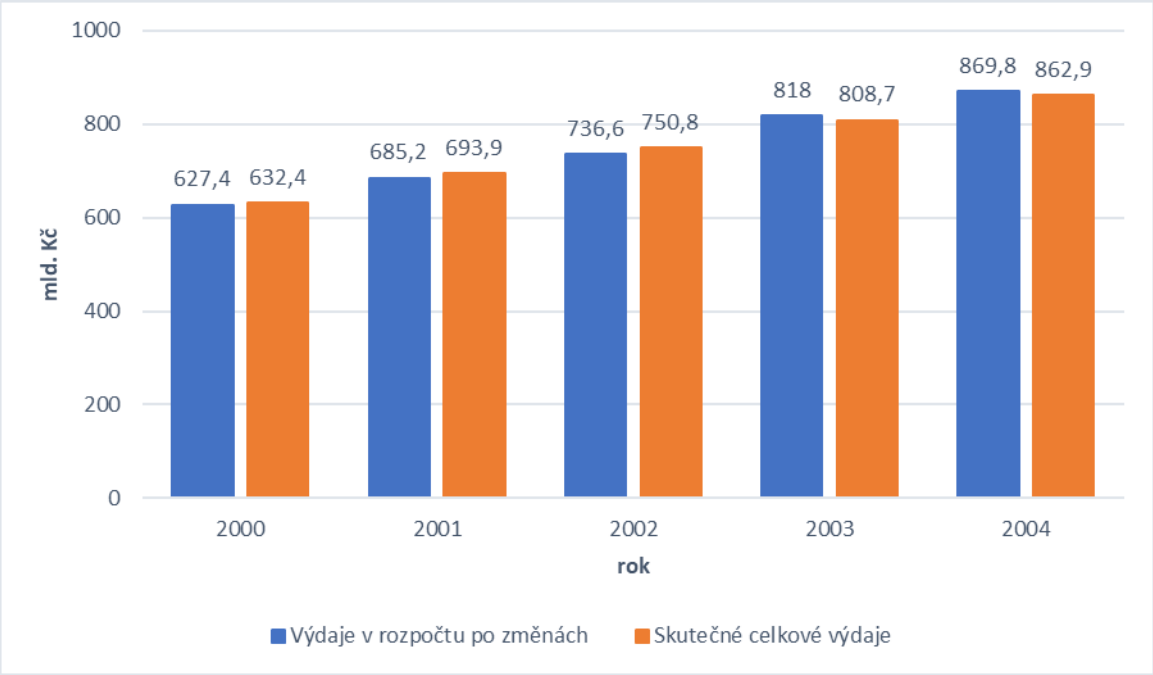
Nejvyšší objem ve sledovaném období tvořily příjmy daňové, které průměrně představovaly 56 % celkových příjmů státního rozpočtu, přičemž v roce 2003 došlo k více než dvojnásobné dynamice inkasa celkových daňových příjmů. K tomuto růstu přispěly zejména daně z příjmů právnických i fyzických osob. Od roku 2003 došlo k metodické změně rozpočtové skladby, díky které se do ukazatele příjmů z pojistného v rozpočtu již nadále nezahrnovalo dobrovolné pojistné OSVČ a dobrovolné důchodové pojištění.

V roce 2004 došlo k přijetí prvních dotací z rozpočtu EU, které výrazně přispěly k plnění rozpočtu z 141,3 %. Meziročně došlo k nárůstu přijatých dotací o 150,2 %. Zároveň byly přijaty kompenzační platby ve výši 10,1 miliard Kč, které měly za úkol

zabezpečit, aby u nových členských států Evropské unie nedošlo v letech 2004-2006 ke zhoršení jejich čisté finanční pozice vůči Unii.[98]

4.1.2 Analýza výdajů státního rozpočtu v letech 2000-2004

Stejně jako v případě příjmů státního rozpočtu, tak i v případě výdajů docházelo ve sledovaném období k neustálému nárůstu celkových výdajů. Tento trend je zobrazen na následujícím grafu.



Graf 2 Vývoj skutečných výdajů a výdajů po rozpočtových opatřeních v letech 2000-2004 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Z grafu je patrné, že v letech 2000-2002 docházelo k vyššímu skutečnému čerpání výdajů, než byla jejich výše stanovená v rozpočtu po změnách. V roce 2000 bylo nejvíce výdajů čerpáno na výdaje rozpočtových organizací a příspěvky organizacím zabezpečující školství, spravedlnost, sociální zabezpečení a další oblasti. Od roku 2002 docházelo k růstu nezaměstnanosti, což se také projevilo vysokým čerpáním výdajů na pasivní politiku zaměstnanosti. Zároveň v tomto roce došlo k meziročnímu nárůstu transferů veřejným rozpočtům o 24,3 %, které byly použity zejména na financování dopadu škod způsobených

[98] Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2004. Praha: Ministerstvo financí, 2006.

povodněmi v srpnu roku 2002. Od roku 2003 se v seznamu priorit vlády objevila obnova území postižených povodněmi a na tyto účely byla vyčleněna částka 3,4 miliard Kč. Finanční pomoc na řešení povodňových škoda přišla i od Evropské unie v rámci předvstupní spolupráce, která České republice poskytla z Fondu solidarity EU celkem 4,1 miliard Kč. Naopak ve zbylých dvou letech sledovaného období došlo k úsporám na straně výdajů, v roce 2003 činily 9,3 miliard Kč (při plnění rozpočtu výdajů po změnách na 98,9 %) a v roce 2004 celkem 6,9 miliard Kč (při plnění rozpočtu výdajů po změnách na 99,2 %). Tyto úspory byly nejvýznamnější především u neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů (v roce 2003 úspora 2,8 miliard Kč, v roce 2004 úspora 6,8 miliard Kč) a neinvestičních půjčených prostředků (v roce 2003 úspora 2,1 miliard Kč, v roce 2004 úspora 1,9 miliard Kč). Co se týče mandatorních výdajů, jejich podíl na celkových výdajích se v tomto období průměrně pohyboval v rozmezí 50-53 % celkových výdajů státního rozpočtu a jejich podíl i absolutní výše meziročně neustále rostou.

4.1.3 Analýza vztahu státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie v letech 2000-2004

Česká republika vstoupila do Evropské unie 1. května 2004, avšak přípravy na vstup nastaly mnohem dříve a zároveň čerpání nástrojů předvstupní pomoci po samotném vstupu ještě několik let dobíhaly. Státní rozpočet České republiky na rok 2004 tedy poprvé obsahoval finanční vztahy k rozpočtu Evropské unie. Jak již bylo řečeno, na základě Dohody o přistoupení k EU byly přijaty kompenzační platby, které měly přispět k zachování čisté pozice vůči rozpočtu EU ve srovnání s rokem 2003. V souvislosti se vstupem ČR do EU zároveň vešel v platnost nový zákon o spotřebních daních[99], jehož obsahem bylo zavedení nových instrumentů a zvýšení sazeb u minerálních olejů, lihu a tabákových výrobků. Celkem v roce 2004 odvedla Česká republika do rozpočtu Evropské unie 18 miliard Kč a získala 25,3 miliard Kč. Z toho vyplývá, že čistá pozice ČR byla kladná a dosahovala výše 7,3 miliard Kč.

4.1.4 Analýza salda státního rozpočtu a státního dluhu v letech 2000-2004

Co se týče salda státního rozpočtu, jeho výše se od roku 2000, kdy dosahovala schodku ve výši 46,1 miliard Kč, do roku 2004 zvýšila více než dvakrát. V roce 2004 výše

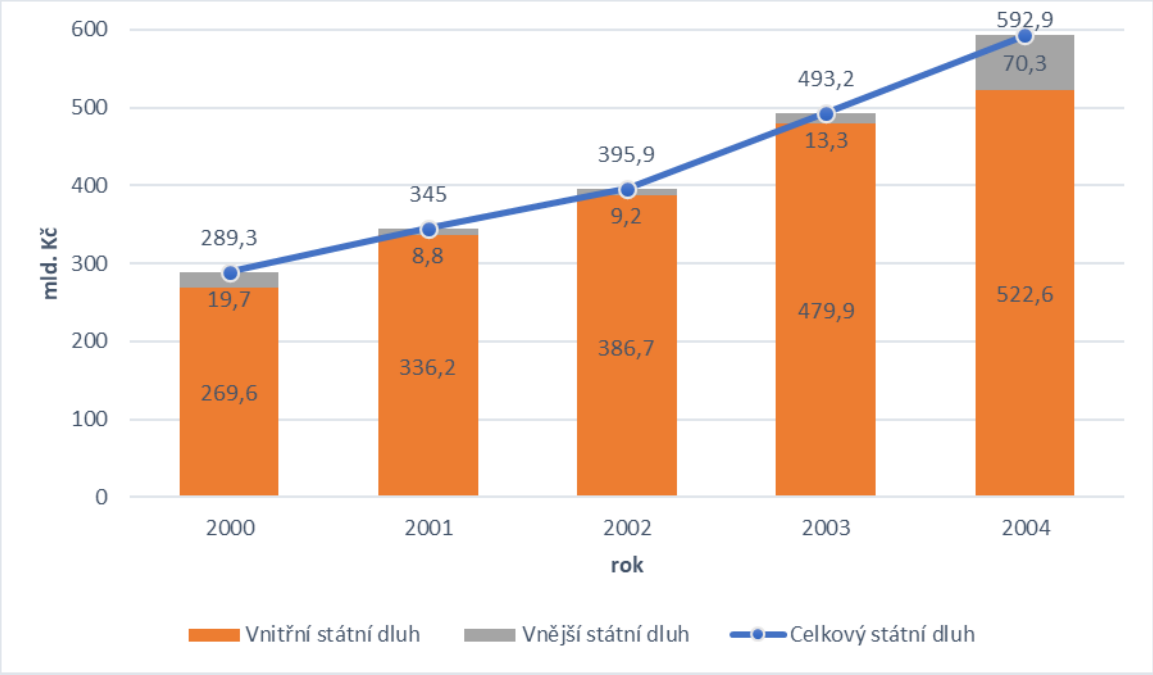
[99] Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů

schodku dosahovala 93,7 miliard Kč. Ve sledovaném období skončilo hospodaření České republiky nejnižším schodkem v roce 2002, kdy jeho hodnota činila 45,7 miliard Kč. Následující rok se schodek zvýšil více než 2,5 krát a rok 2003 skončil nejvyšším schodkem v celém sledovaném období, tj. 109,1 miliard Kč. Jeho podíl na HDP se meziročně zvýšil o 2,5 procentních bodů na 4,5 %. Tento výsledek byl zapříčiněn zejména rozdílnou dynamikou příjmů a výdajů, kterou výrazně ovlivnila Poslanecká sněmovna přijetím řady norem, které znamenaly zvýšení příjmů a výdajů.[100] Tyto změny způsobily nárůst výdajů o 22,7 miliard Kč, přičemž příjmy se zvýšily pouze o 2 miliardy Kč. Vývoj schodku státního rozpočtu zobrazuje následující tabulka.

Tabulka 2 Vývoj salda státního rozpočtu v letech 2000-2004 (v mld. Kč)

ROK	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Saldo státního rozpočtu (v mld. Kč)	-46,1	-67,7	-45,7	-109,1	-93,7

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021



Graf 3 Struktura a vývoj státního dluhu v letech 2000-2004 (v mld. Kč)

[100] Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2004. Praha: Ministerstvo financí, 2006.

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Z grafu č. 3 je patrné, že státní dluh měl v letech 2000-2004 rostoucí tendenci, kdy se jeho výše zvýšila z 289,3 miliard Kč v roce 2000 na 592,9 miliard Kč v roce 2004. Měnila se i struktura státního dluhu. Zatímco vnitřní státní dluh se neustále zvyšoval, vnější státní dluh poklesl v roce 2001 meziročně o více než polovinu na 8,8 miliard Kč a v tomto roce tvořil 2,6 % celkového státního dluhu. Od tohoto roku se zvyšoval a v roce 2004 činil 70,3 miliard Kč, tj. 11,9 % celkového státního dluhu.

4.2 Analýza státního rozpočtu v letech 2005-2009

V roce 2005 se vývoj české ekonomiky vyznačoval vysokým růstem HDP, nízkou inflací, nízkou nezaměstnaností a převýšení vývozu nad dovozem. Zároveň skutečné příjmy rostly rychleji než výdaje, konkrétně o 5,7 procentních bodů. Následující roky se situace ještě více zlepšovala. V rozmezí let 2005-2007 totiž HDP v průměru vzrostlo o více než 6 %. Již následující rok začal ekonomický růst zpomalovat a v posledním čtvrtletí se česká ekonomika dostala do recese. Došlo nejen k poklesu HDP, ale také k výraznému růstu nezaměstnanosti, útlumu uvěrové aktivity bank a k růstu vládního deficitu a dluhu.

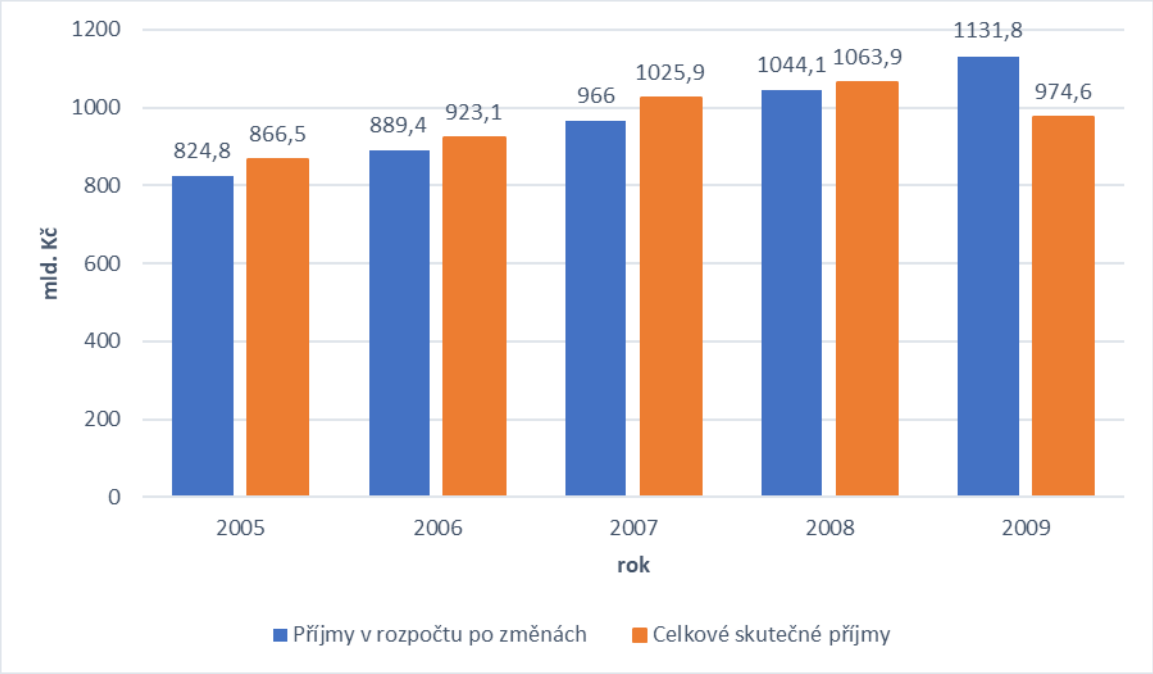
4.2.1 Analýza příjmů státního rozpočtu v letech 2005-2009

Ve sledovaném období pokračoval rostoucí trend státních příjmů, který je patrný od roku 2000. Každým rokem docházelo k růstu jak rozpočtem upravených příjmů, tak skutečně inkasovaných. Jedinou výjimku tvořil pouze rok 2009, kdy byly skutečné příjmy nižší než rozpočtované. Parlament přijal v rámci Koncepce reformy veřejných financí novely daňových zákonů, které zásadním způsobem ovlivnily celkové rozpočtované příjmy na rok 2005. Těmi jsou[101]:

- nový zákon o dani z přidané hodnoty (č. 235/2004 Sb.),
- změna zákona o daních z příjmů (č. 669/2004 Sb.),
- změna zákona o správních poplatcích (č. 634/2004 Sb.).

[101] Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2005. Praha: Ministerstvo financí, 2006.

Podstatný vliv měl ovšem zákon č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní, který v momentu návrhu státního rozpočtu nebyl ještě schválen, protože začal platit až od 3. ledna 2005. Z tohoto důvodu není ve státním rozpočtu v daňových příjmech zahrnuto zvýšení podílu krajů na sdílených daních z 3,1 % na 8,9 % a snížení účasti Státního fondu dopravní infrastruktury na celostátním inkasu spotřebních daní z minerálních olejů z 20 % na 9,1 %, díky čemuž se příjmy státního rozpočtu zvýšily z těchto spotřebních daních celkem o 7,4 miliard Kč. Vývoj skutečně inkasovaných příjmů i příjmů v rozpočtu po změnách je znázorněn na následujícím grafu.



Graf 4 Vývoj skutečných příjmů a příjmů po rozpočtových opatřeních v letech 2005-2009 (v mld. Kč)

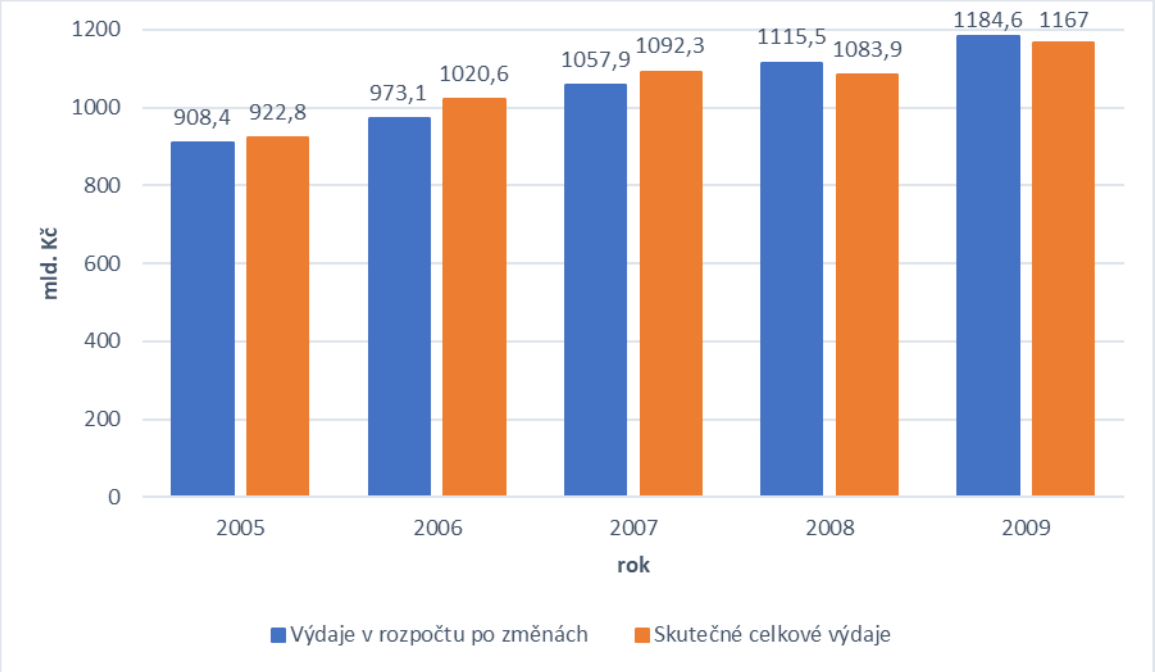
Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

V roce 2009 se příjmy meziročně snížily o 8,4 %, tj. o 89,3 miliard Kč a bylo vybráno o 157,2 miliard Kč méně, než činil upravený rozpočet po změnách, tj. plnění rozpočtu po změnách na 86,1 %. Tohoto nepříznivého výsledku bylo dosaženo zejména nenaplněním inkasa daní z příjmů (o 110,2 miliard Kč) a příjmů z pojistného na sociální zabezpečení (o 48,8 miliard Kč), kdy schválený rozpočet počítal s očekávaným růstem HDP o 4,8 %. Místo tohoto očekávaného růstu HDP došlo naopak k jeho poklesu, meziročně o 4,1 %. Tohoto výsledku dosaženo nebylo, a to především z důvodu krize, která zasáhla celý svět včetně České republiky.

Tradičně nejobjemnější skupinu příjmů tvořily daňové příjmy, tedy daně, poplatky a pojistné. Jejich podíl na celkových příjmech v průměru činil 87,3 %, přičemž průměrně 58,8 % daňových příjmů bylo tvořeno příjmy z daní a poplatků a zbylých 41,2 % tvořilo pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

4.2.2 Analýza výdajů státního rozpočtu v letech 2005-2009

Co se týče rozpočtu po změnách, křivka výdajů ve sledovaném období každým rokem rostla. Ve skutečnosti došlo k nižším než předpokládaným výdajům v letech 2008 a 2009. Vývoj skutečných i rozpočtem upravených výdajů ve sledovaném období ukazuje následující graf.



Graf 5 Vývoj skutečných výdajů a výdajů po rozpočtových opatřeních v letech 2005-2009 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

V roce 2008 činila celková úspora ve výdajích 31,5 miliard Kč, tj. 2,8 % při meziročním poklesu o 8,3 miliard Kč (o 0,8 %). Tuto výši ovlivnila především novela zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, podle které od roku 2008 organizační složky státu nevyčerpané prostředky rozpočtem určených výdajů nepřemísťují do rezervních fondů, nýbrž tyto nespotřebované výdaje roku minulého mohou požadovat v dalším roce a díky tomu tak mohou překročit rozpočet výdajů tohoto běžného roku. Tyto výdaje nejsou zanedbatelné, jelikož v roce 2007 činily převody do rezervních fondů 79,2

miliard Kč. Na rok 2008 byly vyčíslené ve výši 72 miliard Kč, skutečně ale byly nulové. V roce 2009 dosahovala celková úspora 17,6 miliard Kč, tj. 5,6 %, meziročně však celkové výdaje vzrostly o 83,1 miliard Kč, tj. o 7,7 %.

V tomto období došlo také k růstu absolutní hodnoty mandatorních výdajů, který byl způsoben především růstem celkových výdajů. Jejich podíl na celkových výdajích státního rozpočtu během sledovaného období kolísal, ovšem v žádném roce neklesl pod 50 %. K nejvyššímu nárůstu došlo v roce 2008, konkrétně o 2,9 procentních bodů, především díky nižší základně celkových výdajů, která souvisí, jak již bylo řečeno, se zrušením možnosti převodu nespotřebovaných financí do rezervního fondu. Tyto údaje znázorňuje následující tabulka.

Tabulka 3 Vývoj mandatorních výdajů včetně jejich podílu na celkových výdajích v letech 2005-2009

ROK	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Absolutní výše mandatorních výdajů (v mld. Kč)	471,7	523,2	554,5	581,8	622
Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích	51,1 %	51,3 %	50,8 %	53,7 %	53,3 %

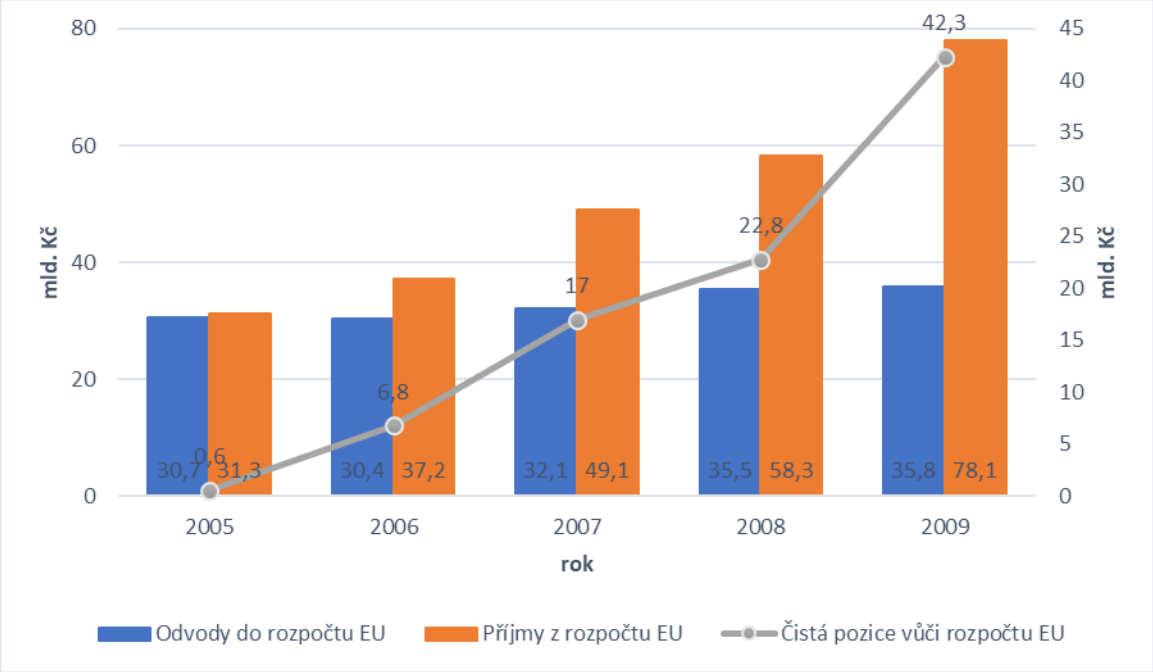
Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Co se týče odvětví, nejvíce výdajů bylo čerpáno na sociální věci a politiku zaměstnanosti, tj. průměrně 40,2 % celkových výdajů státního rozpočtu, a na služby pro obyvatelstvo, tj. průměrně 21,8 % celkových výdajů státního rozpočtu. Podíl výdajů na všeobecnou veřejnou správu a služby v průměru činil 13,4 % celkových výdajů a na bezpečnost státu a právní ochranu 11,4 % celkových výdajů. Nejméně výdajů (tj. 4,7 % celkových výdajů státního rozpočtu) připadlo na zemědělství, lesní hospodářství a rybářství.

4.2.3 Analýza vztahu státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie v letech 2005-2009

Z následujícího grafu je patrné, že ve sledovaném období odvody do evropského rozpočtu rostly pouze nepatrně a v průměru činily 32,9 miliard Kč. Co se týče příjmů do českého rozpočtu, od roku 2005 do roku 2009 jejich výše vzrostla téměř 2,5 krát. Výsledná čistá pozice za rok 2005 činila 578 milionů Kč, přičemž v tomto roce Česká

republika odvedla vlastními zdroji, tj. odvody cel a dávek z cukru, zdrojem z DPH a zdrojem z HND celkem 30,7 miliard Kč. Naopak přijato bylo 31,3 miliard Kč a největší oblast příjmů tvořily prostředky ze Společné zemědělské politiky, tj. 12,7 miliard Kč (cca 40,6 % celkových příjmů z rozpočtu EU). Výsledná čistá pozice v roce 2009 byla ve výši 42,3 miliard Kč. Ve srovnání s rokem předchozím vzrostly tyto příjmy o 34 %, tj. o 19,8 miliard Kč. V tomto období již objemově nejvýznamnější oblast příjmů netvořily prostředky ze Společné zemědělské politiky (cca 29,7 % příjmů z rozpočtu EU), nýbrž příjmy ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti EU (zhruba 66,5 % celkových příjmů z evropského rozpočtu).



Graf 6 Vývoj čisté pozice včetně vývoje odvodů do rozpočtu EU a příjmů z rozpočtu EU v letech 2005-2009 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

4.2.4 Analýza salda státního rozpočtu a státního dluhu v letech 2005-2009

Ve všech letech sledovaného období skončilo hospodaření České republiky rozpočtovým schodkem. Výrazného schodku bylo dosaženo v roce 2006, ke kterému přispěly zejména platby státu České národní bance nad rámec rozpočtu provedené ke konci roku v celkové výši 15,2 miliard Kč. Jednalo se o splacení závazku z nevyrovnané kompenzace postoupení pohledávky vůči Národní bance Slovenska a předčasné splacení

zbývající části závazků za pohledávky, převzatá aktiva a vystavené záruky vzniklé v roce 1997 v souvislosti se stabilizací a konsolidací bankovního sektoru.[102] Nejnižšího schodku bylo dosaženo v roce 2008, kdy jeho výše činila 20 miliard Kč a meziročně došlo k poklesu o 46,4 miliard Kč, tj. o 69,9 %. Jeho podíl na HDP činil 0,5 % při meziročním poklesu o 1,3 procentního bodu. Tento výsledek byl také ovlivněn novelou zákona č. 218/2008 Sb., o rozpočtových pravidlech. Pokud by tato novela neplatila, schodek státního rozpočtu by byl vyšší o 47,5 miliard Kč a dosahoval by výše 67,5 miliard Kč. Následující rok došlo díky celosvětové ekonomické krizi k meziročnímu nárůstu schodku státního rozpočtu na rekordních 192,4 miliard Kč, což představuje procentuální nárůst o 962 %. Hlavním důvodem byl především výpadek některých příjmů (zejména daňových, včetně pojistného na sociální zabezpečení) a na druhé straně růstem především sociálních výdajů. Za tento rok se stát zadlužil více, než za léta 2006, 2007 a 2008 dohromady. Podíl vykázaného schodku na HDP činil 5,3 %. Nejvyššího schodku bylo dosaženo v měsíci dubnu (53,3 miliard Kč) a říjnu (50,8 miliard Kč). Následující tabulka ilustruje vývoj salda státního rozpočtu ve sledovaném období.

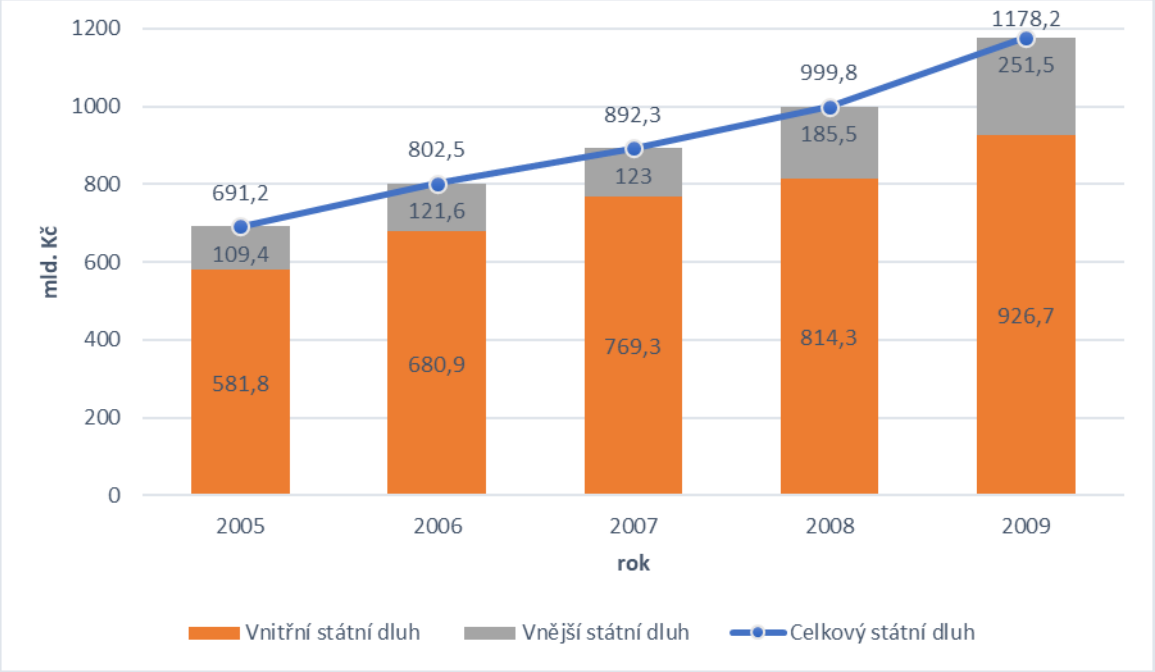
Tabulka 4 Vývoj salda státního rozpočtu v letech 2005-2009

ROK	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Saldo státního rozpočtu (v mld. Kč)	-56,3	-97,6	-66,4	-20	-192,4

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Dosažené výsledky hospodaření v jednotlivých letech ovlivnily také státní dluh, jehož struktura a vývoj jsou zobrazeny v následujícím grafu. Schodek státního rozpočtu ve sledovaném období střídavě rostl a klesal, v případě státního dluhu docházelo v průběhu pěti let pouze k jeho růstu. Průměrné tempo růstu bylo téměř 121,8 miliard Kč, přičemž k nejvyššímu přírůstku došlo v roce 2009 (tj. o 178,4 miliard Kč). Došlo také ke změně struktury státního dluhu, kdy se vnější státní dluh zvýšil z 15,8 % celkového státního dluhu v roce 2005 na 21,3 % celkového státního dluhu v roce 2009.

[102] Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2006. Praha: Ministerstvo financí, 2007.



Graf 7 Struktura a vývoj státního dluhu v letech 2005-2009 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Zároveň je nutné sledovat podíl státního dluhu na HDP České republiky, který obdobně jako absolutní výše státního dluhu ve sledovaném období rostl, přičemž tento růst byl způsoben především schodkovostí státního rozpočtu ve všech letech sledovaného období. Procentuálně nejvyšší přírůstek se meziročně uskutečnil v roce 2009, konkrétně o 5,1 procentních bodů. Tento vývoj zobrazuje následující tabulka.

Tabulka 5 Vývoj podílu státního dluhu na HDP v letech 2005-2009

ROK	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Podíl státního dluhu na HDP ČR	21,2 %	22,9 %	23,3 %	24,9 %	30 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

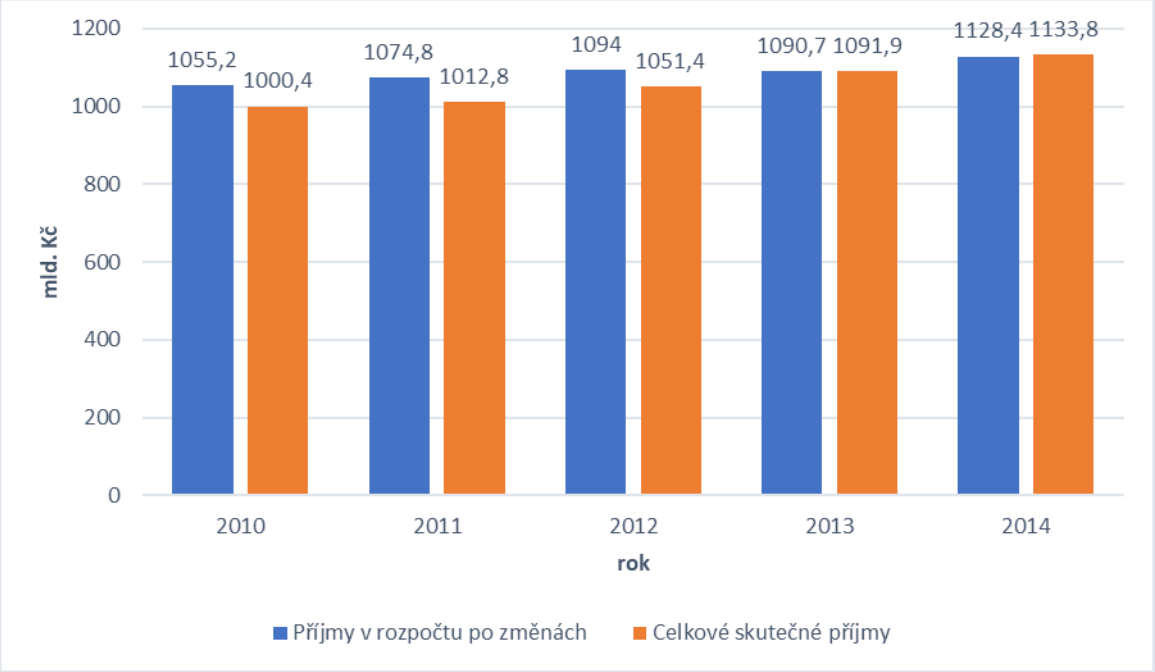
4.3 Analýza státního rozpočtu v letech 2010-2014

Období let od roku 2010 se neslo ve znamení obnovy ekonomiky zasažené celosvětovou ekonomickou krizí, přičemž prioritou bylo zredukovat rekordní deficit. Počátkem sledovaného období byl hlavním problémem relativně nízký růst příjmů (v roce 2010 byla jejich úroveň nižší než v roce 2007) a z tohoto důvodu docházelo ke škrtům ve výdajích. Zvýšení příjmů rozpočtu v roce 2011 bylo jen poloviční oproti jejich přírůstku

v roce 2010 a uskutečněné škrty výdajů byly mírnější. Nejvíce stát šetřil na platech státních zaměstnanců, na neinvestičních transferech státním fondům a dávkách v nezaměstnanosti. V prvních měsících roku 2012 započal pokles české ekonomiky, který se v dalším období postupně prohluboval. Plánovanou výši schodku státního rozpočtu se podařilo docílit vázáním výdajů a pomohlo i obnovení toků z EU a lepší výběr daní v druhé polovině roku. V roce 2013 pokračovala recese, situace se ale pomalu začala zlepšovat a konečný rozpočtový schodek, který dosahoval výše 81,3 miliard Kč, byl ve srovnáním s očekávaným schodkem o jednu pětinu nižší. Meziroční zlepšení schodku zajistila dynamika růstu příjmů státního rozpočtu, především růst inkasa DPH. V roce 2014 došlo k postupnému oživování ekonomiky a v souvislosti s končícím programovacím obdobím došlo k velmi výraznému čerpání finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie, což výrazně přispělo k dosaženému schodku 77,8 miliard Kč, který byl o třetinu nižší než schodek schválený rozpočtem. Kladná čistá pozice ČR vůči rozpočtu EU dosáhla v roce 2014 výše 76 miliard korun a přiblížila se dosud rekordní úrovni roku 2013.

4.3.1 Analýza příjmů státního rozpočtu v letech 2010-2014

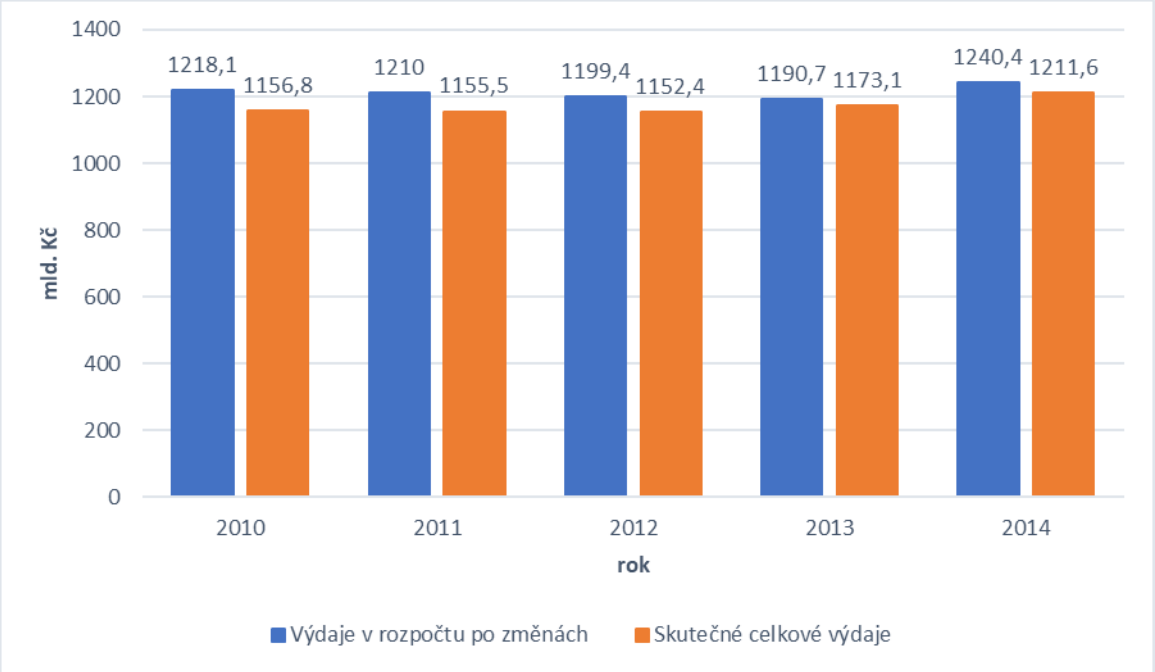
Skutečné příjmy v letech 2010-2013 byly nižší, než byla jejich výše daná po rozpočtových opatřeních. V roce 2010 došlo k plnění rozpočtu po změnách na 94,8 % a rozpočet byl nedosažen o 54,8 miliard Kč, i přesto meziročně celkové příjmy vzrostly (o 25,8 miliard Kč, tj. o 2,6 %). Na tomto zvýšení se podílely zejména příjmy z daně z přidané hodnoty, které meziročně vzrostly o 6,3 %, ale i přesto nedosáhly výše stanovené rozpočtem po změnách o 0,8 miliard Kč, a dále spotřební daně s meziročním růstem o 5,7 %, které zůstaly pod úrovní rozpočtu po změnách o 10,2 miliard Kč. V dalším roce došlo k plnění rozpočtu na 94,2 %, což je ještě o 0,6 procentního bodu méně. Od roku 2013 byly skutečně inkasované příjmy mírně vyšší, než byla jejich rozpočtovaná výše. V roce 2013 byl rozpočet plněn z 100,1 % a na plnění rozpočtu se podílely zejména nedaňové a ostatní příjmy. Příjmy inkasované v roce 2014 byly plněny z 100,5 % a v tomto roce k plnění přispěly naopak zejména příjmy daňové včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Vývoj skutečných příjmů a příjmů po rozpočtových opatřeních je ilustrován na následujícím grafu.



Graf 8 Vývoj skutečných příjmů a příjmů po rozpočtových opatřeních v letech 2010-2014 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

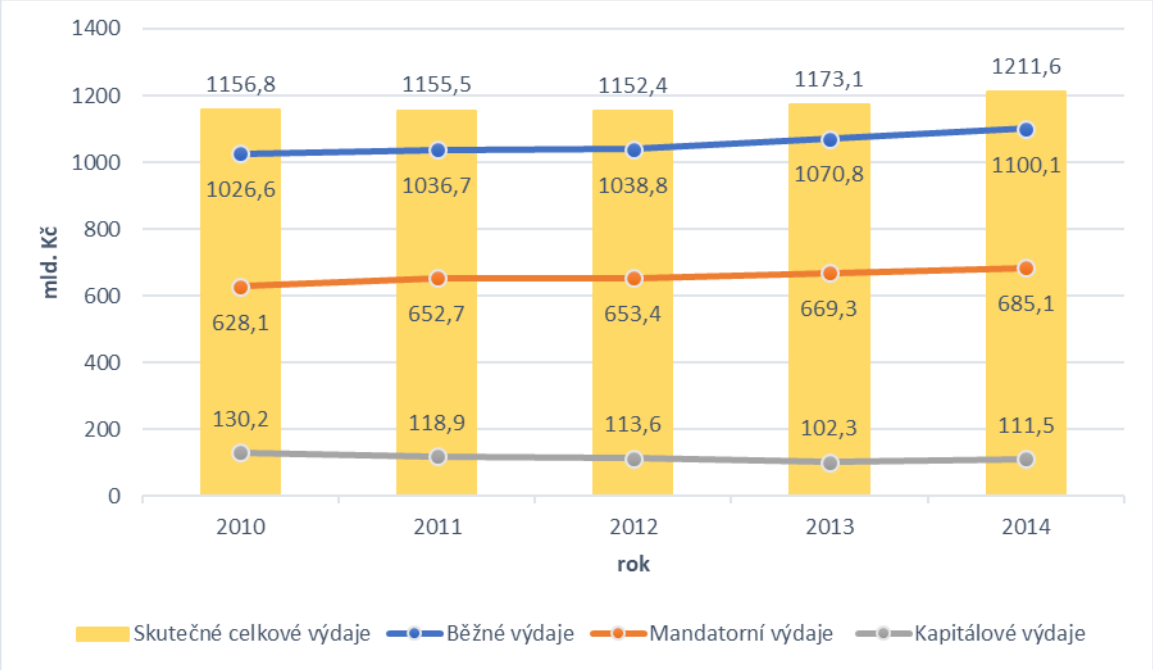
4.3.2 Analýza výdajů státního rozpočtu v letech 2010-2014



Graf 9 Vývoj skutečných výdajů a výdajů po rozpočtových opatřeních v letech 2010-2014 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Z grafu č. 9 je patrné, že skutečná výše výdajů byla v celém sledovaném období nižší než jejich výše daná rozpočtem po změnách. Nejvyšší úspora nastala v roce 2010, tj. 61,3 miliard Kč, resp. 5 %, která byla způsobena, jak již bylo zmíněno, vázáním výdajů a snížením nároků z nespotřebovaných výdajů. V roce 2012 došlo k meziročnímu poklesu celkových výdajů o 3,1 miliard Kč a jejich výše činila 1152,4 miliard Kč, což je nejméně za celé sledované období. Zajímavý je také pohled na strukturu výdajů, zejména na výdaje mandatorní, které se i přes snahu snižovat celkové výdaje neustále zvyšovaly. Průměrné tempo růstu činilo 14,3 miliard Kč, přičemž v roce 2012 mandatorní výdaje vzrostly pouze o 0,7 miliard Kč a jejich průměrný podíl na celkových výdajích dosahoval 56,2 %. Stejně jako výdaje mandatorní, tak výdaje běžné v celém sledovaném období rovněž rostly. Jejich růst byl velmi nerovnoměrný, neboť v roce 2012 vzrostly o 2,1 miliard Kč a v roce následujícím o téměř 32 miliard Kč. Výdaje kapitálové na druhé straně klesaly, mírný růst byl zaznamenán až v roce 2014, tj. o 9 %, který byl zapříčiněn zejména vyššími výdaji kapitol na programy spolufinancované z evropského rozpočtu.



Graf 10 Vývoj struktury výdajů v letech 2010-2014 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Předchozí graf a následující tabulka ukazují změny struktury výdajů ve sledovaném období včetně mandatorních výdajů a jejich podílu na skutečných celkových výdajích.

Tabulka 6 Vývoj mandatorních výdajů včetně jejich podílu na celkových výdajích v letech 2010-2014

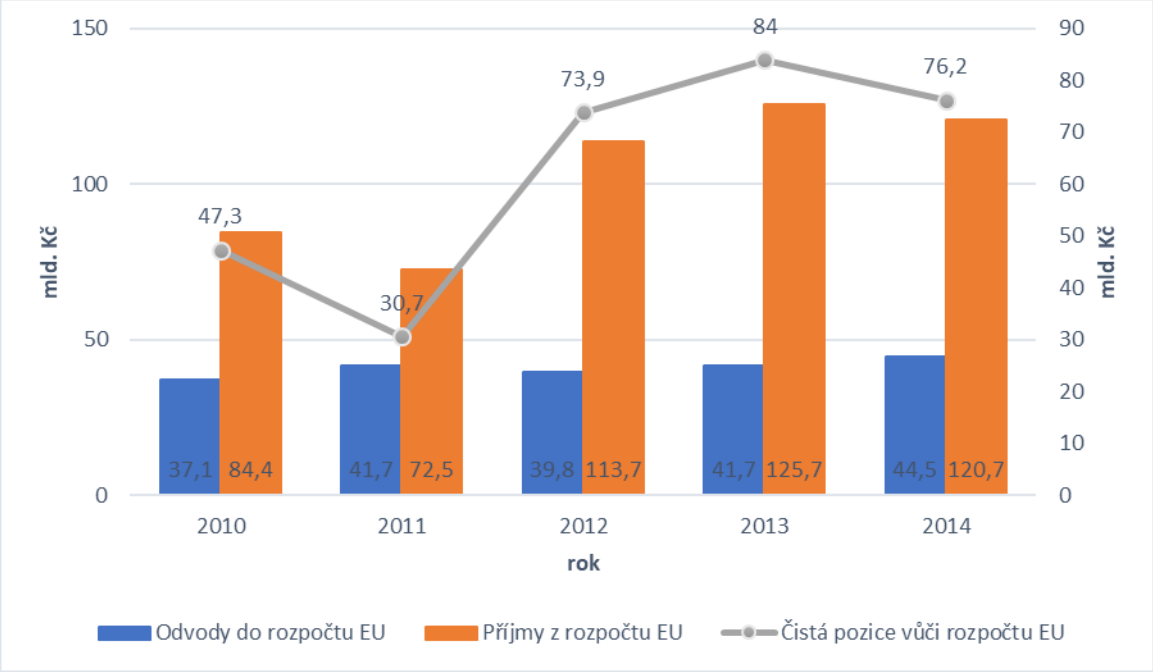
ROK	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Absolutní výše mandatorních výdajů (v mld. Kč)	628,1	652,7	653,4	669,3	685,1
Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích	54,3 %	56,5 %	56,7 %	57,1 %	56,5 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Průměrně 44,6 % celkových výdajů připadlo na sociální věci a politiku zaměstnanosti, následované výdaji na služby pro obyvatelstvo (22,4 % celkových výdajů), výdaji na všeobecnou veřejnou správu a služby (11,4 % celkových výdajů), výdaji na průmyslová a ostatní odvětví hospodářství (8,9 % celkových výdajů) a výdaji na bezpečnost státu a právní ochranu (8,7 % celkových výdajů). Tradičně nejméně finančních prostředků, tj. 4 %, bylo vynaloženo na zemědělství, lesní hospodářství a rybářství.

4.3.3 Analýza vztahu státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie v letech 2010-2014

V období let 2010-2014 pokračoval trend kladné čisté pozice státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie. Zatímco u výdajů do evropského rozpočtu došlo během let pouze k mírnému zvýšení, růst příjmů z evropského rozpočtu byl naopak velmi výrazný. Od roku 2010 se do roku 2014 odvody do evropského rozpočtu zvýšily o 7,4 miliard Kč, tj. průměrně o 20 %, příjmy z evropského rozpočtu vzrostly o 36,3 miliard Kč, tj. v průměru o 43 %. Nejvýznamnější oblastí příjmů tvořily příjmy ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, následované příjmy ze Společné zemědělské politiky. Vývoj čisté pozice, včetně odvodů do evropského rozpočtu a příjmů z evropského rozpočtu, je patrný z následujícího grafu.



Graf 11 Vývoj čisté pozice včetně vývoje odvodů do rozpočtu EU a příjmů z rozpočtu EU v letech 2010-2014 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Ve sledovaném období byla nejnižší čistá pozice v roce 2011, která meziročně poklesla o 16,6 miliard Kč. Hlavním důvodem tohoto poklesu bylo zejména pozastavení certifikací, a tím pádem i plateb z rozpočtu Evropské unie u některých operačních programů a revize národních účtů, jejíž výsledkem byla vyšší vykázaná úroveň HDP a z tohoto důvodu byl nutný dodatečný odvod ve výši takřka 5 miliard Kč, který měl vliv i na celkový výsledek hospodaření státního rozpočtu. Naopak nejvyšší kladné čisté pozice bylo dosaženo v roce 2013, kdy nejvýznamnější příčinou bylo zrychlení čerpání některých operačních programů, díky kterým se zároveň zvýšil objem průběžných plateb na období 2007-2013 meziročně o 13,5 miliard Kč. Zároveň začal posilovat význam kohezních fondů oproti finančním prostředkům na rozvoj venkova.

4.3.4 Analýza salda státního rozpočtu a státního dluhu v letech 2010-2014

Dané časové období je obdobím snahy o snížení rekordního rozpočtového schodku dosaženého v roce 2009 (tj. 192,4 miliard Kč). Žádoucího výsledku bylo v letech 2010 až 2012 dosaženo především škrty ve výdajích a jejich vázáním. V letech následujících k tomu přispělo také postupné oživování ekonomiky, které se projevovalo především vyšší

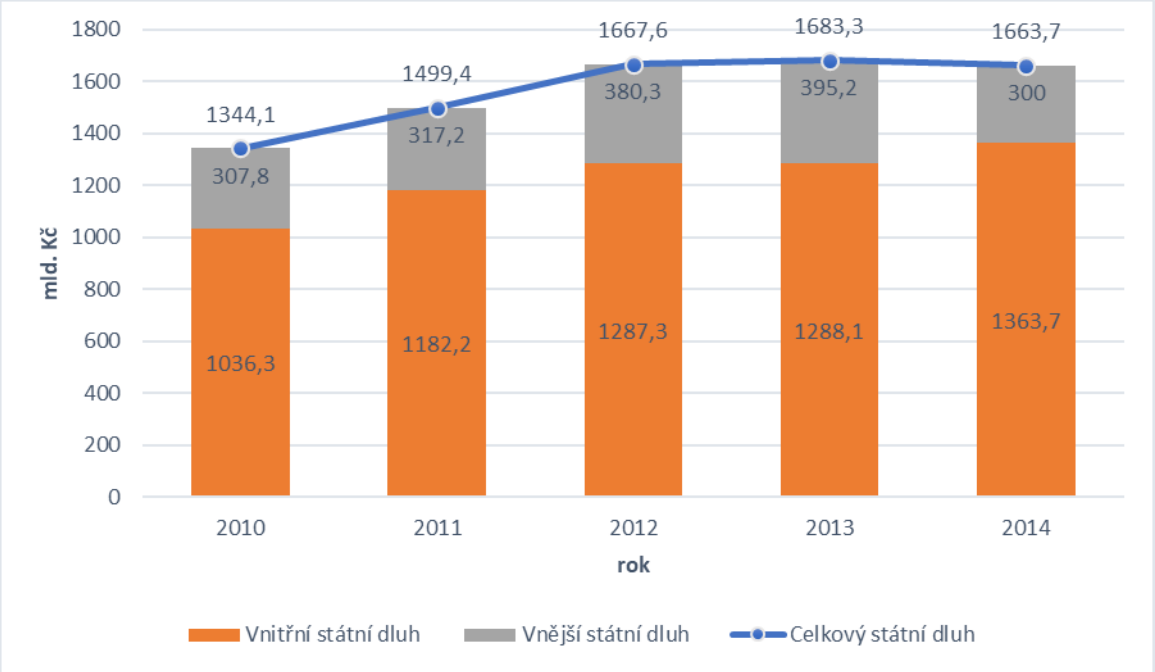
dynamikou růstu příjmů, než byl růst výdajů. Z tabulky č. 7 je patrné, že úsilí snížit rozpočtový schodek bylo úspěšné, neboť na konci roku 2014 dosahoval schodek státního rozpočtu 77,8 miliard Kč, což je o více než polovinu méně, než v již zmíněném roce 2009. Zároveň byl schodek státního rozpočtu tohoto roku čtvrtý nejnižší od roku 2003.

Tabulka 7 Vývoj salda státního rozpočtu v letech 2010-2014

ROK	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Saldo státního rozpočtu (v mld. Kč)	-156,4	-142,8	-101	-81,3	-77,8

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Zatímco schodek státního rozpočtu se během sledovaných let snižoval, státní dluh naopak rostl. Nejvýraznější meziroční růst nastal v letech 2010 (tj. o 165,9 miliard Kč), 2011 (tj. o 155,3 miliard Kč) a v roce 2012 (tj. o 168,2 miliard Kč). Během roku 2013 se státní dluh navýšil o 15,7 miliard Kč, což je nárůst oproti loňskému roku méně než desetinový. V roce 2014 se poprvé od roku 1995 státní dluh snížil. Došlo i ke změnám struktury, kdy se zahraniční státní dluh snížil z 22,9 % v roce 2010 na 18 % v roce 2014. Vývoj státního dluhu včetně jeho struktury je ilustrován na následujícím grafu.



Graf 12 Struktura a vývoj státního dluhu v letech 2010-2014 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Podíl státního dluhu na HDP České republiky kopíruje rostoucí trend jeho absolutní výše. V letech, kdy dochází k růstu státního dluhu, tedy roste i jeho podíl na hrubém domácím produktu. V letech 2012 a 2013 dosahoval podíl státního dluhu na HDP tuzemské republiky rekordní výše, tj. 41,2 %. Jediným rokem znázorňujícím pokles na HDP je rok 2014, kdy došlo k meziročnímu poklesu o 2,2 procentní body. Tyto údaje jsou ilustrovány v následující tabulce.

Tabulka 8 Vývoj podílu státního dluhu na HDP v letech 2010-2014

ROK	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Podíl státního dluhu na HDP ČR	34 %	37,3 %	41,2 %	41,2 %	39 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

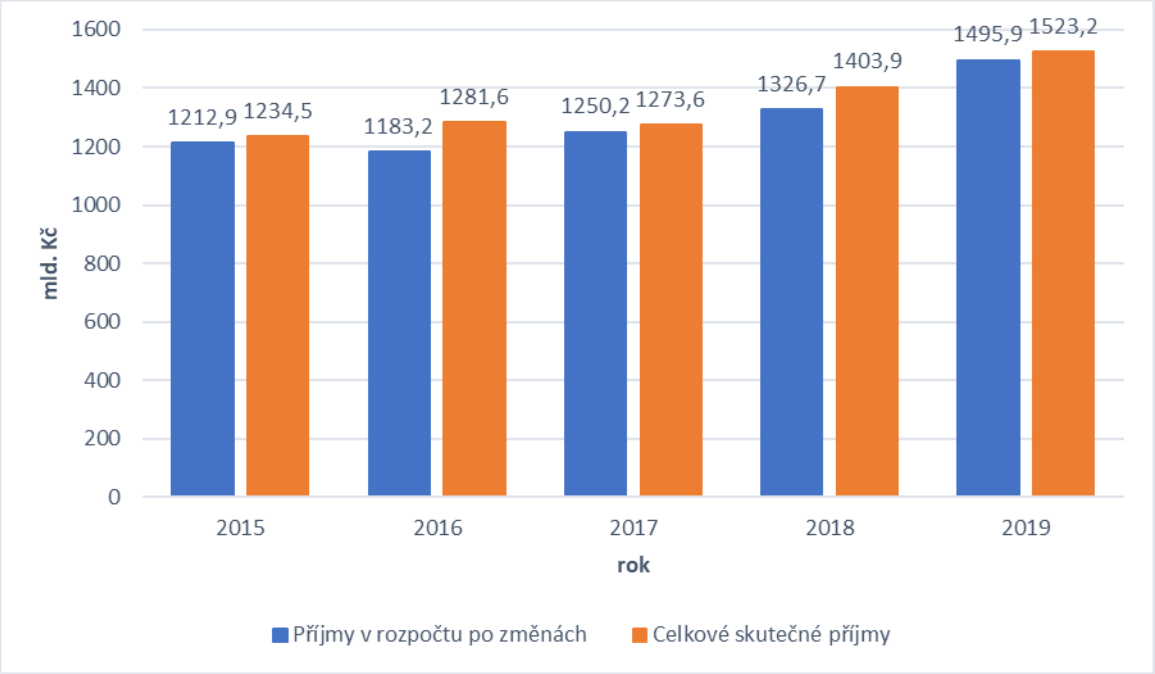
4.4 Analýza státního rozpočtu v letech 2015-2019

V období let 2015-2019 se situace ještě více zlepšovala. V roce 2015 ke snižování schodku státního rozpočtu přispívalo kromě sílícího ekonomického růstu i dočerpávání finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie. Tempo výběru všech spotřebních daní bylo v tomto roce nejvyšší za posledních osm let, a to zejména zásluhou spotřební daně z tabákových výrobků, která se meziročně zvýšila o 13,8 %. Hospodaření roku 2016 skončilo přebytkem ve výši 61,8 miliard Kč, ke kterému pomohl nejen stále pokračující růst ekonomiky, ale také dodatečné příjmy z rozpočtu Evropské unie, přičemž příjmy z rozpočtu EU byly z velké části tvořeny dobíhajícími projekty a na druhé straně investiční výdaje ještě nebyly na nové programové období stoprocentně připravené. Následující rok skončil schodkem státního rozpočtu, který byl zapříčiněn zrychleným čerpáním investic a některých běžných výdajů na konci roku. Je nutné podotknout, že i když růst tuzemské ekonomiky pokračoval i tomto roce, nedošlo k tak příznivému výsledku, jako byl v roce předešlém. Hospodaření státního rozpočtu v roce 2018 skončilo podruhé po roce 1995 přebytkem, v tomto roce konkrétně ve výši 2,9 miliard Kč. Zároveň šlo o pátý přebytek v historii samostatné České republiky. I přes náznaky zpomalování k tomuto výsledku přispěl zejména ekonomický růst a v druhé polovině roku také veřejné investice. Rok 2019 skončil nejslabším výsledkem za poslední čtyři roky, kdy výsledek hospodaření dosáhl schodku 28,5 miliard Kč. Nejvýrazněji k tomu přispěl rychlý růst běžných a investičních výdajů i zpomalení dynamiky výběru některých daní zapříčiněných zpomalením hospodářského růstu, který byl patrný zejména ve druhé polovině roku. Zároveň zvolnilo

tempo růstu výběru DPH, které skončilo za rozpočtovým očekáváním, a tempo růstu celkových výdajů vystoupalo na 10,8 %.

4.4.1 Analýza příjmů státního rozpočtu v letech 2015-2019

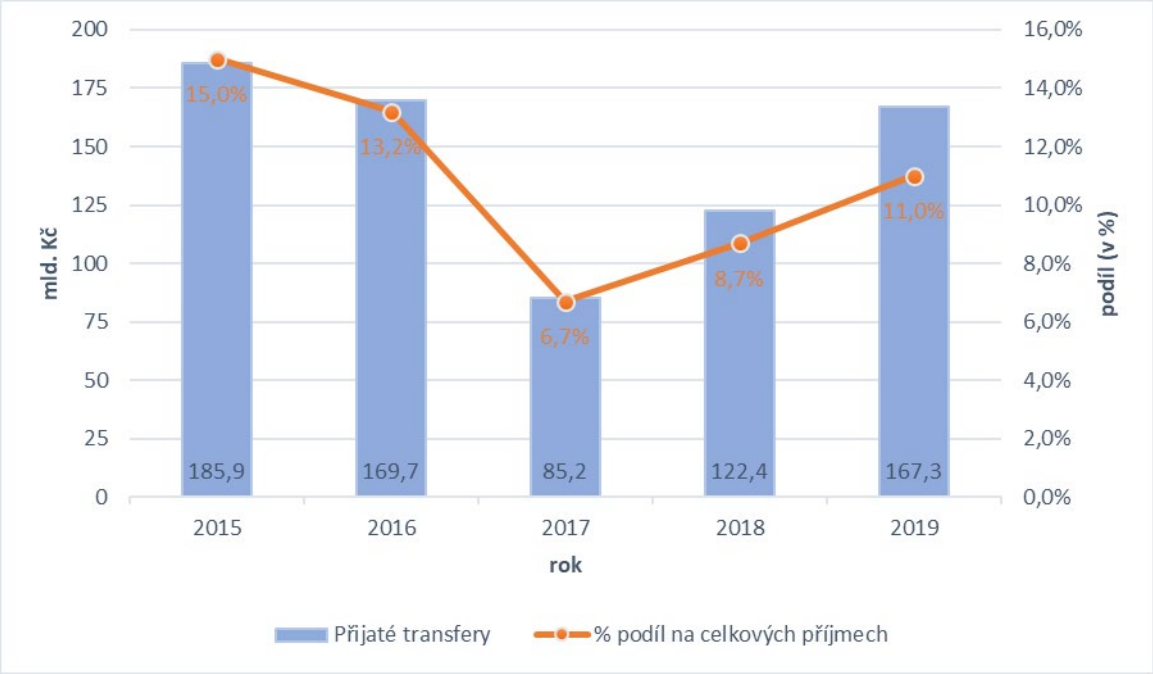
Z následujícího grafu je na první pohled patrné, že v tomto rozmezí docházelo k růstu skutečně celkových přijatých finančních prostředků. Jedinou výjimku tvoří rok 2017, kdy v meziročním porovnání s rokem 2016 celkové skutečně příjmy klesly. Je to především z toho důvodu, že v roce 2016 byly dodatečně získány finanční prostředky z Evropské unie vázané na dobíhající programové období (2007-2013) a na druhé straně byla nízká celková připravenost projektů na start nového období (2014-2020), z čehož vyplývá pomalý náběh čerpání výdajů na společné programy ČR a EU. V rámci tohoto programového období poklesly kapitálové výdaje v roce 2016 o 84,8 % (tj. o 117 miliard Kč) na 20,9 miliard Kč. Došlo ke vzájemné kompenzaci jen z určité části, která se projevila růstem výdajů do společných programů EU a ČR. Zároveň je nutné zmínit že ve sledovaném období došlo ve všech letech k vyššímu inkasu skutečných celkových příjmů v porovnání s příjmy stanovenými v rozpočtu po změnách, což je do značné míry zapříčiněno růstem ekonomiky, který začal mírně klesat až v závěru roku 2019.



Graf 13 Vývoj skutečných příjmů a příjmů po rozpočtových opatřeních v letech 2015-2019 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Minimální výkyvy se vyskytly u pojistného na sociální zabezpečení, které ve sledovaném období činilo kolem 33-36 % celkových příjmů státního rozpočtu. Nejvíce meziročních procentuálních změn se vyskytovalo u přijatých transferů.



Graf 14 Vývoj přijatých transferů (v mld. Kč) a jejich podíl na celkových příjmech (v %) v letech 2015-2019

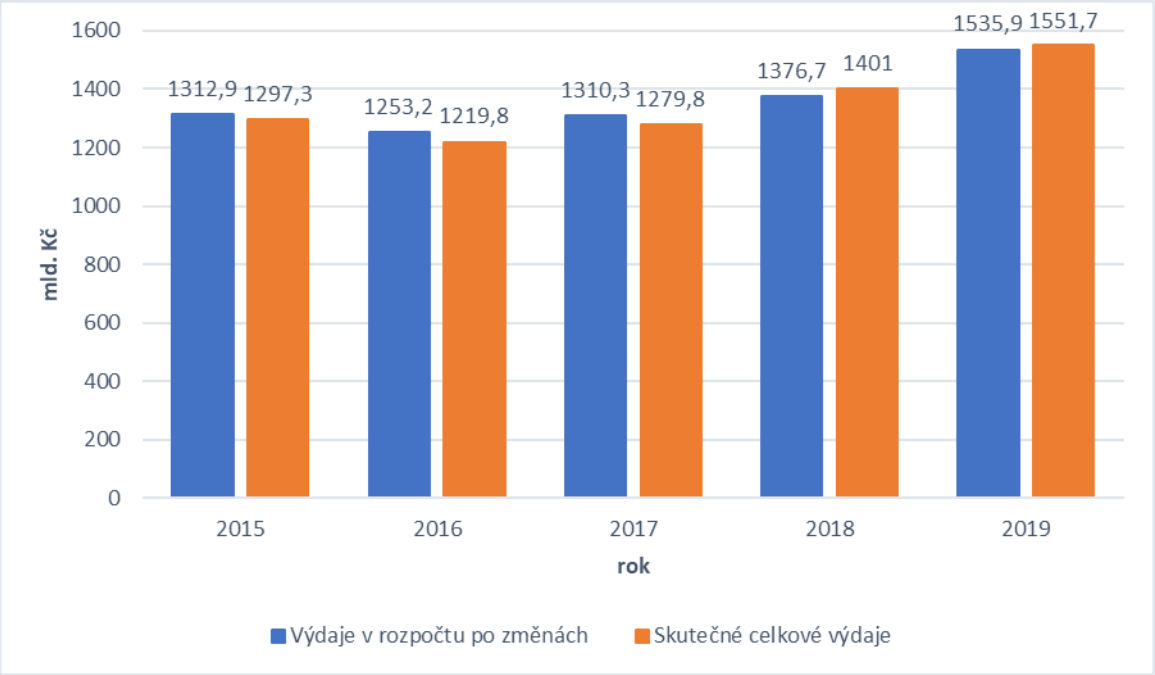
Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Z grafu č. 14, který znázorňuje vývoj přijatých transferů v absolutním vyjádření včetně jejich procentuálního podílu na celkových příjmech státního rozpočtu v letech 2015 až 2019, je patrné, že podíl přijatých transferů na celkových příjmech státního rozpočtu v roce 2017 poklesl meziročně o 6,5 procentních bodů, v absolutním vyjádření o 84,5 miliard Kč, tj. téměř o polovinu. To bylo ovlivněno zejména investičními převody z Národního fondu, které meziročně klesly o 49,8 % a byly plněny pouze na 32,3 % rozpočtu po změnách.

4.4.2 Analýza výdajů státního rozpočtu v letech 2015-2019

Na straně výdajů lze pozorovat opačný trend než na straně příjmů. V prvních třech letech sledovaného období bylo skutečně vynaloženo méně výdajů, než bylo stanoveno v rozpočtu po změnách. V letech 2018 a 2019 tomu bylo naopak, a to zejména z důvodu

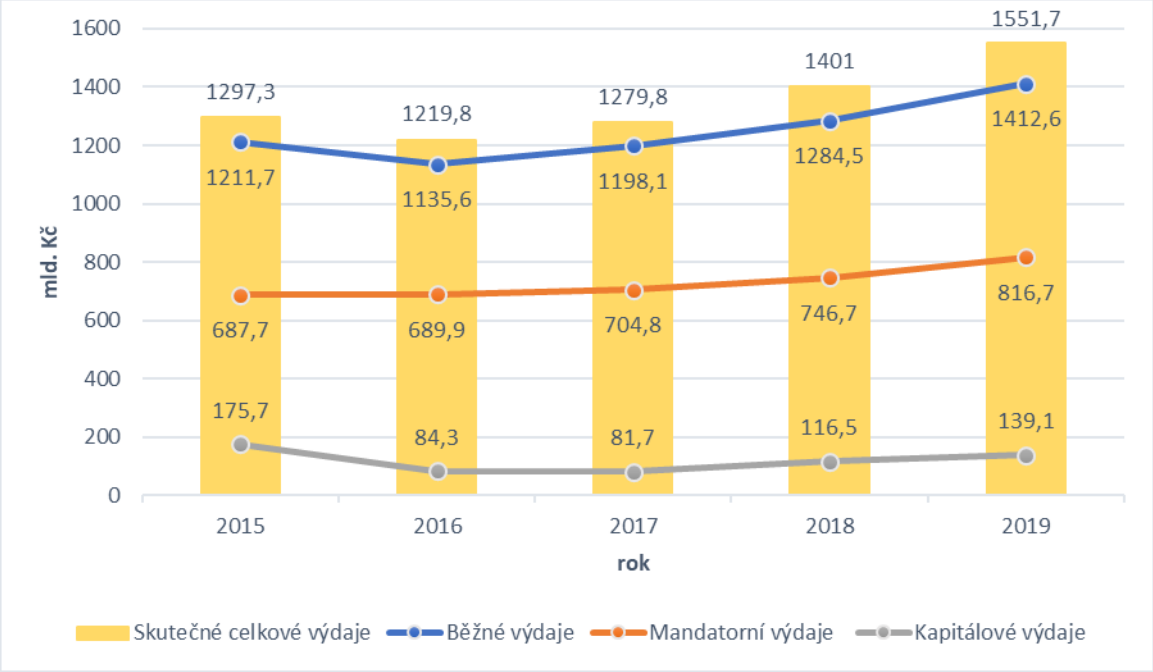
vyšších neinvestičních půjčených prostředků, kdy v roce 2018 bylo čerpáno 166,5 % rozpočtu po změnách a v roce 2019 dokonce 224,7 %. Následující graf ilustruje vývoj výdajů po rozpočtových opatřeních a skutečných výdajů v letech 2015 až 2019.



Graf 15 Vývoj skutečných výdajů a výdajů po rozpočtových opatřeních v letech 2015-2019 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Při vycházení z druhového členění výdajů státního rozpočtu se struktura ve sledovaném období příliš neměnila. Běžné výdaje už dlouhodobě tvoří více než 90 % celkových výdajů státního rozpočtu. Z následujícího grafu je patrné, že při růstu celkových výdajů vzroste i výše běžných výdajů, tzn. trend vývoje celkových skutečných příjmů je téměř totožný s trendem vývoje běžných výdajů. Autoři hospodářské politiky mohou rozpočtové výdaje, na rozdíl od příjmů, určitým způsobem ovlivnit, neboť jejich výše do značné míry závisí na politických a hospodářských opatřeních vlády. Z následujícího grafu je zároveň patrné, že výdaje mandatorní, které zpravidla bývají nejvyšší položkou státních výdajů, dosahují stále vyšší hodnoty.



Graf 16 Vývoj struktury výdajů v letech 2015-2019 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

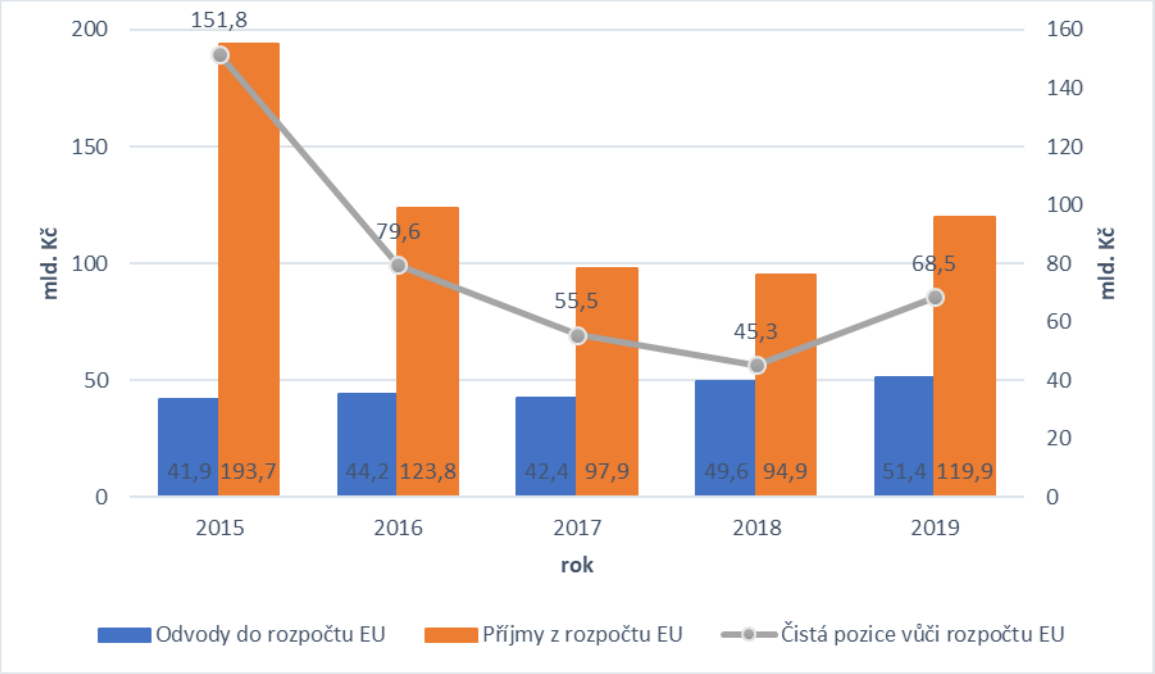
Během rozpočtového období nemohou být mandatorní výdaje výrazným způsobem měněny, z čehož vyplývá nižší flexibilita fiskální politiky, kdy vláda může operativně zasahovat v průměru jen v méně než 46 % všech výdajů. Ve sledovaném období totiž mandatorní výdaje v průměru představují 54,1 % celkových skutečných výdajů státního rozpočtu, což představuje problém, neboť růst těchto výdajů lze opodstatnit v dobách hospodářské krize, kdy mohou být tyto výdaje vyšší z důvodu působení stabilizátorů. Jelikož ve sledovaném období docházelo naopak k hospodářskému růstu, mělo dojít ke stabilizaci vývoje tohoto ukazatele. V tomto případě dochází k tomu, že je k dispozici méně finančních prostředků na zbylé nemandatorní výdaje. Na druhé straně je jasné, že pokud by chtěla vláda mandatorní výdaje snížit, tak by se pravděpodobně setkala s kritikou ze strany občanů i opozice, kterým často tyto výdaje přímo ovlivňují jejich příjmy osobního charakteru. Proto dochází k šetření v odlišných oblastech výdajů.

V průměru 44,4 % celkových výdajů připadlo na sociální věci a politiku zaměstnanosti, kam lze zařadit např. dávky důchodového pojištění, dávky státní sociální podpory, dávky nemocenského pojištění či podpory v nezaměstnanosti. Na druhém místě s průměrem 22,8 % jsou výdaje na služby pro obyvatelstvo (např. výdaje na vzdělávání, na zdravotnictví, na bydlení apod.). Následující skupiny výdajů jsou v průměru

procentuálně téměř totožné. Jsou jimi průmyslové a ostatní odvětví hospodářství (10,3 %), všeobecná veřejná správa a služby (9,7 %) a bezpečnost státu a právní ochrana (8,9 %). Nejméně výdajů (v průměru 3,9 %) bylo vynaloženo na zemědělství, lesní hospodářství a rybářství.

4.4.3 Analýza vztahu státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie v letech 2015-2019

Česká republika skončila pokaždé od svého vstupu do Evropské unie v roce 2004 s kladnou čistou pozicí, tzn. odvedla méně, než z rozpočtu EU přijala. Každým rokem se však výše této čisté pozice mění. Za celé období od vstupu ČR do EU až do současnosti, tj. od roku 2004 do konce roku 2019, bylo z rozpočtu Evropské unie do státního rozpočtu získáno celkem 1,43 bilionů Kč, a naopak do rozpočtu EU Česká republika odvedla 616,8 miliard Kč. Na následujícím grafu je ilustrován vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU včetně absolutní výše příjmů a výdajů.



Graf 17 Vývoj čisté pozice včetně vývoje odvodů do rozpočtu EU a příjmů z rozpočtu EU v letech 2015-2019 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Rekordní výši čisté pozice vůči rozpočtu EU bylo dosaženo v roce 2015. V tomto roce Česká republika získala o 151,8 miliard Kč více, než odvedla. Hlavním důvodem byla

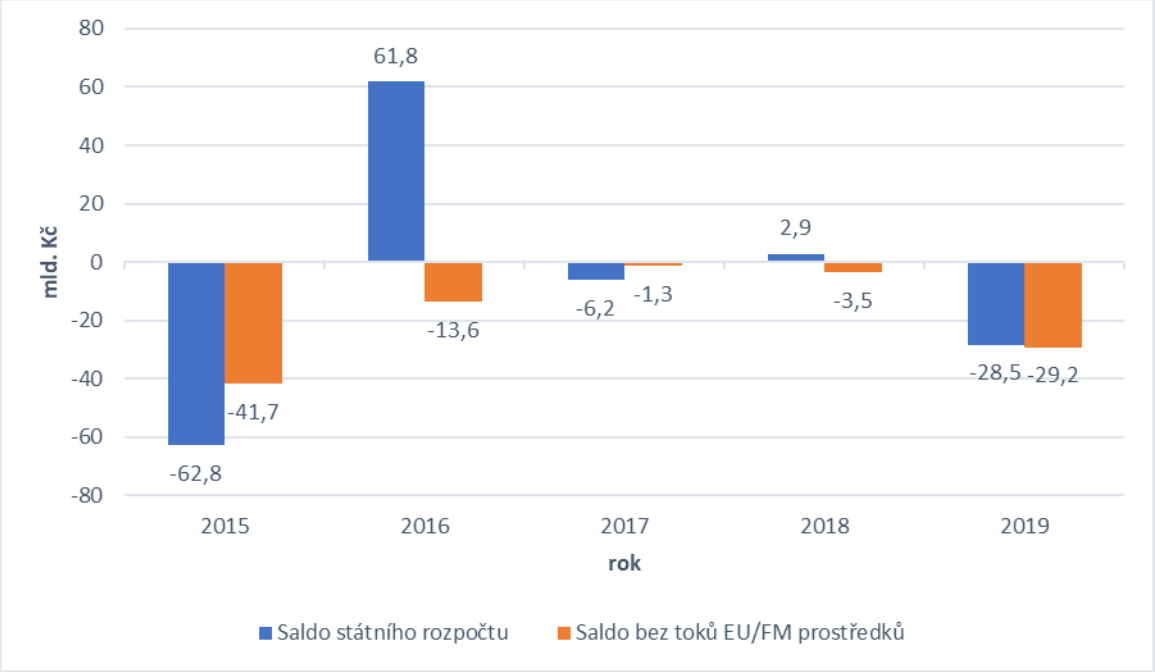
zejména snaha ČR vyčerpat maximální objem finančních prostředků za končící programové období 2007-2013 a zároveň obdržení zálohových plateb na roky 2014 a 2015.

I když následujícího roku byla dosažena čistá pozice o cca 47,5 % nižší, její výše byla i tak třetí nejvyšší od doby vstupu České republiky do EU. V roce 2018 byla čistá pozice nejnižší z tohoto sledovaného období, meziročně oproti roku 2017 poklesla o 7,2 miliard Kč. Hlavním důvodem byl především růst odvodů do rozpočtu EU, který přímo souvisí s rostoucí vyspělostí ČR v rámci členských zemí Evropské unie. Růstu čisté pozice bylo dosaženo až v roce 2019, zejména díky vyššímu tempu čerpání finančních prostředků na Fond soudržnosti a strukturální fondy.

4.4.4 Analýza salda státního rozpočtu a státního dluhu v letech 2015-2019

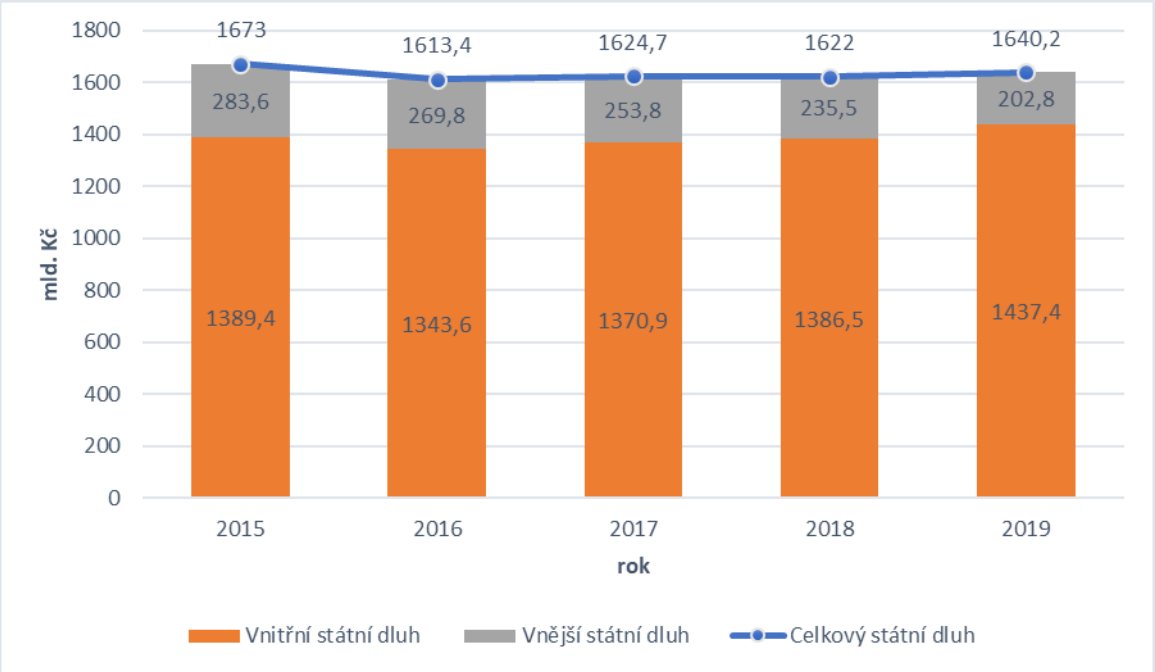
Z následujícího grafu je patrné, že ve sledovaném období skončilo hospodaření státu třikrát rozpočtovým schodkem a dvakrát rozpočtovým přebytkem. Zároveň je nutné se zaměřit i na výsledky hospodaření bez finančních toků EU/FM prostředků, které jsou ve schváleném rozpočtu na příjmové i výdajové straně zahrnuty s neutrálním dopadem na saldo státního rozpočtu, skutečně se ale tyto příjmy a výdaje liší. Oranžově jsou znázorněny výsledky hospodaření po očištění tohoto vlivu a z grafu je zřejmé, že neustálý trend snižování takto očištěného výsledku byl v roce 2019 přerušen. Bylo to především z toho důvodu, že tempo růstu příjmů nestačilo tempu růstu výdajů o 2,3 procentní body.

Kladného salda státního rozpočtu v roce 2016 bylo dosaženo, jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách, zejména díky tokům EU/FM prostředků na příjmové i výdajové straně. Po očištění tohoto vlivu, tzn. bez započítání těchto finančních prostředků, by výsledek hospodaření skončil schodkem ve výši 13,6 miliard Kč, což představuje meziroční snížení schodku o 28,1 miliard Kč. I tento výsledek se dá považovat za uspokojující, neboť byl ovlivněn také překročením rozpočtu daňových příjmů o 29,8 miliard Kč, z čehož vyplývá vyšší než očekávaný růst ekonomiky, a s tím související vyšší zaměstnanost a růst platů v soukromém i veřejném sektoru. V letech 2017 a 2018 se tyto výsledky výrazně přiblížily vyrovnanému hospodaření.



Graf 18 Vývoj salda státního rozpočtu a salda bez toků EU/FM prostředků v letech 2015-2019 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021



Graf 19 Struktura a vývoj státního dluhu v letech 2015-2019 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

Graf č. 19 zobrazuje trend klesajícího státního dluhu ve sledovaném období, kdy došlo ke snížení dluhu z 1673 miliard Kč v roce 2015 na 1640,2 miliard Kč v roce 2019. Hlavním důvodem bylo především efektivnější řízení likvidity státní pokladny a v letech 2016 a 2018 k tomu přispěly dosažené přebytky státního rozpočtu. Dalšími faktory jsou bezpochyby také racionálnější rozpočtové plánování, vyšší objem finančních prostředků obdržených z rozpočtu Evropské unie a neustále se zlepšující ekonomická situace jak v České republice, tak ve světě. Z grafu je na první pohled patrný také pokles podílu vnějšího dluhu na celkovém státním dluhu, což je nepochybně pozitivní jev. V případě vnějšího dluhu stát dluží cizincům, z čehož vyplývá určité snížení spotřebních možností dané země a odliv financí ve formě úroků do zahraničí, který není jako v případě vnitřního dluhu kompenzován nárůstem soukromých aktiv.

Absolutní výše státního dluhu není v každém případě jediným určujícím ukazatelem, proto je nutné sledovat i podíl státního dluhu na HDP dané země. Z předchozího grafu je zřejmé, že hodnota státního dluhu v absolutním vyjádření během sledovaného období v jednotlivých letech střídavě klesala a stoupala. Z následující tabulky je na první pohled patrný klesající podíl státního rozpočtu na HDP České republiky, který klesl z 36,4 % v roce 2015 o 7,3 p. b. na 29,1 % na konci roku 2019. V porovnání s ostatními členskými státu Evropské unie patří Česká republika mezi země, které mají relativně nízký podíl státního dluhu na HDP, z čehož vyplývá zařazení České republiky mezi jeden z nejméně zadlužených států. Průměrný podíl na HDP se v posledních pěti letech pohybuje okolo 32 %, což je značně daleko od hranice 60 %, která je jedním ze čtyř Maastrichtských konvergenčních kritérií nutných pro vstup do Evropské měnové unie.

Tabulka 9 Vývoj podílu státního dluhu na HDP v letech 2015-2019

ROK	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Podíl státního dluhu na HDP ČR	36,4 %	33,8 %	32,2 %	30,5 %	29,1 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat dostupných z portálu MF ČR, 2021

4.5 Státní rozpočet v roce 2020

V analýze státního rozpočtu nebyl rok 2020 zahrnut, neboť v době zpracování diplomové práce nebyla veškerá potřebná data k dispozici. Nicméně tento rok je důležité zmínit zejména z toho důvodu, že byl celý svět zasažen pandemií nemoci COVID-19, která

s sebou přinesla výrazný propad ekonomické aktivity. Přijatá opatření proti šíření nového typu koronaviru v prvním pololetí roku způsobily hlubokou recesi, a tím i snížení daňových příjmů státního rozpočtu. Zároveň bylo na boj proti šíření epidemie a na podporu ekonomiky (včetně podpory občanům i firmám) vynaloženo mnohem více státních výdajů, než se kterými se původně počítalo. Celá situace byla navíc doprovázena nejistotou ohledně ekonomických výhledů, které jsou značně citlivé nejen na vývoj pandemie, ale také na opakované zavádění a uvolňování vládních nařízení. Během roku 2020 došlo k novelizacím (v březnu, dubnu a červenci), díky kterým se deficitní hospodaření státního rozpočtu zvýšilo z původních 40 miliard na 500 miliard Kč.

Skutečné celkové příjmy státního rozpočtu meziročně klesly o 47,7 miliard Kč na 1 475,5 miliard Kč a výdaje vzrostly o 291,2 miliard Kč na 1 842,9 miliard Kč. Ministerstvo financí uvedlo, že na podporu boje s pandemií COVID-19 bylo v roce 2020 vynaloženo celkem 216,5 miliard Kč, z toho 137,8 miliard Kč šlo na přímá opatření, kam patří např. program Antivirus či kompenzační bonusy.[103] Dosažený schodek státního rozpočtu se meziročně zhoršil o 338,9 miliard Kč a jeho výše činila 367,4 miliard Kč. Jedná se o nejvyšší schodek od vzniku samostatné České republiky. Do roku 2020 skončilo hospodaření státního rozpočtu nejhůře v roce 2009 (tj. 192,4 miliard Kč), kdy byl celý svět zasažen finanční a hospodářskou krizí.

Díky obrovské emisi střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů určených k předfinancování se pro krytí krizového schodku státního rozpočtu, řádným splátkám státního dluhu a posílení likvidních rezerv došlo k ohromnému nárůstu státního dluhu, který meziročně vzrostl o 410 miliard Kč na rekordních 2,05 bilionů Kč (k 12.2.2020), což představuje 36,5 % HDP ČR. Na každého občana České republiky tak teoreticky připadá dluh ve výši zhruba 191 000 Kč.[104]

Nynější odhady odborníků předpokládají, že k dosažení 50 % hranice podílu veřejného dluhu na HDP České republiky by mělo dojít během příštích pěti let, a to i v případě, kdy by došlo k postupnému přiblížení se k dlouhodobému tempu růstu

[103] Pandemický rozpočet skončil ve schodku 367 miliard korun. Na téměř dvojnásobku rekordu z roku 2009. Dostupné z: https://www.e15.cz/domaci/pandemicky-rozpocet-skoncil-ve-schodku-367-miliard-korun-na-temer-dvojnasobku-rekordu-z-roku-2009-1376741

[104] Státní dluh loni stoupl o čtvrtinu na rekordních 2,05 bilionu. Dostupné z: https://www.e15.cz/domaci/statni-dluh-loni-stoupl-o-ctvrtinu-na-rekordnich-2-05-bilionu-1377913

nastolenému před pandemií. Podle prognostických modelů vytvořených v roce 2019 měl tento stav nastat v důsledku stárnutí české populace až o dvacet let později.[105]

V souvislosti s pandemií COVID-19 bylo v Bruselu rozhodnuto o aktivaci obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu, jelikož má tato situace značný dopad na veřejné finance všech ekonomik a státy nemají možnost šíření viru ovlivnit. Z tohoto důvodu se mohou členské státy Evropské unie pro roky 2020 a 2021 odchýlit od rozpočtových požadavků uplatňovaných v evropském fiskálním rámci.[106]

Závěrem k této situaci lze uvést, že i přes problémy způsobené pandemií zůstávají veřejné finance České republiky na dobré úrovni, především díky relativně nízké vstupní zadluženosti. V případě deficitu vládních institucí skončila Česká republika na 6. místě a z hlediska výše dluhu zůstává České republika v rámci Evropské unie na 4. místě, hned za Estonskem, Lucemburskem a Bulharskem.[107]

4.6 Návrhy možného řešení problematiky deficitu státního rozpočtu

Tato kapitola se věnuje problematice deficitního hospodaření státního rozpočtu České republiky a možných návrhů, jak se příčinám schodku vyvarovat a jak dosáhnout vyrovnanosti při tvorbě státního rozpočtu, včetně návrhů ke snížení státního dluhu. Nízké deficity (v některých letech dokonce přebytky) státního rozpočtu v České republice v posledních letech zapříčinil zejména vyšší, něž očekávaný růst ekonomiky. V tomto případě tedy byly splněny sliby, že dojde ke snížení schodku státního rozpočtu, nicméně toto není dlouhodobě uspokojující řešení, neboť při recesi se tyto problémy znovu objeví.

Příčiny schodku státního rozpočtu vznikají na příjmové i výdajové straně. Prvním možným řešením může být zvýšení rozpočtu příjmů. V České republice jsou hlavním zdrojem příjmů daňové příjmy, které v průměru tvoří cca 90 % veškerých příjmů státního rozpočtu. V roce 2019 dosahovala složená daňová kvóta České republiky 34,9 %, tzn. podíl daní na HDP tvořil 34,9 %. Dle Organizace pro hospodářskou spolupráci

[105] Zabraňme pandemické trajektorii zadlužení. Dostupné z: https://archiv.ihned.cz/c1-66747190-zabranme-pandemicke-trajektorii-zadluzeni
[106] Sdělení Komise Radě o aktivaci obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu. (2020). Dostupné z https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/CS/COM-2020-123-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF
[107] České veřejné finance zůstávají mezi nejzdravějšími v EU. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/ceske-verejne-finance-zustavaji-mezi-nej-39838.

a rozvoj (dále jen OECD) činil v roce 2019 průměr členských států 33,8 %.[108] Z toho vyplývá, že Česká republika se vyskytuje nad průměrem a ve srovnání se zeměmi nacházející se na podobné ekonomické úrovni je daňová kvóta České republiky na jedné z nejvyšších úrovní.

Na tento vývoj daňové kvóty v souvislosti se schvalováním státního rozpočtu na rok 2020 se vyjádřilo Ministerstvo financí, které zmínilo, že růst podílu daňových výnosů k HDP nelze interpretovat tak, že roste daňová zátěž.[109] Podle Ministerstva financí totiž růst daňové kvóty nezávisí pouze na ekonomickém cyklu nebo na sazbách pojistného a daní, stěžejní je také efektivita výběru daní. Z pohledu HDP dojde k převodu určité části šedé ekonomiky do oficiální.

Místo zvyšování daňového zatížení by se v České republice mělo přistoupit naopak k jeho snižování, což může vést k podpoře podnikatelského sektoru a s tím související tvorbě nových pracovních míst, tedy zvyšování zaměstnanosti, což by způsobilo nárůst daňových příjmů a zároveň snížení výdajů na podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikacích.

V současné době došlo v České republice ke zrušení superhrubé mzdy, která byla nahrazena dvěma sazbami daně z příjmů (15 % a 23 %). První ze zmíněných sazeb se bude počítat z maximální výše hrubého příjmu 141 764 Kč, což odpovídá čtyřnásobku průměrné hrubé mzdy v roce 2021. Sazba druhá, tj. 23 % se bude vypočítávat z hrubého příjmu vyššího. Tato změna nahrazuje tzv. solidární daň, která vznikla v roce 2013 a platily ji osoby s mimořádně vysokými příjmy. Její výše byla 7 % z částky překračující limit 48násobku průměrné roční mzdy.[110] Stávající ministryně financí Alena Schillerová uvedla, že tento daňový balíček, kam kromě zrušení superhrubé mzdy spadá také zvýšení daňových slev na poplatníka, snížení spotřební daně z motorové nafty a zavedení „stravenkového paušálu“, bude mít dopad na státní rozpočet zhruba 130 miliard Kč.[111] Většina ekonomů s tímto krokem souhlasí, podle nich totiž dojde k zjednodušení a zejména

[108] *Revenue Statistics 2020* [online]. Dostupné z: https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-2522770x.htm.
[109] Růst složené daňové kvóty neznamená zvyšování daní. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2019/rust-slozene-danove-kvoty-neznamena-zvys-36457.
[110] Solidární daň v příkladech: Limit se pro rok 2020 opět zvyšuje. Dostupné z: https://www.e15.cz/finexpert/danove-priznani/solidarni-dan-v-prikladech-limit-se-pro-rok-2020-opet-zvysuje-1363114
[111] Superhrubé dopady zrušení superhrubé mzdy. Dostupné z: https://www.forum24.cz/superhrube-dopady-zruseni-superhrube-mzdy/.

zpřehlednění daňového systému. Zároveň je nezbytné tyto kroky doprovázet určitými úspornými opatřeními ve státních výdajích, kterými by mělo být snížení těchto daní financováno.

Druhé možné řešení se nabízí na straně státních výdajů. Jak již bylo zmíněno, v České republice se neustále zvyšuje podíl mandatorních výdajů (především sociálních) na celkových výdajích státního rozpočtu. To omezuje operativní zásahy při realizaci ostatních nemandatorních výdajů. Možným řešením problematiky zvyšování mandatorních výdajů by mohla být reforma důchodového systému. Hlavním problémem současného důchodového systému je skutečnost, že 80 % nákladů na důchody je hrazeno prostřednictvím pojistného, přičemž evropský průměr dosahuje hodnoty 52 %. Důchodová reforma v současné době existuje, nicméně nemá ještě potřebnou podporu. Tato reforma navrhuje rozdělení důchodu na dvě části: pevnou solidární část a zásluhovou část. Hlavními prioritami nového návrhu důchodové reformy jsou[112]:

- zavedení základního důchodu ve výši 10 000 Kč na osobu,
- zavedení nižší daně pro pracující důchodce,
- zkrácení potřebné doby pojištění o 10 let, tj. z 35 let na 25 let,
- zavedení důchodové kalkulačky, na které si osoby budou moci spočítat výši důchodu,
- „výchovné“, tj. ocenění péče o děti ve výši 500 Kč za jedno dítě, maximálně 1 500 Kč měsíčně,
- odlišný důchodový věk pro náročnější profese,
- zavedení vícezdrojového financování důchodového systému.

Dle analytiků návrh této důchodové reformy neřeší hlavní problém, kterým je dlouhodobá finanční udržitelnost tohoto systému. Zároveň nejsou uvedeny návrhy, čím budou náklady a výdaje spojené s touto reformou pokryty.

Další oblastí řešení deficitu státního rozpočtu by mohla být racionalizace poskytování sociálních dávek tak, aby je čerpaly pouze osoby opravdu sociálně potřebné a aby nedocházelo k jejich zneužívání. Někteří lidé nemají motivaci k nalezení práce,

[112] Nová důchodová reforma je na světě. Nemá ale podporu vládního ANO. Dostupné z: https://www.e15.cz/domaci/nova-duchodova-reforma-je-na-svete-nema-ale-podporu-vladniho-ano-1376174.

neboť sociální dávky jim stačí a v některých případech jsou vyšší než za práci, která by jim byla nabídnuta. Tyto osoby budou tedy raději doživotně čerpat tyto dávky a podpory.

Výraznější změny by mohly nastat také u výdajů na státní politiku zaměstnanosti, kde by mohlo dojít k jejich snížení. Nedocházelo by tedy ke stanovování výše podpory z průměrného čistého výdělku, nýbrž například od sociálních dávek či životního minima. To by mohlo vést ke zvýšení motivace nezaměstnaných k nalezení nového zaměstnání. Mezi další výdaje státního rozpočtu v této oblasti se řadí úhrady části či celé částky nákladů na rekvalifikaci, které by mohly být snížené, případně zrušené. Stěžejním způsobem vedoucím ke snížení státních výdajů na politiku zaměstnanosti zůstává snižování nezaměstnanosti a tvorba nových pracovních míst vedoucích k inkasu nových finančních prostředků z daní.

Přispět by mohlo také snížení počtu státních zaměstnanců, neboť mezi mandatorní výdaje patří platy těchto zaměstnanců a příslušné odvody, které za posledních pět let vzrostly o více než 60 %. Kromě snižování počtu státních zaměstnanců by výrazně pomohlo i zamezení neustálému zvyšování platů státních zaměstnanců, které je v současnosti trendem, a udržení je po určitou dobu na stávající úrovni. V současné době ve veřejném sektoru pracuje 640 700 osob a průměrný plat státního zaměstnance dosahuje výše 35 437 Kč, což je oproti roku 2017 nárůst o 10,8 %.[113]

Další možností by mohlo být zvýšení minimální stanovené výše vládní rozpočtové rezervy, která se vytváří na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a v současnosti je její výše stanovena na alespoň 0,3 % státních výdajů na příslušný rozpočtový rok. Jejím účelem je krytí nepředvídaných a nezbytných výdajů, které se během roku vyskytnou.

V souvislosti se snížením deficitu státního rozpočtu i státního dluhu by při projednávání a schvalování státního rozpočtu na následující roky mohlo dojít k hospodárnějšímu a účelnějšímu využívání státních finančních prostředků, pokud by příslušní poslanci požadovali objasnění individuálních výdajů a zdůvodnění, proč by měli být vyloženy v požadované výši.

[113] Výdaje státu na platy rostou, ale kvalita služeb ne, vadí Stanjurovi. Podle Schillerové už k plošnému přidávání nedojde. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2926118-vydaje-statu-na-platy-rostou-ale-kvalita-sluzeb-ne-vadi-stanjurovi-podle.

5 Výsledky a diskuse

V praktické části diplomové práce byl zhodnocen vývoj tuzemského státního rozpočtu, především v souvislosti s vývojem bilance příjmů a výdajů v uplynulých dvaceti letech, tj. od roku 2000 do roku 2019. Tento časový úsek byl rozdělen na čtyři období, zejména kvůli snazší orientaci, avšak jednotlivé analýzy spolu do vysoké míry souvisí. Současně byl zahrnut vztah státního rozpočtu České republiky k rozpočtu Evropské unie a vývoj čisté pozice. V neposlední řadě byl sledován vývoj salda státního rozpočtu, a s tím související vývoj státního dluhu včetně poměru dluhu k HDP.

V průběhu sledovaného období prošla česká ekonomika značně odlišnými situacemi, ať už se jednalo o období hospodářského růstu, či období recese. Začátek nového tisíciletí se vyznačoval mírným růstem, který se výrazně zvýšil po roce 2005, což mohlo být do určité míry zapříčiněno vstupem České republiky do Evropské unie. V rozmezí let 2005-2007 činilo tempo růstu HDP více než 6 % a objemy finančních prostředků se zvyšovaly na příjmové i výdajové straně státního rozpočtu.

Tato vzestupná tendence pokračovala až do posledního čtvrtletí roku 2008, kdy se ekonomika České republiky začala pomalu dostávat do recese. Tato recese byla způsobena celosvětovou hospodářskou krizí, která zasáhla i Českou republiku, a projevila se zejména snížením HDP o 4,1 %. Na jedné straně došlo k poklesu příjmů (o 8,4 %) a na druhé k nárůstu státních výdajů (o 7,7 %), což mělo za následek historicky nejvyšší schodek státního rozpočtu a s tím související nárůst státního dluhu, který poprvé překročil hodnotu jednoho bilionu korun. Zvýšené výdaje státního rozpočtu byly výsledkem vládní fiskální expanze přizpůsobující se aktuální ekonomické situaci, avšak tento stimul nebyl dostatečný, neboť v dalším roce se přistoupilo spíše k restriktivnímu přístupu.

Hlavním cílem vlády v tomto období bylo snížit rozpočtový schodek a s tím spojené zadlužení země. Nízká úroveň vládní spotřeby i spotřeby domácností a trvající snižování státních výdajů vyústilo v roce 2012 k poklesu HDP, který pokračoval i v roce 2013. Z výše uvedeného vyplývá, že fáze oživování ekonomiky po hospodářské a finanční krizi nebyla příliš dlouhá, neboť v roce 2012 vstoupila Česká republika opět do fáze recese. K prvnímu vzrůstu státních výdajů od zavedení restriktivní fiskální politiky došlo až v roce 2013 (o 1,8 %), avšak otázkou zůstává, zda měly být v době

vzpamatovávání se z recese státní výdaje v takové míře utahovány. Vzhledem k HDP se v těchto letech schodek státního rozpočtu pohyboval pod stanovenou hodnotou 3 %, z tohoto důvodu tedy měly být výdaje státního rozpočtu více uvolněny, což by přispělo k hospodářskému rozvoji České republiky.

V roce 2014 se česká ekonomika dostala opět do růstového stádia při meziročním růstu o 2 %, a zároveň poprvé v historii došlo ke skutečnému snížení státního dluhu, meziročně o 19,6 miliard Kč. Stabilní ekonomický růst české ekonomiky pokračoval i v následujících letech, stejně jako uvolňování výdajů státního rozpočtu, které se v roce 2015 zvýšily o 7,1 %. Do značné míry se na pozitivním vývoji v těchto letech podílely snahy České republiky vyčerpat co nejvyšší možné finanční prostředky z evropského rozpočtu v souvislosti s končícím programovým obdobím 2007-2013. Především z tohoto důvodu bylo dosaženo nejvyšší hodnoty kladné čisté pozice státního rozpočtu ČR vůči rozpočtu EU v roce 2015. Příjmy státního rozpočtu z rozpočtu Evropské unie v roce 2016 výrazně přispěly k dosažení rozpočtového přebytku ve výši 61,8 miliard Kč. Jednalo se o první přebytek v České republice po roce 1995. Zároveň se v tomto roce podařilo snížit státní dluh o 59,6 miliard Kč.

V posledních dvou letech sledovaného období pokračoval ekonomický růst a vláda pokračovala v uvolňování státních výdajů, které v roce 2018 vzrostly o 9,5 % a v roce 2019 dokonce o 10,3 %. Tomuto prudkému růstu výdajů však nestačil růst HDP, který v roce 2018 vzrostl o 2,9 % a v roce následujícím o 2,4 %. Otázkou tedy zůstává, zda bylo vhodné státní výdaje v takové míře uvolňovat. Hospodaření státního rozpočtu v roce 2018 skončilo podruhé po roce 1995 opět přebytkem a došlo opět k mírnému snížení státního dluhu. Následující rok skončil schodkem, ale kladně lze hodnotit alespoň pokles podílu státního dluhu na HDP České republiky, jehož výše na konci roku poklesla poprvé od roku 2009 pod 30 %.

Jak již bylo zmíněno, v posledních několika letech se česká ekonomika nacházela ve fázi růstu, avšak k efektivnímu využití příznivé ekonomické situace příliš nedošlo. S výjimkou let 2016 a 2018 skončil výsledek hospodaření státního rozpočtu pokaždé rozpočtovým schodkem. Vykázané přebytky dvou rozpočtových období byly relativně nízké. Z tohoto důvodu nebyly schopné vytvořit prostředky k uhrazení schodků minulých ani rezervy ke krytí schodků následujících období.

Tyto rezervy by přišly vhod rovnou v roce 2020, kdy byl celý svět nečekaně zasažen pandemií nového typu koronaviru a vláda na tuto situaci musela reagovat preventivními restriktivními opatřeními a zavřením části ekonomiky, tzv. lockdownem. Ekonomika poklesla o 5,6 %, zároveň došlo ke snížení příjmové strany státního rozpočtu a na druhé straně ke zvýšení státních výdajů, což vyústilo v rekordní schodek státního rozpočtu ve výši 367,4 miliard Kč. Tato hodnota představuje téměř dvojnásobek schodku státního rozpočtu v roce 2009, kdy se Česká republika potýkala s celosvětovou hospodářskou a finanční krizí. Zároveň poprvé v historii překročil státní dluh hodnotu dvou bilionů Kč a jeho podíl na HDP vzrostl na 36,5 %.

Klíčovým faktorem v současné době tedy zůstává délka trvání pandemie COVID-19, a z tohoto důvodu zatím nelze celkové dopady na českou ekonomiku objektivně posoudit, neboť současná epidemiologická situace se nadále zhoršuje a nelze přesně říct, kdy bude šíření viru odeznívat. Už nyní je ale jasné, že pandemie bude mít obrovský vliv nejen na zadlužení veřejných rozpočtů, a to jak v České republice, tak ve světě.

6 Závěr

Státní rozpočet je nejdůležitějším veřejným rozpočtem a nejvýznamnějším finančním nástrojem využívaným vládou k financování netržních činností a hospodaření státu. Lze ho chápat nejen jako centralizovaný peněžní fond, ale také jako bilanci státních příjmů a výdajů či obligatorní každoročně sestavovaný finanční plán nabývající podoby zákona. V současné době je často využíván jako nástroj státní stabilizační fiskální politiky.

Cílem diplomové práce bylo posouzení vývoje státního rozpočtu na základě komparace po rozpočtových opatřeních schválených a skutečných příjmů a výdajů. Zmíněny byly také faktory působící na výsledné saldo státního rozpočtu v jednotlivých letech a nebyly opomenuty ani návaznosti výsledků hospodaření na výši státního dluhu. Sledované období bylo pro účely analýzy této diplomové práce stanoveno na posledních dvacet let, tj. od roku 2000 do roku 2019.

V rámci sledovaného období prošla Česká republika několikrát všemi stádii hospodářského cyklu, z čehož vyplývají značné výkyvy, ať už v pozitivním slova smyslu či negativním. Po krizi v letech 1997 a 1998 se začátek nového milénia vyznačoval mírným růstem, kdy hrubý domácí produkt v letech 2000-2003 rostl průměrně o 2,8 % ročně. Nicméně fázi expanze neodpovídaly výsledky hospodaření státu ani výše státního dluhu. Z důvodů neustálého zvyšování státních výdajů, především mandatorních, a nedostatečného inkasa příjmů státního rozpočtu skončilo pokaždé hospodaření státu rozpočtovým schodkem. Rostl i státní dluh a jeho podíl na HDP. Ke konci roku 2004 byl státní dluh v absolutním vyjádření více než dvakrát vyšší, než tomu bylo v roce 2000.

V následujících letech pokračoval ekonomický růst České republiky, k čemuž výrazně přispěl vstup České republiky do Evropské unie, která se stala plnohodnotným členem 1. května 2004. Od tohoto roku zahrnoval státní rozpočet finanční vztahy k evropskému rozpočtu. Koncem roku 2008 došlo k postupnému ekonomickému útlumu a v České republice došlo nejen k poklesu reálného HDP, ale také k výraznému nárůstu nezaměstnanosti a značnému poklesu zahraničního obchodu.

V roce 2009 se plně projevily následky celosvětové hospodářské a finanční krize, jejíž primární příčinou a spouštěcím faktorem byla krize trhu s hypotékami v USA. Došlo

nejen k výraznému poklesu domácí poptávky, ale také v důsledku snížení zahraniční poptávky k poklesu exportní činnosti. Především díky produkčnímu propadu, který vyústil v nedostačující inkaso státních příjmů a zvýšené sociální a vládní výdaje, skončilo hospodaření státu schodkem ve výši 192,4 miliard Kč. Dosažený schodek významně ovlivnil státní dluh, který poprvé v historii překročil hranici jednoho bilionu Kč a jeho podíl na HDP se zvýšil o 5,1 procentních bodů na 30 %.

Následující rok došlo k postupnému ekonomickému oživování způsobeným zejména obnovením poptávky po tuzemských statcích a službách. Hlavním vládním cílem bylo dosažení maximálního rozpočtového schodku ve výši 3 % HDP do konce roku 2013, kterého mělo být dosaženo zejména uplatněním restriktivní fiskální politiky, tj. redukcí státních výdajů. V roce 2012 vyústily snížené vládní výdaje v kombinaci s velmi nízkou spotřebou vlády i domácností v hospodářský pokles, který se opakoval i v roce následujícím. Fiskální konsolidace byla úspěšná, neboť v roce 2013 bylo skutečně dosaženo podílu rozpočtového schodku na HDP ve výši 2,1 %, avšak lze polemizovat nad tím, zda neměla vláda alespoň zčásti uvolnit vládní výdaje, což by mohlo vést ke zvýšení a stabilizaci ekonomického růstu.

Následující roky docházelo opět k ekonomickému růstu, kdy hrubý domácí produkt v období posledních pěti let, tj. od roku 2015 do roku 2019, meziročně rostl v průměru o 3,3 %. Od roku 2017 docházelo k vládní fiskální expanzi, tj. ke značnému zvyšování státních výdajů. V roce 2017 se jejich výše meziročně zvýšila o 4,9 % (při meziročním růstu HDP o 4,6 %), v roce následujícím výdaje vzrostly o 9,5 % (při růstu HDP o 2,9 %) a v roce 2019 dokonce o 10,8 % (při růstu HDP o 2,4 %). V tomto případě lze opět polemizovat, zda je v této době vhodný zrychlující růstový trend státních výdajů, když tempo růstu tuzemského HDP nedosahuje ani zdaleka takové rychlosti.

V tomto časovém úseku byly zaznamenány dva rozpočtové přebytky, první v roce 2016 a druhý v roce 2018, které zároveň pozitivně ovlivnily výši státního dluhu. Zatímco v roce 2016 k dosaženému rozpočtovému přebytku výrazně pomohly přijaté prostředky z Evropské unie, v roce 2018 byl přebytek zapříčiněn hlavně zrychlujícím tempem růstu české ekonomiky. Otázkou zůstává, proč stát dostatečně nevyužil příznivé ekonomické situace od roku 2016 k dosahování rozpočtových přebytků, splácení státního dluhu

či vytváření rozpočtových rezerv. Uspokojujícím může být pokles podílu státního dluhu na HDP, který na konci roku 2019 poklesl poprvé od roku 2009 pod hranici 30 %.

Diplomová práce zmiňuje situaci v roce 2020, kdy došlo k nejhlubšímu propadu české ekonomiky, který byl zapříčiněný světovou pandemií nového typu koronaviru. Nedostatečné inkaso příjmů a na druhé straně zvýšená potřeba státních výdajů měly za následek rekordní schodek státního rozpočtu ve výši 367,4 miliard Kč. Neuspokojivého výsledku dosáhl také státní dluh, který se zvýšil na 2,05 bilionů Kč a jeho podíl na HDP vzrostl při meziročním růstu o 7,4 procentních bodů na 36,5 %.

Díky státním opatřením proti šíření koronaviru došlo v roce 2020 k útlumu většiny odvětví služeb, maloobchodu i důležitých průmyslových odvětví. Došlo nejen k zastavení vývozu a snížení zahraniční odběratelské poptávky, ale také k poklesu celkové zaměstnanosti i domácí spotřeby a investic. Jelikož se situace ohledně pandemie v současné době stále více zhoršuje a šíření koronaviru se zatím nepovedlo zabránit, nelze v této chvíli celkové dopady nejen na českou, ale také světovou ekonomiku objektivně posoudit a zhodnotit.

7 Seznam použitých zdrojů

Knižní zdroje

BRČÁK, Josef, Bohuslav SEKERKA, Lucie SEVEROVÁ a Dana STARÁ. *Makroekonomie: makroekonomický přehled*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-708-5.

ČERNOHORSKÝ, Jan. *Finance: od teorie k realitě*. Praha: Grada Publishing, 2020. Finance (Grada). ISBN 978-80-271-2215-8.

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

DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-075-1.

GRUBER, Jonathan. *Public Finance and Public Policy*. Fourth Edition. New York, United States of America: Worth Publishers, 2013. ISBN 978-1-4292-7845-4.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance: vybrané problémy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-577-2.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-301-0.

HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.

JUREČKA, Václav. *Makroekonomie*. 3., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2017. Expert (Grada). ISBN 978-80-271-0251-8.

LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013. ISBN 978-80-7204-861-8.

LIPOVSKÁ, Hana. *Moderní ekonomie: jednoduše o všem, co byste měli vědět*. Praha: Grada, 2017. ISBN 978-80-271-0120-7.

MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5561-8.

MĚRTLOVÁ, Libuše. *Úvod do veřejných financí v České republice: studijní opora pro kombinovanou formu studia*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2011. ISBN 978-80-87035-42-9.

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

OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2.

PAVELKA, Tomáš. *Makroekonomie – základní kurz.* 2. vydání. Praha: Melandrium, 2007. ISBN 978-80-86175-52-2.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualizované a rozšířené vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.

ROJÍČEK, Marek, Vojtěch SPĚVÁČEK, Jan VEJMĚLEK, Eva ZAMRAZILOVÁ a Václav ŽĎÁREK. *Makroekonomická analýza: teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing, 2016. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5858-9.

ROSEN, Harvey S a Ted GAYER. *Public Finance*. 9th Ed. McGraw-Hill, 2010. ISBN 978-0071267885.

SAMUELSON, Paul Anthony a William D NORDHAUS. *Ekonomie: 18. vydání*. Přeložil Martin GREGOR. Praha: NS Svoboda, 2007. ISBN 978-80-205-0590-3.

ŠELEŠOVSKÝ, Jan a Robert JAHODA. *Veřejné finance v ČR a EU: distanční studijní opora*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2004. ISBN 80-210-3410-6.

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

Internetové zdroje

ČT24. *Výdaje státu na platy rostou, ale kvalita služeb ne, vadí Stanjurovi. Podle Schillerové už k plošnému přidávání nedojde* [online]. 2019 [cit. 2021-02-03]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2926118-vydaje-statu-na-platy-rostou-ale-kvalita-sluzeb-ne-vadi-stanjurovi-podle

E15.cz - ekonomika, byznys, finance. *Nová důchodová reforma je na světě. Nemá ale podporu vládního ANO* [online]. 2020 [cit. 2021-02-03]. Dostupné z: https://www.e15.cz/domaci/nova-duchodova-reforma-je-na-svete-nema-ale-podporu-vladniho-ano-1376174

E15.cz - ekonomika, byznys, finance. *Pandemický rozpočet skončil ve schodku 367 miliard korun. Na téměř dvojnásobku rekordu z roku 2009* [online]. 2021 [cit. 2021-02-13]. Dostupné z: https://www.e15.cz/domaci/pandemicky-rozpocet-skoncil-ve-schodku-367-miliard-korun-na-temer-dvojnasobku-rekordu-z-roku-2009-1376741

E15.cz - ekonomika, byznys, finance. *Státní dluh loni stoupl o čtvrtinu na rekordních 2,05 bilionu* [online]. 2021 [cit. 2021-02-13]. Dostupné z: https://www.e15.cz/domaci/statni-dluh-loni-stoupl-o-ctvrtinu-na-rekordnich-2-05-bilionu-1377913

Evropská komise a Rada. *Sdělení Komise Radě o aktivaci obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu* [online]. 2020 [cit. 2021-02-15]. Dostupné z https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/CS/COM-2020-123-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF

GOLA, Petr. *Solidární daň v příkladech: Limit se pro rok 2020 opět zvyšuje.* E15 - FinExpert.cz [online]. 2020 [cit. 2021-02-02]. Dostupné z: https://www.e15.cz/finexpert/danove-priznani/solidarni-dan-v-prikladech-limit-se-pro-rok-2020-opet-zvysuje-1363114

IRozhlas. *Změnu důchodového systému nelze udělat bez daňové reformy, říká šéfka Komise pro spravedlivé důchody* [online]. Praha, 2020 [cit. 2021-02-03]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/duchodovy-system-duchod-danova-reforma-vlada-andrej-babis_2009082256_aur

KOŘÍNEK, Otakar. *Superhrubé dopady zrušení superhrubé mzdy*. Forum24 [online]. 2020, 4.12.2020 [cit. 2021-02-03]. Dostupné z: https://www.forum24.cz/superhrube-dopady-zruseni-superhrube-mzdy/

Ministerstvo financí ČR. *České veřejné finance zůstávají mezi nejzdravějšími v EU* [online]. 2020 [cit. 2021-02-15]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/ceske-verejne-finance-zustavaji-mezi-nej-39838

Ministerstvo financí ČR. *Formulace rozpočtové politiky a příprava rozpočtu* [online]. [cit. 2020-07-28]. Dostupné z: www.mfcr.cz/assets/cs/media/Formulace-rozpoctove-politiky-a-priprava-rozpoctu.pdf

Ministerstvo financí ČR. *Funkce státní pokladny a řízení pokladních operací* [online]. [cit. 2020-10-20]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Funkce-statni-pokladny-a-rizeni-pokladnich-operaci.pdf

Ministerstvo financí ČR. *Růst složené daňové kvóty neznamená zvyšování daní [*online]. 2019, 24.10.2019 [cit. 2021-02-03]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2019/rust-slozene-danove-kvoty-neznamena-zvys-36457

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2003 [online]. Praha: MFČR, 2004 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2003/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2003-1970

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2004 [online]. Praha: MFČR, 2006 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2004/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2004-1972

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2005 [online]. Praha: MFČR, 2006 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2005/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2005-1979

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2006 [online]. Praha: MFČR, 2007 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2006/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2006-1986

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2007 [online]. Praha: MFČR, 2009 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2007/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2007-2015

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2008 [online]. Praha: MFČR, 2009 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2008/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2008-2030

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2009 [online]. Praha: MFČR, 2010 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2009/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2009-2046

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2010 [online]. Praha: MFČR, 2011 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2010/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2010-2059

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2011 [online]. Praha: MFČR, 2012 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2011/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2011-2068

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2012 [online]. Praha: MFČR, 2013 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2012/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2012-12306

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2013 [online]. Praha: MFČR, 2014 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2013/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2013-17756

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2014 [online]. Praha: MFČR, 2015 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2014/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2014-21750

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2015 [online]. Praha: MFČR, 2017 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2015/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2015-26636

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2016 [online]. Praha: MFČR, 2018 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2016/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2016-31478

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2017 [online]. Praha: MFČR, 2019 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2017/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2017-35116

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2018 [online]. Praha: MFČR, 2019 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2018/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2018-36452

Ministerstvo Financí ČR: Státní závěrečný účet za rok 2019 [online]. Praha: MFČR, 2020 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2019/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2019-39631

Ministerstvo financí ČR. *Úvodem k projektu Státní pokladny* [online]. 2011 [cit. 2020-10-20]. Dostupné z: https://www.statnipokladna.cz/cs/o-statni-pokladne/statni-pokladna-sp

Ministerstvo financí ČR. *Vládní dluh, vládní deficit, státní dluh, deficit státního rozpočtu* [online]. 2006 [cit. 2020-12-12]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2006/2006-10-13-tiskova-zprava-5819-5819

Revenue Statistics 2020 [online]. 2020 [cit. 2021-02-03]. Dostupné z: https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-2522770x.htm

ZAMRAZILOVÁ, Eva. *Zabraňme pandemické trajektorii zadlužení*. Hospodářské noviny [online]. 2020 [cit. 2021-02-13]. Dostupné z: https://archiv.ihned.cz/c1-66747190-zabranme-pandemicke-trajektorii-zadluzeni

Právní předpisy

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

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

Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon

Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 669/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích

Zákon č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákony o státních rozpočtech na jednotlivé roky

8 Příloha

Příloha 1 Schéma státního rozpočtu ČR[114]

PŘÍJMY	**VÝDAJE**
Běžné:	**Běžné** (tř. 5) – neinvestiční
- **daňové** (tř. 1) – svěřené daně	- **alokační**:
- sdílené daně (daň z příjmů, DPH, daň z minerálních olejů)	- mzdy a platy
- cla	- povinné pojistné za zaměstnance
- správní poplatky	- materiálové
- povinné příspěvky na soc. zabezpečení a stát. politiku zaměstnanosti	- energie apod.
- **nedaňové** (tř. 1)	- **redistribuční**:
- příjmy z pronájmu majetku	- transfery – dotace – neúčelové
- od organizačních složek, příspěvkových organizací, od podniků	– účelové
- odvody ČNB	- organizačním složkám, příspěvkovým organizacím, podnikům, občanským sdružením, obcím a krajům, mimorozpočtovým fondům
- přijaté úroky	- úroky
- přijaté sankce za porušení rozpočtové kázně	- starobní důchody, pozůstalostní důchody atd.
- ostatní	- sociální dávky
- **přijaté dotace** (tř. 4 – část)	- platby do zahraničí
- běžné **neinvestiční** dotace z mimorozpočtových fondů apod.	- ostatní – např. poskytnuté návratné finanční výpomoci
Kapitálové (tř. 3):	**Kapitálové** (tř. 6) – investiční výdaje:
- z prodeje akcií a majetkových podílů (tř. 8)	- na hmotný a nehmotný majetek
- příjmy z emise státních obligací (tř. 8)	- nákup cenných papírů (tř. 8)
- přijaté splátky z vládních úvěrů, půjček (tř. 8)	- poskytnuté investiční účelové dotace OS, PO, obcím a krajům
- ostatní (tř. 3)	- investiční půjčky poskytnuté různým subjektům

[114] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2008, s. 153.

	- splátky úvěrů, půjček (tř. 8)
	- ostatní