

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Vývoj státního rozpočtu

Tomáš Fišera

Bakalářská práce

2020

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2019/2020

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Tomáš Fišera**
Osobní číslo: **E17013**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Veřejná ekonomika**
Téma práce: **Vývoj státního rozpočtu**
Zadávající katedra: **Ústav ekonomických věd**

Zásady pro vypracování

Cílem práce je analyzovat vývoj významných položek státního rozpočtu, kroky směřující k dosažení vyrovnaného rozpočtu, včetně možností financování deficitu státního rozpočtu. Práce bude vycházet z požadavku dlouhodobě vyrovnaného rozpočtu a bude identifikovat příjmy a výdaje, pomocí nichž lze tohoto cíle dosáhnout.

Osnova:

- Charakteristika státního rozpočtu.
- Struktura příjmové a výdajové stránky státního rozpočtu.
- Problematika deficitu státního rozpočtu.
- Analýza a vývoj významných položek státního rozpočtu.
- Shrnutí, návrhy a doporučení.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**
Rozsah grafických prací: **-**
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAAYTOVÁ. Veřejné finance. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.
HEJDUKOVÁ, Pavlína. Veřejné finance: teorie a praxe. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.
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.
PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.
Plnění státního rozpočtu. Ministerstvo financí České republiky [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>
Odborná periodika: Ekonom, Euro, E15, Hospodářské noviny

Vedoucí bakalářské práce: **doc. Ing. Jan Černohorský, Ph.D.**
Ústav ekonomických věd

Datum zadání bakalářské práce: **2. září 2019**
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2020**

L.S.

doc. Ing. Romana Provažníková, Ph.D.
děkanka

doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 2. září 2019

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 27. 5. 2020

Tomáš Fišera

PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych rád poděkoval svému vedoucímu práce, panu doc. Ing. Janu Černohorskému, Ph. D., za jeho odborné vedení a cenné připomínky, které mi pomohly při zpracování bakalářské práce.

ANOTACE

Cílem této práce je analyzovat vývoj významných položek státního rozpočtu České republiky s požadavkem dlouhodobě vyrovnaného rozpočtu. Nejprve je charakterizován státní rozpočet, jeho příjmy a výdaje a problematika rozpočtového deficitu. Další část je věnována analýze významných položek státního rozpočtu České republiky. V této části je poukázáno na vysoký podíl mandatorních výdajů ve státním rozpočtu, neudržitelný důchodový systém, administrativně složitý státní aparát a další problémy. V závěru práce je shrnutí poznatků a uvedena doporučení pro budoucí vlády.

KLÍČOVÁ SLOVA

Státní rozpočet, příjmy a výdaje státního rozpočtu, dlouhodobě vyrovnaný rozpočet, analýza příjmů a výdajů státního rozpočtu

TITLE

The State Budget Development

ANNOTATION

The aim of this work is to analyze the development of significant items in the state budget of the Czech republic with a requirement for a long-term balanced budget. First, the state budget, state budget revenues and expenditures and state budget deficit problematic are characterized. The next part is devoted to analyze the development of significant items in the state budget of the Czech republic. This section points out the high share of mandatory expenditures in the state budget, the unsustainable pension system, the administratively complicated state apparatus and other problems. At the end is a summary of the findings and recommendations for forthcoming governments.

KEYWORDS

State budget, state budget revenues and expenditures, long-term balanced budget, analysis of state budget revenues and expenditures

OBSAH

ÚVOD.....	- 10 -
1 CHARAKTERISTIKA STÁTNÍHO ROZPOČTU	- 11 -
1.1 Rozpočtová soustava v rámci veřejných financí	- 11 -
1.2 Vymezení státního rozpočtu.....	- 12 -
1.3 Funkce státního rozpočtu	- 14 -
1.3.1 Alokační funkce	- 15 -
1.3.2 Redistribuční funkce.....	- 15 -
1.3.3 Stabilizační funkce	- 16 -
1.4 Rozpočtový proces.....	- 17 -
1.5 Rozpočtové zásady.....	- 19 -
2 STRUKTURA PŘÍJMOVÉ A VÝDAJOVÉ STRÁNKY STÁTNÍHO ROZPOČTU	- 21 -
2.1 Rozpočtová skladba	- 21 -
2.2 Příjmy státního rozpočtu	- 23 -
2.3 Výdaje státního rozpočtu.....	- 25 -
3 PROBLEMATIKA DEFICITU STÁTNÍHO ROZPOČTU.....	- 28 -
3.1 Saldo státního rozpočtu.....	- 28 -
3.2 Příčiny vzniku deficitu státního rozpočtu.....	- 29 -
3.3 Důsledky deficitu státního rozpočtu.....	- 31 -
3.4 Řešení deficitu státního rozpočtu	- 32 -
3.5 Veřejný dluh.....	- 34 -
3.5.1 Struktura státního dluhu.....	- 35 -
3.5.2 Důsledky veřejného dluhu	- 35 -
4 ANALÝZA A VÝVOJ VÝZNAMNÝCH POLOŽEK STÁTNÍHO ROZPOČTU.....	- 37 -
4.1 Saldo státního rozpočtu v letech 2009-2018	- 37 -
4.2 Příjmy státního rozpočtu v letech 2009 – 2018.....	- 39 -
4.2.1 Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti	- 44 -
4.2.2 Daň z přidané hodnoty	- 48 -
4.2.3 Daně z příjmu.....	- 51 -
4.2.4 Spotřební daně	- 54 -
4.3 Výdaje státního rozpočtu v letech 2009 – 2018	- 57 -
4.3.1 Sociální dávky	- 61 -
4.3.2 Platy a podobné a související výdaje	- 65 -
4.3.3 Kapitálové výdaje.....	- 67 -
4.4 Státní dluh v letech 2009-2018	- 70 -
5 SHRNUÍ, NÁVRHY A DOPORUČENÍ	- 73 -
ZÁVĚR.....	- 78 -
POUŽITÁ LITERATURA.....	- 81 -
PŘÍLOHY	- 84 -

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Podíl mzdového mediánu na průměrné mzdě v ČR	- 41 -
Tabulka 2: Vývoj pojistného placeného zaměstnavateli a zaměstnanci 2008-2018.....	- 47 -
Tabulka 3: Vývoj příjmů státního rozpočtu ČR z DPH 2008-2018	- 49 -
Tabulka 4: Vývoj podílů na celostátním výnosu z DPH 2009-2018	- 50 -
Tabulka 5: Vývoj příjmů státního rozpočtu ČR z daní z příjmů 2008-2018	- 52 -
Tabulka 6: Vývoj podílu u celostátního výnosu z DPFO a DPPO 2009-2018.....	- 54 -
Tabulka 7: Vývoj příjmů státního rozpočtu ČR ze spotřebních daní 2008-2018	- 56 -
Tabulka 8: Hypotéza starobních důchodů v ČR	- 64 -

SEZNAM ILUSTRACÍ

Obrázek 1: Rozpočtová soustava ČR.....	- 12 -
Obrázek 2: Vývoj HDP ČR v letech 2009-2018.....	- 37 -
Obrázek 3: Vývoj salda státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018.....	- 38 -
Obrázek 4: Vývoj celkových a daňových příjmů státního rozpočtu ČR 2009-2018	- 40 -
Obrázek 5: Vývoj nezaměstnanosti v ČR v letech 2009-2018	- 40 -
Obrázek 6: Průměrná hrubá měsíční mzda a mzdový medián v ČR 2011-2018.....	- 41 -
Obrázek 7: Vývoj 2T repo sazby v ČR 2009-2018	- 42 -
Obrázek 8: Vývoj míry inflace v ČR 2009-2018.....	- 43 -
Obrázek 9: Vývoj devizového kurzu CZK/EUR v letech 2009-2018	- 43 -
Obrázek 10: Příjem státního rozpočtu ČR z pojistného 2009-2018	- 45 -
Obrázek 11: Pojistné placené zaměstnavateli a zaměstnanci 2009-2018.....	- 46 -
Obrázek 12: Příjem státního rozpočtu ČR z DPH 2009-2018	- 48 -
Obrázek 13: Příjem státního rozpočtu ČR z daní z příjmů 2009-2018.....	- 51 -
Obrázek 14: Příjem státního rozpočtu ČR ze spotřebních daní v letech 2009-2018	- 55 -
Obrázek 15: Celkové výdaje státního rozpočtu ČR 2009-2018	- 58 -
Obrázek 16: Výdaje mandatorní povahy státního rozpočtu ČR 2009-2018.....	- 59 -
Obrázek 17: Podíl mandatorních výdajů na příjmech státního rozpočtu ČR 2009-2018	- 60 -
Obrázek 18: Výdaje státního rozpočtu ČR na sociální dávky 2009-2018	- 61 -
Obrázek 19: Počet starobních důchodů v ČR 2009-2018.....	- 62 -
Obrázek 20: Průměrný starobní důchod v ČR 2009-2018.....	- 63 -
Obrázek 21: Příjmy a výdaje důchodového systému ČR 2009-2018	- 65 -
Obrázek 22: Výdaje státního rozpočtu ČR na platy a podobné výdaje 2009-2018.....	- 66 -
Obrázek 23: Kapitálové výdaje státního rozpočtu ČR 2009-2018	- 68 -
Obrázek 24: Podíl kapitálových výdajů ve státním rozpočtu ČR 2009-2018.....	- 69 -
Obrázek 25: Státní dluh ČR 2009-2018.....	- 70 -
Obrázek 26: Podíl veřejného dluhu na HDP ČR 2009-2018	- 72 -

SEZNAM ZKRATEK

ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
ČTK	Česká tisková kancelář
DPFO	Daň z příjmu fyzických osob
DPH	Daň z přidané hodnoty
DPPO	Daň z příjmu právnických osob
EET	Elektronická evidence tržeb
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
MF	Ministerstvo financí
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSVČ	Osoba samostatně výdělečně činná

ÚVOD

Ve snaze pochopit současné fungování státu se nelze obejít bez pochopení problematiky veřejných financí. Státy po celém světě fungují na bázi veřejných rozpočtů, kdy tím hlavním je rozpočet ústřední, jinými slovy státní rozpočet dané země. Ve své podstatě se jedná o nástroj, kterým vlády realizují své programové priority. Jeho relevance pro fungování státu navíc způsobuje, že je v průběhu let podroben celé řadě analýz a stává se terčem mnoha diskuzí.

Státní rozpočet by měl stejně jako ostatní veřejné rozpočty naplňovat rozpočtové zásady, které jsou na veřejné rozpočty kladeny. Zvláště důležitou je zásada dlouhodobé vyrovnanosti státního rozpočtu. Ta by z dlouhodobého hlediska měla státní rozpočet udržet jako vyrovnaný. Jenomže státní rozpočet není pouze institutem ekonomickým, jakožto i politickým. V posledních letech nezodpovědné chování veřejných vlád takřka po celém vyspělém světě způsobilo, že se rozpočtové deficity státních rozpočtů staly normou – zásada dlouhodobé vyrovnanosti byla ve stínu těchto okolností upozaděna.

Veřejné vlády začaly k této zásadě přistupovat ekonomicky nezodpovědně, což jen potvrzuje celá řada neracionálních rozhodnutí v posledních letech. Stále více se tak státní rozpočet stává spíše než ekonomickým, tak politickým nástrojem.

Cílem práce je analyzovat vývoj významných položek státního rozpočtu, kroky směřující k dosažení vyrovnaného rozpočtu, včetně možností financování deficitu státního rozpočtu. Práce bude vycházet z požadavku dlouhodobě vyrovnaného rozpočtu a bude identifikovat příjmy a výdaje, pomocí nichž lze tohoto cíle dosáhnout.

Splnění hlavního cíle práce je podmíněno splněním následujících parciálních cílů:

- obecně charakterizovat státní rozpočet;
- vymezit příjmy a výdaje státního rozpočtu a jejich strukturu;
- specifikovat problematiku rozpočtového deficitu;
- analyzovat vývoj významných položek státního rozpočtu České republiky v letech 2009 – 2018;
- shrnout získané poznatky a navrhnout doporučení pro budoucí vlády.

1 CHARAKTERISTIKA STÁTNÍHO ROZPOČTU

Státní rozpočet je ústřední a zároveň nejdůležitější rozpočet na území státu. Z hlediska rozpočtové soustavy se jedná o nejvýznamnější veřejný rozpočet, který v sobě soustřeďuje největší část příjmů a realizuje největší část výdajů. V rámci této kapitoly bude státní rozpočet blíže vymezen a specifikován, a to zejména co se týče jeho postavení v rozpočtové soustavě České republiky (ČR), jeho funkcí, rozpočtového procesu a rozpočtových zásad, kterými by se měl – stejně jako každý jiný veřejný rozpočet – řídit.

1.1 Rozpočtová soustava v rámci veřejných financí

Neboť problematika státního rozpočtu spadá do veřejných financí, je zapotřebí nejdříve objasnit tento pojem. „*Veřejné finance jsou peněžní vztahy tvorby, rozdělování a užití veřejných peněžních fondů*“¹, kdy realizace těchto vztahů bývá vždy spojována s určitou úrovní veřejné vlády. Pro tu v případě financování vládních aktivit bývá nejdůležitějším a naprosto stěžejním nástrojem institut veřejného rozpočtu.

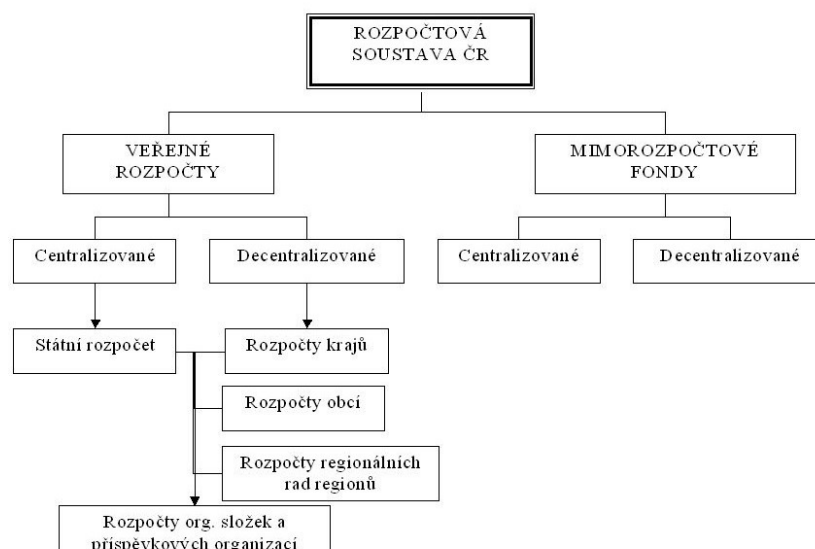
Jelikož veřejná správa v ČR, ale i jinde ve světě, tvoří organizovaný systém vzájemně více či méně provázaných institucí, dochází k jisté provázanosti i mezi příslušnými veřejnými rozpočty. Onu jistou provázanost lze definovat jako tzv. soustavu veřejných rozpočtů.

Na základě výše uvedeného je pak možné rozpočtovou soustavu vymežit dvěma způsoby, a to jako:

- soustavu orgánů a institucí, které zabezpečují hladký chod veřejných financí. V širším slova smyslu je tím myšlena tvorba, rozdělení a užití veřejných rozpočtů, včetně následné kontroly jejich plnění;
- soustavu veřejných rozpočtů, kam se vedle již zmíněného státního rozpočtu dále řadí: rozpočty územní samosprávy, rozpočty veřejnoprávních korporací a státních podniků či nadnárodní rozpočet². Nelze opomenout, že rozpočtová soustava v sobě zahrnuje vedle veřejných rozpočtů i tzv. mimorozpočtové fondy (viz Obrázek 1).

¹ ČERNOHORSKÝ, Jan a Petr TEPLÝ. *Základy financí*. Praha: Grada, 2011, s. 21

² HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 28



Obrázek 1: Rozpočtová soustava ČR³

V praxi pak fungují oba způsoby vymezení rozpočtové soustavy většinou společně. Rozpočtovou soustavou se tedy rozumí soustava veřejných rozpočtů, vztahy mezi nimi a soustava příslušných orgánů a institucí.

Závěrem k rozpočtové soustavě nelze opomenout ani její právní vymezení. ČR je materiální právní stát, kdy mimo jiné každá činnost státu musí mít oporu v právu. Pokud by onu oporu neměla, docházelo by k jistému omezení předvídatelnosti práva, což bývá typickým rysem zejména totalitních režimů.

Současnou právní úpravu o rozpočtové soustavě ČR najdeme v těchto právních předpisech⁴:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech;
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

1.2 Vymezení státního rozpočtu

Každý veřejný rozpočet, jak již bylo zmíněno, vytváří tzv. soustavu veřejných rozpočtů v rámci rozpočtové soustavy. V českém rozpočtovém právu však tento pojem není explicitně definován. Chápání veřejných rozpočtů tedy vychází především ze společných znaků, na základě kterých

³ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAJTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 166

⁴ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAJTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 166

je možné na veřejný rozpočet nahlížet jako na⁵:

- peněžní fond;
- účetní bilanci;
- finanční plán;
- nástroj veřejné politiky.

Tento výčet je společný pro všechny veřejný rozpočty, avšak nelze ho považovat za zcela úplný. V případě státního rozpočtu je zapotřebí chápat státní rozpočet i jako důležitou právní normu, kdy je státní rozpočet každoročně schvalován formou zákona (podrobněji v podkapitole o rozpočtovém procesu).

Veřejné rozpočty, stejně jako peněžní fondy, se dělí na centralizované a decentralizované. Státní rozpočet je příkladem tzv. centralizovaného peněžního fondu, který obsahuje převážnou část finančních prostředků v rámci rozpočtové soustavy. S těmito prostředky hospodaří, respektive je nenávratně přerozděluje přes rozpočtovou soustavu.

Na státní rozpočet je dále možné nahlížet jako na účetní bilanci, která musí být vždy vyrovnaná. Nastane-li situace, kdy výdaje převyšují nenávratné příjmy (dochází k tzv. deficitu), bilanci je nutné vyrovnat. Příjmy v takovém případě lze doplnit, buď využitím rezerv, jakožto kladného výsledku hospodaření z minulých let, nebo využitím návratných finančních prostředků, např. přijetím úvěru. V případě krytí deficitu státního rozpočtu je pak daleko běžnější emise státních dluhopisů⁶ (podrobněji v kapitole o deficitu státního rozpočtu).

Státní rozpočet jako finanční plán odkazuje na skutečnost, že je zapotřebí vnímat příjmy a výdaje jako tokovou veličinu – příjmy jsou do rozpočtu soustředěny v průběhu rozpočtového období a stejně tak výdaje jsou z rozpočtu průběžně vynakládány. Při sestavování rozpočtu by mělo být cílem vlády sladit příjmové možnosti s výdajovými aktivitami, a to na základě přihlídnutí k očekávanému vývoji ekonomiky. Ačkoli se pak státní rozpočet sestavuje na jeden rok, je zapotřebí jeho plnění vnímat v delším horizontu. Fakticky do sestavování státního rozpočtu nepromlouvají pouze ekonomické faktory, ale i krátkodobé rozpočtové plánování či rozpočtový výhled⁷.

V neposlední řadě je zapotřebí vnímat státní rozpočet jako důležitý nástroj veřejné, zejména pak stabilizační fiskální politiky, kdy vláda prostřednictvím výdajových aktivit působí na hlavní

⁵ HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 28

⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 101

⁷ HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 28

makroekonomické ukazatele. Cílem každé vlády by mělo být takové nastavení příjmů a výdajů, které udrží stabilní hospodářský růst, přirozenou míru nezaměstnanosti, nízkou míru inflace či napomůže ke snížení veřejného dluhu. Ve skutečnosti však dochází velmi často k tomu, že výdajové aktivity vlády nejen, že nepodporují tyto makroekonomické ukazatele, ale navíc mnohdy působí proti jejich pozitivnímu vývoji. Hlavním důvodem, proč se tento jev v praxi objevuje, je nesoulad mezi ekonomickým a politickým cyklem.

1.3 Funkce státního rozpočtu

Státní rozpočet, jakožto veřejný rozpočet a jeden z článků veřejných financí, plní obdobné funkce jako samotné veřejné finance. Tyto funkce, dokládající mimo jiné význam státního rozpočtu, je zapotřebí vnímat komplexně a jejich využívání odlišit podle vládní úrovně, na které se realizují. Konkrétně se jedná o tyto funkce⁸:

- alokační;
- redistribuční;
- stabilizační.

V návaznosti na realizaci těchto funkcí plní funkci alokační všechny veřejné rozpočty, zatímco zbylé dvě, tedy funkce redistribuční a stabilizační, jsou naplňovány výhradně na úrovni státního rozpočtu. Jak dále uvádějí některé prameny, jedná se o základní, nikoli však jediné funkce, které státní rozpočet plní – vedle těchto výše zmíněných nelze opomenout ani funkce regulační či kontrolní⁹. Regulační funkce státního rozpočtu spočívá v nastavení jistých pravidel, která více či méně omezují chování ekonomických subjektů. Aby tato pravidla byla závazná a v případě porušení povinností vynutitelná, je nezbytně nutná jejich implementace do právního prostředí. K tomu dochází na základě legislativního procesu, kdy takto schválený a později vyhlášený právní předpis nejčastěji reguluje vybrané ceny v ekonomice, a to zejména na monopolních či oligopolních trzích (např. regulace elektrické energie)¹⁰. Vedle regulační funkce není složité odvodit ani podstatu kontrolní funkce, kdy – jak už název sám napovídá – dochází ke kontrole příjmové a výdajové stránky státního rozpočtu ze strany vlády. Děje se tak v rámci poslední etapy rozpočtového procesu – kontrola plnění rozpočtu (podrobněji v podkapitole o rozpočtovém procesu).

⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 99

⁹ ČERNOHORSKÝ, Jan a Petr TEPLÝ. *Základy financí*. Praha: Grada, 2011, s. 283

¹⁰ MF ČR. *Rozsah cenové regulace: Současný stav cenové regulace* [online]. 2017 [cit. 2019-12-18]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/cenova-regulace-a-kontrola/rozsah-cenove-regulace>

1.3.1 Alokační funkce

Za historicky nejstarší funkci veřejných rozpočtů lze považovat funkci alokační, jejíž podstatou je alokování, tedy rozmísťování finančních prostředků na poskytování veřejných statků.

Jelikož tato funkce velmi úzce souvisí s problematikou veřejných statků, je zapotřebí takovýto statek dostatečně specifikovat. Nejlepší možné vymezení přitom spočívá v jeho základních vlastnostech, kterými jsou¹¹:

- nedělitelnost;
- nerivalitnost;
- nevylučitelnost.

Nedělitelnost veřejného statku spočívá v nemožnosti určit, jaké množství veřejného statku konkrétní jedinec spotřeboval, respektive v jaké kvalitě. S touto skutečností je pak velmi úzce spojována další vlastnost veřejného statku – nerivalitnost, kdy užitek ze statku čerpaného jedním spotřebitelem, nesnižuje užitek ze statku čerpaného jiným spotřebitelem (spotřebitelé si vzájemně nekonkurují). V neposlední řadě není možné spotřebitele ze spotřeby veřejného statku vyloučit. V důsledku toho dochází ke vzniku tzv. černého pasažéra¹² – situace, kdy spotřebitel čerpá užitek bezplatně.

Právě tyto vlastnosti, jež dostatečně odlišují veřejné statky od statků soukromých, způsobují, že při poskytování veřejných statků trh selhává. Tržní mechanismus je proto nahrazen politickým rozhodnutím.

Konkrétně na úrovni státního rozpočtu vláda rozhoduje o tom, jakým způsobem, v jakém objemu a do jakých oblastí finanční prostředky poputují, čímž tak zásadně ovlivňuje strukturu poskytovaných veřejných statků, respektive i velikost veřejného sektoru. Tato rozhodnutí by pak měla být vždy v souladu s ekonomickou situací, aby se alokace takovýchto prostředků dala považovat za co možná nejefektivnější.

1.3.2 Redistribuční funkce

Další příčinou tržního selhání bývá prvotní rozdělení důchodů a bohatství v ekonomice, kdy tržní mechanismus provede distribuci důchodů a bohatství maximálně efektivně, avšak bez přihlédnutí k tomu, co společnost považuje za spravedlivé. Aby se předcházelo prohlubování polarizace bohatství a chudoby, nastupuje tzv. redistribuční funkce. Ta zajišťuje jakési druhotné

¹¹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 43

¹² MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Jan STEJSKAL. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 20

přerozdělení části důchodů a bohatství, které jsou přerozdělovány od ekonomicky bohatších k ekonomicky chudším subjektům.

Stejně jako u alokační funkce i funkce redistribuční je realizována na několika vládních úrovních, přičemž platí, že k nejvyššímu využití dochází na úrovni státního rozpočtu. Vláda rozhoduje nejen o nastavení daňových sazeb či daní samotných, ale i o transferových platbách, které pomáhají snížit nerovnosti mezi ekonomickými subjekty. Míra přerozdělování se pak liší podle zaměření dané vlády. Obecně lze tvrdit, že strany z levé části politického spektra razí cestu vyšší míry přerozdělovacích procesů, než je tomu v případě pravicových stran¹³.

Ačkoli se redistribuční funkce profiluje jako nástroj, který snižuje rozdíly mezi ekonomickými subjekty, nelze jej brát za maximálně efektivní, a to hned z několika důvodů. Každá intervence ze strany státu sebou nese jistou míru neefektivity (např. náklady na zajištění redistribuce). Vedle toho vysoká míra přerozdělování způsobuje demotivaci ekonomických subjektů – pracujícím je snižován disponibilní důchod, což se velmi často projevuje neochotou dále pracovat, nepracující pak s výrazně nižšími náklady dosahují podobného důchodu, což pro změnu vede ke ztrátě pracovních návyků a neochotě začlenit se zpátky do pracovního procesu.

1.3.3 Stabilizační funkce

Poslední funkce státního rozpočtu vznikla jako reakce na velkou hospodářskou krizi ve 30. letech 20. století. Tehdy britský ekonom John Maynard Keynes tvrdil, že stát má plnit nejen funkci alokační a redistribuční, ale i funkci stabilizační. Vyzdvihován byl především význam fiskální politiky, kdy vláda prostřednictvím státního rozpočtu cíleně ovlivňuje ekonomiku tak, aby bylo dosaženo stabilního ekonomického růstu. Všeobecně přitom platí, že se vláda při realizaci fiskální politiky rozhoduje podle toho, v jaké fázi ekonomického cyklu se ekonomika nachází.

V době, kdy se ekonomice daří, by mělo být cílem vlády vyvarovat se možnému přehřátí ekonomiky – příliš rychlý, až nežádoucí ekonomický růst, který může mít na ekonomiku značný negativní dopad. V takovém případě je důležité ekonomický růst omezit, a to prostřednictvím tzv. restriktivní fiskální politiky – snížení vládních výdajů, popř. zvýšení daňového zatížení s cílem snížit agregátní poptávku, a tím utlumit ekonomický růst.

¹³ ČERNOHORSKÝ, Jan a Petr TEPLÝ. *Základy financí*. Praha: Grada, 2011, s. 283

V opačné situaci, kdy se ekonomika nebezpečně rychle propadá, realizuje vláda tzv. expanzivní fiskální politiku – zvyšování vládních výdajů, popř. snižování daňového zatížení s cílem zabránit dalšímu ekonomickému poklesu.

S ohledem na výkon fiskální politiky je dále zapotřebí zmínit i jakési vládní dilema, kdy je konkrétní vláda vystavena složité otázce, zda má v konkrétní situaci intervenovat, či nikoliv, popř. jakým způsobem. Značnou nevýhodou fiskální politiky vlády je totiž časové zpoždění způsobené zdlouhavým legislativním procesem, kdy např. návrh zákona o snížení některých daňových sazeb je realizován v době ekonomického poklesu, zatímco k přijetí a následné platnosti zákona dochází v době, kdy už ekonomika dosahuje ekonomického růstu. Takový vládní zásah proto není možné považovat za efektivní, naopak.

Závěrem k stabilizační funkci nelze opomenout vedle fiskální politiky ani politiku monetární (měnovou), kterou však neprovádí vláda, nýbrž orgán k tomu kompetentní – v ČR je nositelem monetární politiky Česká národní banka (ČNB), jejímž hlavním cílem je zajištění cenové stability, příp. pokud to není nijak v rozporu, tak i podpora hospodářské politiky vlády za účelem dosažení udržitelného ekonomického růstu¹⁴. V praxi pak dochází k využívání obou těchto politik, a to ve vzájemné kombinaci.

1.4 Rozpočtový proces

Státní rozpočet se sestavuje každý rok na jedno rozpočtové období. Celá procedura spojená se sestavováním státního rozpočtu je však realizována v delším časovém období, zpravidla v rozmezí 1,5 až 2 let, ve kterých dochází k naplnění těchto fází rozpočtového procesu¹⁵:

- sestavování návrhu rozpočtu;
- projednávání a schvalování rozpočtu;
- realizace během rozpočtového období;
- kontrola plnění rozpočtu.

Návrh státního rozpočtu sestavuje zpravidla Ministerstvo financí (MF). To by jako hlavní realizátor této fáze mělo při sestavování návrhu vždy brát ohled na některé skutečnosti, např. na hospodaření státu v minulém rozpočtovém období, předpokládaný vývoj ekonomiky či střednědobý výhled státního rozpočtu, apod. Do toho, jakou bude mít návrh státního rozpočtu podobu, nepromlouvá pouze samotné MF, ale i správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu,

¹⁴ ČNB. *Úloha měnové politiky: Úloha měnové politiky ČNB podle zákona o ČNB* [online]. [cit. 2019-12-18]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/uloha/>

¹⁵ HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 36

kterí se přirozeně snaží získat co největší objem finančních prostředků na financování svých aktivit. Výsledkem a jakýmsi kompromisem obou stran je následný návrh zákona o státním rozpočtu, který MF předkládá vládě.

Jakmile vláda posoudí zmíněný návrh zákona o státním rozpočtu, dochází k jeho předložení Poslanecké sněmovně ČR, konkrétněji předsedovi Poslanecké sněmovny, a to nejpozději tři měsíce před začátkem příštího rozpočtového období. Celý proces schvalování státního rozpočtu je v poslanecké sněmovně rozvržen do třech čtení. V prvním čtení se schvalují základní údaje týkající se státního rozpočtu na příští rozpočtové období, zejména pak příjmy, výdaje, saldo či způsob vypořádání salda, pokud není rozpočet sestaven jako vyrovnaný. V případě, že Poslanecká sněmovna neschválí tyto základní údaje, je vláda povinna ve stanoveném termínu předložit nový návrh zákona. Dojde-li ke schválení návrhu zákona v prvním čtení, přistoupí se k čtení druhému, ve kterém již nemohou být základní údaje dodatečně změněny. Druhé čtení se nese v duchu podrobné rozpravy, kdy je umožněno jednotlivým poslancům předkládat pozměňovací návrhy (někdy též označováno jako tzv. porcování medvěda). V rámci třetího čtení pak dochází už pouze k odstranění některých chyb (např. legislativně technických, pravopisných či tiskových)¹⁶. Po sérii hlasování týkajících se pozměňovacích návrhů, se Poslanecká sněmovna usnese, zda návrh zákona v této podobě přijímá či nikoli. Pokud jej přijme, stává se rozpočet rozpočtovým zákonem a je následně publikován ve Sbírce zákonů. V opačném případě, pokud Poslanecká sněmovna do začátku rozpočtového období zákon neschválí, nastává hospodaření podle tzv. rozpočtového provizoria¹⁷, kdy se příjmy a výdaje od prvního dne rozpočtového období řídí objemem příjmů a výdajů schválených pro minulé rozpočtové období. Rozpočtové provizorium je pak uplatňováno do doby, než dojde k nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu.

V průběhu rozpočtového období dochází k fázi realizace, kdy se hospodaření státu řídí schválenou podobou státního rozpočtu. Dohled nad jeho plněním je v pravomoci vrcholného orgánu moci výkonné – vlády. Ta prostřednictvím dalších orgánů zabezpečuje, aby docházelo k včasnému odvodu rozpočtových příjmů na straně jedné a k plynulému čerpání rozpočtových výdajů na straně druhé. Zatímco správné odvody příjmů má v ČR na starosti MF, respektive jeho dekoncentrované orgány – finanční ředitelství a finanční úřady, čerpání rozpočtových

¹⁶ HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 37

¹⁷ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 179

výdajů spadá do gesce správců jednotlivých kapitol. Za plnění státního rozpočtu odpovídá vláda Poslanecké sněmovně ČR.

Poslední fází rozpočtového procesu je kontrola plnění státního rozpočtu. K té dochází nejen na konci rozpočtového období prostřednictvím tzv. státního závěrečného účtu, ale i v průběhu roku, kdy MF sestavuje čtvrtletní zprávy o hospodaření státního rozpočtu. Návrh státního závěrečného účtu, ve kterém mimo jiné MF zdůvodňuje případné odchylky, předkládá vláda Poslanecké sněmovně, a to nejpozději do 30. 4. následujícího roku po skončení rozpočtového období¹⁸. Poslanecká sněmovna pak na návrh vlády hlasuje o způsobu využití salda státního rozpočtu, tedy buď o způsobu, jakým bude vyrovnán schodek, či o tom, jakým způsobem bude využit rozpočtový přebytek.

1.5 Rozpočtové zásady

Dalším důležitým hlediskem státního rozpočtu jsou rozpočtové zásady. Jedná se o určitá pravidla, která slouží k vyšší míře kontroly nad státním rozpočtem po čas celého rozpočtového procesu, tedy od návrhu až po závěrečnou kontrolu. V této souvislosti jsou v rozpočtovém procesu uplatňovány zejména tyto rozpočtové zásady¹⁹:

- zásada jednotnosti rozpočtu;
- zásada úplnosti rozpočtu;
- zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu;
- zásada publicity;
- zásada reálnosti rozpočtu;
- zásada vyrovnanosti rozpočtu.

Zásada jednotnosti rozpočtu vychází z jednotné a ustálené struktury veřejných rozpočtů, která umožňuje snazší a efektivnější kontrolu, porovnání či analyzování jednotlivých položek v čase. V praxi je tato zásada realizována prostřednictvím rozpočtové skladby, která jednotně třídí rozpočtové příjmy a výdaje. Aby respektování jednotného třídění vedlo k možnému naplnění již zmíněných činností, je důležitá skutečnost, že veškeré rozpočtové příjmy a výdaje jsou zahrnuty v jediném dokumentu – ve veřejném rozpočtu dané instituce.

¹⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 122

¹⁹ HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 33

Zásada úplnosti rozpočtu odkazuje na skutečnost uvádět veškeré příjmy a výdaje v plném rozsahu. Jedná se tedy o povinnost zaznamenávat veškeré finanční operace realizované během rozpočtového období.

Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu umožňuje mimo jiné kontrolu činností příslušné vlády. Vychází z chápání státního rozpočtu jako finančního plánu, kdy vláda hospodaří podle schváleného rozpočtu v průběhu rozpočtového období. Finanční prostředky, které byly zákonem o státním rozpočtu schváleny, je možné využít pouze v příslušném rozpočtovém období. Co se týče druhé části této zásady týkající se schvalování rozpočtu, ta byla již rozebrána v rámci podkapitoly o rozpočtovém procesu. Jen pro připomenutí – pokud zákon o státním rozpočtu nenabude účinnosti do začátku rozpočtového období, hospodaří vláda na základě tzv. rozpočtového provizoria.

Zásada publicity, někdy též označována jako zásada zveřejňování, pojednává o možnosti občanů, daňových poplatníků kontrolovat hospodaření vlády podle státního rozpočtu. Poté, co je návrh zákona o státním rozpočtu schválen poslaneckou sněmovnou, dochází k jeho publikaci ve Sbírce zákonů, kde je přístupný veřejnosti. Tato zásada velmi úzce souvisí s právem občanů na informace v demokratickém státě.

Zásada reálnosti rozpočtu rovněž koresponduje s transparentním hospodařením vlády podle státního rozpočtu. Žádoucí činností vlády je v tomto případě snaha odhadnout výši jednotlivých položek správnou analýzou ekonomického vývoje, a zabránit tak přílišnému zkreslování údajů v rozpočtu. Reálnost rozpočtu proto do jisté míry závisí na schopnostech příslušné vlády odhadnout vliv různých faktorů na jednotlivé položky²⁰. Příkladem může být pozitivní vývoj ekonomiky ovlivňující zejména výši daňových příjmů – pokud se ekonomice daří, odvod v rámci daňových příjmů bude přirozeně vyšší.

Zásada vyrovnanosti rozpočtu je zde chápána spíše z dlouhodobého hlediska. V současné době totiž existuje celá řada zemí, pro které je stále obtížnější krýt rozpočtové výdaje pouze rozpočtovými příjmy. Rozpočty se proto sestavují jako deficitní či přebytkové – dochází ke krátkodobé rozpočtové nerovnováze, která mimo jiné napomáhá vládě ke splnění cílů hospodářské politiky²¹.

²⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 118

²¹ HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 34

2 STRUKTURA PŘÍJMOVÉ A VÝDAJOVÉ STRÁNKY STÁTNÍHO ROZPOČTU

Jak již bylo zmíněno v předešlé kapitole – státní rozpočet naplňuje několik funkcí, a to především funkci alokační, stabilizační a redistribuční. Ať už se v tomto případě jedná o kteroukoliv z těchto tří základních funkcí, lze konstatovat, že ani jedna z nich se v případě úspěšné realizace neobejde bez existence a následné aplikace dvou základních složek státního rozpočtu – příjmů a výdajů. Právě příjmy a výdaje jsou základním pilířem fungování státního, respektive každého veřejného rozpočtu, a je proto zapotřebí jim věnovat zvýšenou pozornost.

2.1 Rozpočtová skladba

Z hlediska struktury příjmové a výdajové stránky státního rozpočtu je naprosto stěžejní třídění jednotlivých položek podle rozpočtové skladby. Tu lze charakterizovat jako „*soubor závazných pravidel opírající se o vyhlášku č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě*“²². Jedná se o vyhlášku, která byla již několikrát novelizována. Naposledy tomu tak bylo na základě vyhlášky č. 343/2019 Sb., kdy došlo k nepatrným změnám v členění rozpočtové skladby. Tato dosud poslední novelizující vyhláška byla zveřejněna ve Sbírce zákonů 20. 12. 2019 s účinností od 1. 1. 2020.

Závazné třídění podle rozpočtové skladby je velmi důležité, a to nejen pro státní, ale i pro všechny ostatní veřejné rozpočty. Na základě jednotného a systematického třídění totiž umožňuje efektivněji porovnávat jednotlivé veřejné rozpočty v prostoru a v čase. Efektivitu plynoucí z jednotného třídění pak lze spatřit i v kontrole plnění veřejného rozpočtu v rámci jedné organizace, kdy dochází k vyhodnocení hospodaření za uplynulý rok na základě porovnání schváleného a skutečného rozpočtu (tj. rozpočtu na konci rozpočtového období).

Samotné třídění podle rozpočtové skladby umožňuje nahlížet na jednotlivé položky až z 12 různých úhlů (hledisek). Každé z nich přitom disponuje různými specifiky, ať už je to např. míra závaznosti, tedy pro jaké instituce je povinné sestavovat rozpočet v takové podobě.

²² Vyhláška č. 343/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 20. 12. 2019. ISSN 1211-1244.

V praxi se pak nejčastěji používají následující 4 typy třídění²³:

- odpovědnostní;
- druhové;
- odvětvové;
- konsolidační.

Odpovědnostní třídění příjmů a výdajů umožňuje třídění podle správců jednotlivých kapitol, někdy bývá též označováno jako kapitolní. Z hlediska závaznosti je obligatorně závazné pro státní rozpočet, kdy je rozpočet rozčleněn na 47 kapitol zahrnující jednotlivá ministerstva a ústřední orgány²⁴. Pro územní samosprávné celky, tedy obce a kraje, sestavování rozpočtu v takové podobě závazné není.

Opačná situace nastává v případě druhového členění příjmů a výdajů, kdy je toto třídění závazné pro všechny veřejné rozpočty. Jedná se o samotný základ třídění, který zahrnuje veškeré peněžní operace. V rámci tohoto třídění dochází k postupnému roztřídění jednotlivých peněžních operací do tří základních okruhů, a to na příjmy, výdaje a financování, přičemž každý z těchto okruhů disponuje jedinečným číselným kódem. Pro příjmy jsou vyhrazeny třídy 1–4, konkrétně třídu 1 zaujímají daňové příjmy, třídu 2 nedaňové příjmy, třídu 3 kapitálové příjmy a třídu 4 přijaté dotace. U výdajů jsou to třídy 5, kam spadají běžné výdaje, a třída 6 určená pro kapitálové výdaje. Poslední okruh – financování se řadí do 8. třídy a představuje financující operace sloužící k zabezpečení financování schodku hospodaření nebo využití přebytku. V rámci každé třídy posléze dochází k podrobnějšímu členění až na jednotlivé položky, pro něž je vyhrazen čtyřmístný kód ve formátu: třída → seskupení položek → podseskupení položek → položka.

Dalším způsobem třídění příjmů a výdajů je odvětvové hledisko. Toto třídění pojednává o tom, do jakých oblastí veřejného sektoru jsou peněžní prostředky vynakládány. Jedná se o třídění, které je např. pro obce povinné a slouží k doplnění druhového třídění. Co se týče označení jednotlivých položek, i zde dochází obdobně jako u druhového třídění ke čtyřmístné specifikaci s tím, že je zapotřebí vnímat rozdílnost ve významu (označení) jednotlivých číslic, které zda zaujímají formát: skupina → oddíl → pododdíl → paragraf. V rámci tohoto třídění nalezneme

²³ Vyhláška č. 323/2002 Sb., Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě. In: *Sbírka zákonů*. 19. 7. 2002. ISSN 1211-1244.

²⁴ MONITOR. *Přehled kapitol státního rozpočtu* [online]. 2020 [cit. 2020-03-02]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava/kapitoly>

celkem 6 skupin, jež se následně podrobněji člení. Konkrétně a v postupném pořadí na²⁵: zemědělství, lesní hospodářství a rybářství; průmyslová a ostatní odvětví hospodářství; služby pro obyvatelstvo; sociální věci a politika zaměstnanosti; bezpečnost státu a právní ochrana a všeobecná veřejná správa a služby.

Ve výčtu jednotlivých způsobů, jak třídit příjmy a výdaje, nelze opomenout ani konsolidační hledisko. Cílem tohoto třídění je především odstranění duplicitních záznamů uvnitř rozpočtové soustavy, kdy velmi často dochází ke vzniku takovýchto záznamů, a to nejčastěji u přesunu peněžních prostředků, buď mezi jednotlivými veřejnými rozpočty či mezi veřejným rozpočtem a zřizovaným fondem. Názorným příkladem vzniku duplicitních záznamů ve veřejných rozpočtech je průtoková dotace na podporu školství. Z výdajové stránky státního rozpočtu putují peněžní prostředky jako příjem příslušnému kraji, odkud posléze formou výdaje postupují jako příjem konkrétní obci.

Vyhláška č. 323/2002 Sb. vedle těchto 4 základních typů třídění příjmů a výdajů dále upravuje ještě zbylých 8 způsobů. Pro úplnost se jedná o třídění²⁶: podkladové, prostorové, nástrojové, doplňkové, programové, účelové, strukturní, transferové.

2.2 Příjmy státního rozpočtu

Prostřednictvím státního rozpočtu dochází k vynakládání finančních prostředků na realizaci základních funkcí státu. Z tohoto pohledu jsou pro státní rozpočet naprosto klíčové jeho příjmy, respektive způsoby, jak získat dostatečný objem finančních prostředků na financování svých aktivit. Z hlediska struktury příjmů státního rozpočtu hraje velmi důležitou roli rozpočtová skladba, která určuje, jakými způsoby je možné nahlížet na jednotlivé příjmové položky státního rozpočtu.

Ze 4 základních způsobů třídění podle rozpočtové skladby, které byly podrobněji rozebrány v předchozí podkapitole, bývají příjmy státního rozpočtu nejčastěji členěny v rámci druhového třídění. Pro připomenutí – příjmy v tomto třídění rozlišujeme z pohledu 4 hlavních tříd, a to na příjmy daňové, nedaňové a kapitálové a přijaté dotace.

Za nejdůležitější příjmy státního rozpočtu lze považovat příjmy daňové, a to z několika důvodů. Nejen, že představují největší objem finančních prostředků každoročně putujících do státního rozpočtu, z hlediska plánování musí vláda v jejich případě zohledňovat i vliv ekonomického

²⁵ Vyhláška č. 323/2002 Sb., Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě. In: *Sbírka zákonů*. 19. 7. 2002. ISSN 1211-1244.

²⁶ Vyhláška č. 323/2002 Sb., Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě. In: *Sbírka zákonů*. 19. 7. 2002. ISSN 1211-1244.

cyklu. Platí zde zásada, že pokud ekonomika dosahuje ekonomického růstu, daňové příjmy se zvyšují a naopak. Mezi hlavní daňové příjmy státního rozpočtu patří²⁷: spotřební daně (daně z tabákových výrobků, daně z minerálních olejů, apod.), daň z přidané hodnoty (DPH), daně z příjmu fyzických osob (DPFO), daně z příjmu právnických osob (DPPO) či pojistné odvedené do státního rozpočtu.

Vedle rozpočtové skladby je neméně důležité daňové příjmy rozdělit na přímé a nepřímé daně. Přímé daně (daně z příjmů, daně majetkové a další) jsou charakteristické tím, že subjektem daně je zároveň osoba, na kterou daň ekonomicky dopadá²⁸. U nepřímých daní (spotřební daně, DPH a další) se naopak tyto osoby liší.

U některých daňových příjmů, zejména pak u DPFO a DPPO či DPH, je dále zapotřebí vnímat skutečnost, že se nejedná o daně výlučné, avšak o daně sdílené. Zásadní rozdíl mezi sdílenou a výlučnou daní spočívá v tom, že zatímco výlučné daně plynou pouze do jednoho veřejného rozpočtu, výnos sdílené daně se rozděluje na základě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, podle legislativně stanovených podílů mezi jednotlivé veřejné rozpočty, konkrétně pak mezi státní rozpočet a rozpočty příslušných obcí a krajů²⁹. Pokud by se v případě těchto daňových příjmů jednalo o daně výlučné, byl by příjem z těchto daní přirozeně vyšší.

Podstatně nižší příjem státního rozpočtu ČR představují nedaňové příjmy, a to nejčastěji příjmy ve formě poplatků, příjmy z pronájmu majetku, apod.³⁰ Nedaňové příjmy společně s těmi daňovými tvoří tzv. běžné příjmy, neboli příjmy, které jsou určeny především k financování běžných, pravidelně se opakujících výdajů.

Zbylý podíl na příjmech státního rozpočtu ČR zaujímají příjmy kapitálové, kam na základě druhového třídění spadají kapitálové příjmy a přijaté transfery. Oproti běžným příjmům se jedná zpravidla o příjmy, které se pravidelně (každoročně) neopakují.

Pod kapitálovými příjmy si lze představit příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, zejména pak z dlouhodobého nehmotného majetku. Tyto příjmy v posledních letech představují naprostou většinu všech kapitálových příjmů putujících do státního rozpočtu. U ostatních položek, jako

²⁷ MONITOR. *Rozklíčovací rozpočet – druhový pro příjmy* [online]. 2020 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava/prehled?rad=t&obdobi=1812>

²⁸ MF ČR. *Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění* [online]. 2018 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/dokumenty-ke-stazeni>

²⁹ Zákon č. 243/2000 Sb., Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). In: *Sbírka zákonů*. 9. 8. 2000. ISSN 1211-1244.

³⁰ ČERNOHORSKÝ, Jan a Petr TEPLÝ. *Základy financí*. Praha: Grada, 2011, s. 284

jsou příjmy z prodeje pozemků, příjmy z prodeje akcií, majetkových podílů, dluhopisů, apod., je podíl na kapitálových příjmech podstatně nižší, v některých případech i téměř zanedbatelný.

Druhou skupinu kapitálových příjmů zaujímají přijaté transfery. U přijatých transferů je v prvé řadě nutné rozlišit, o jaký transfer se jedná. V rámci transferů rozlišujeme dvě základní skupiny – transfery investiční a neinvestiční. Investiční transfery jsou primárně poskytovány na investiční výdaje – „výdaje na pořízení věcí a práv majících povahu dlouhodobého majetku.“³¹ Naopak neinvestiční transfery představují poskytování peněžních prostředků na neinvestiční výdaje – „výdaje jiné než na pořízení věcí a práv majících povahu dlouhodobého majetku.“³² Ve formě transferů putují do státního rozpočtu ČR každoročně nemalé peněžní prostředky, a to např. ze státních fondů, z Evropské unie (EU), z mezinárodních institucí, od cizích států, apod.

2.3 Výdaje státního rozpočtu

„Podstatou výdajové stránky státního rozpočtu je vynakládání peněžních prostředků za účelem realizace základních funkcí státu.“³³ Prostřednictvím výdajů plynoucích ze státního rozpočtu ČR dochází k zabezpečení alokační, stabilizační a redistribuční funkce. Jinými slovy stát vydává peněžní prostředky na produkci veřejných statků, nastavuje příjmy a výdaje v takové formě, aby zajistil stabilní vývoj ekonomiky, a přerozdělováním důchodů a bohatství v ekonomice se snaží mírnit rozdíly mezi občany.

Struktura a výše jednotlivých výdajů státního rozpočtu do značné míry charakterizuje daný stát. Odráží se zde skutečnost, že každý stát může mít v případě výše zmíněných funkcí odlišné priority. Některé státy jsou založeny na vyšší míře přerozdělovacích procesů, a s tím často souvisejícím vyšším zastoupením sociálních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu, jiné státy naopak skrze nízké a jednoduché daně nemusí akumulovat takové množství příjmů, které by pak skrze státní rozpočet navracely zpět ve formě výdajů. Z tohoto pohledu záleží na mnoha faktorech – historickém vývoji konkrétního státu, prioritách vlády, a mnoha dalších, které více či méně ovlivňují, jaký systém je v dané zemi uplatňován.

Z hlediska samotné struktury výdajů státního rozpočtu je stejně jako pro příjmy závazné třídění podle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. Výdajové položky se přitom nejčastěji člení na základě odpovědnostního (kapitolního), druhového či odvětvového způsobu třídění.

³¹ Vyhláška č. 323/2002 Sb., Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě. In: *Sbírka zákonů*. 19. 7. 2002. ISSN 1211-1244.

³² Vyhláška č. 323/2002 Sb., Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě. In: *Sbírka zákonů*. 19. 7. 2002. ISSN 1211-1244.

³³ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 156

Odpovědností třídění podle správců jednotlivých kapitol podává informace o tom, mezi které kapitoly státního rozpočtu a v jakých objemech budou peněžní prostředky rozděleny. Mimo to dotváří obraz, v jaké míře stát realizuje jednotlivé základní funkce. V průběhu let minulých i současných dochází stále častěji k upřednostňování sociálních výdajů na úkor prorůstových alokačních³⁴. Tento trend se posléze v odpovědnostním členění odráží na rostoucích výdajích sociálně zaměřených ústředních orgánů – v podmínkách ČR se jedná o Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV).

Výdaje státního rozpočtu lze dále třídit podle výdajových druhů, kdy rozlišujeme výdaje na běžné a kapitálové. Zatímco běžné výdaje představují zejména výdaje neinvestiční, u kapitálových výdajů se jedná o investiční výdaje doplněné o investiční transfery a investiční půjčené prostředky³⁵. Poměr mezi těmito výdaji se v průběhu posledních let výrazně přiklání na stranu běžných výdajů. Těmi jsou v případě státního rozpočtu myšleny zejména sociální dávky, jež v sobě pojímá rozsáhlý důchodový systém, výdaje na platy státních zaměstnanců a podobné výdaje, výdaje na nákup materiálu nebo neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům³⁶. Kapitálové výdaje namísto toho vypovídají o tom, jakým způsobem a v jakém objemu státní aparát každoročně investuje.

Pro úplnost nelze opomenout ani poslední ze tří nejčastěji uplatňovaných způsobů třídění rozpočtových výdajů – odvětvové třídění. Tento způsob, který třídí jednotlivé výdaje podle účelu do 6 hlavních skupin, do značné míry koresponduje s druhovým tříděním výdajů státního rozpočtu. Příkladem může být výrazné zastoupení sociálních dávek v druhovém třídění, které se v odvětvové třídění projeví vyšším podílem skupiny sociálních věcí a politiky zaměstnanosti.

Ať už dochází k třídění výdajů podle toho či onoho hlediska, pro případné ovlivňování výše jednotlivých výdajů je důležitý zejména jejich charakter. Na základě zákonné předurčenosti lze výdaje rozlišit na mandatorní, quasi mandatorní a nemandatorní. Mandatorními výdaji se rozumí takové výdaje, které je stát povinen vyplácet ze zákona či na základě jiných právních norem³⁷. Jinými slovy, pokud by v jejich případě chtěl stát ovlivnit způsob jejich vyplácení či výši konkrétních výdajů, musel by tak učinit legislativní cestou. Jedná se o výdaje, které ve

³⁴ ČERNOHORSKÝ, Jan a Petr TEPLÝ. *Základy financí*. Praha: Grada, 2011, s. 285

³⁵ Vyhláška č. 323/2002 Sb., Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě. In: *Sbírka zákonů*. 19. 7. 2002. ISSN 1211-1244.

³⁶ MONITOR. *Rozklikávací rozpočet – druhový pro výdaje* [online]. 2018 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava/prehled?rad=t&obdobi=1812>

³⁷ HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 64

státním rozpočtu převažují. Spadají sem především sociální transfery, a to dávky důchodového pojištění, nemocenské dávky či státní sociální podpora.

Quasi mandatorní výdaje představují určitý mezistupeň mezi mandatorními a nemandatorními výdaji. To znamená, že v jejich případě není státu uložena zákonná povinnost jejich vyplácení, avšak jejich plnění se stát zřici nemůže. Jedná se především o výdaje na platy státních zaměstnanců, pracovníků příspěvkových organizací či výdaje na obranu.

Zbylý podíl zaujímají nemandatorní výdaje, jejichž vyplácení nevyplývá ze zákona či z jiných právních norem. Vláda jejich prostřednictvím může alokovat prostředky s ohledem na aktuální společenské potřeby, vývoj ekonomiky či s cílem podpořit další rozvoj společnosti. Pro vládu tak představují jakýsi manévrovací prostor, jak přizpůsobit svá rozhodnutí různým změnám, které mohou v ekonomice či společnosti nastat.

Závěrem k celé kapitole je zapotřebí dodat, že jednotlivé položky příjmové i výdajové stránky státního rozpočtu se v průběhu let dynamicky mění, ať už v důsledku vývoje ekonomiky (výše daňových příjmů) nebo na základě politických rozhodnutí příslušné vlády. Cílem této kapitoly bylo seznámení se s příjmy a výdaji státního rozpočtu z hlediska jejich struktury.

3 PROBLEMATIKA DEFICITU STÁTNÍHO ROZPOČTU

Státní rozpočet jako bilance odkazuje na skutečnost, že příjmy a výdaje v rozpočtovém období nemusí být vždy nutně vyrovnané. Naopak, celá řada zemí dnes již dlouhodobě sestavuje státní rozpočet jako nevyrovnaný, zejména pak deficitní (tj. výdaje jsou vyšší než příjmy). V této kapitole bude deficit státního rozpočtu podrobněji rozebrán. Dojde k objasnění hlavních důvodů jeho vzniku, důsledků s ním spojených či jakým způsobem je financován. Dále bude podroben zkoumání i z dlouhodobého hlediska, kdy dochází k velmi úzkému spojení mezi ním a veřejným, potažmo státním dluhem.

3.1 Saldo státního rozpočtu

Směrodatným ukazatelem, na základě kterého je možné stanovit, zda dochází k vyrovnanému či nevyrovnanému státnímu rozpočtu, je tzv. saldo státního rozpočtu. To poměruje výši příjmů a výdajů za rozpočtové období (zpravidla 1 rok). Z krátkodobého hlediska mohou být příjmy a výdaje poměřovány jednak při schválení státního rozpočtu, v průběhu rozpočtového roku či na konci rozpočtového období³⁸. Podle výsledné hodnoty salda se státní rozpočet dělí na tři typy³⁹:

- vyrovnaný státní rozpočet;
- přebytkový státní rozpočet;
- deficitní státní rozpočet.

Nejméně častou variantou je vyrovnaný státní rozpočet, jenž představuje situaci, kdy se příjmy rovnají výdajům. V případě skutečného rozpočtu (tj. rozpočtu na konci rozpočtového období) je prakticky nemožné, aby se příjmy rovnaly výdajům do poslední peněžní jednotky. Obdobně pak u návrhu státního rozpočtu na příští rozpočtové období nedochází příliš často ke konstrukci rozpočtu v takové podobě.

Další variantou je přebytkový státní rozpočet, tedy situace, kdy příjmy převyšují výdaje. Tato situace by v důsledku efektivního fungování hospodářství měla být uplatňována v období, kdy ekonomika dosahuje ekonomického růstu (tj. v období, kdy dochází k růstu hrubého domácího produktu (HDP) a s tím souvisejícímu růstu daňových příjmů). Následný přebytek hospodaření by měl sloužit k uhrazení deficitu v období recese.

³⁸ MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 183

³⁹ ČERNOHORSKÝ, Jan a Petr TEPLÝ. *Základy financí*. Praha: Grada, 2011, s. 280

Posledním a zároveň nejčastějším typem státního rozpočtu je rozpočet deficitní. Jedná se o situaci, kdy výdaje převyšují příjmy. Výsledný deficit (tj. rozdíl mezi příjmy a výdaji) je pak hrazen buď čerpáním rezerv z minulosti (málokdy), emisí státních dluhopisů nebo přijetím úvěru. V této podobě by měl být státní rozpočet konstruován v období ekonomického poklesu. V praxi však tento přístup bývá velmi často uplatňován i v období, kdy ekonomika roste. Důvodů, proč k tomuto jevu dochází, je přitom hned několik.

3.2 Příčiny vzniku deficitu státního rozpočtu

V případě vzniku rozpočtového deficitu a následného zkoumání je nutné si uvědomit, že deficit státního rozpočtu disponuje aktivní a pasivní složkou (někdy též označováno jako aktivní a pasivní deficit⁴⁰). Zásadní rozdíl mezi nimi spočívá v tom, jak tyto deficity vznikají. Zatímco aktivní deficit vzniká na základě vládních rozhodnutí, vznik pasivního deficitu příslušná vláda ovlivnit nemůže. Rozhodne-li se nakonec vláda sestavit rozpočet jako deficitní, bude za tímto krokem zpravidla jedna z následujících příčin⁴¹:

- expanzivní fiskální politika;
- vládní populismus;
- snaha o rozložení výdajového šoku nebo daňové zátěže na více let.

Prostřednictvím expanzivní fiskální politiky dochází k záměrnému ovlivňování výše státních příjmů a výdajů, což může způsobit následný vznik rozpočtového deficitu. Na straně výdajů tomu bývá v případě, kdy vláda ve snaze podpořit hospodářský růst zvyšuje vládní výdaje, a pozitivně tak působí na agregátní poptávku. U příjmů naopak dochází ke snížení daňového zatížení s cílem zvýšit disponibilní důchody firem a ostatních daňových poplatníků.

Důležitou roli při vzniku deficitu státního rozpočtu dále sehrává i vládní populismus. Jedná se o taková rozhodnutí vlády, která jsou vydávána s cílem získat přízeň co nejširšího okruhu voličů. Praktickým příkladem může být snižování daní nebo zvyšování některých sociálních transferů. Nutno podotknout, že tato rozhodnutí velmi často nebývají v souladu s aktuální ekonomickou situací – lze je tedy považovat za iracionální.

V neposlední řadě se deficitní rozpočet využívá v případě finančně nákladných projektů, a to z důvodu rozložení výdajů na delší časové období. Dojde-li totiž k prudkému nárůstu výdajů,

⁴⁰ MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 185

⁴¹ MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 185

nedochází zpravidla ke stejně prudkému zvýšení daní. Jinými slovy namísto toho, aby vláda pokaždé zvyšovala daňové zatížení s cílem dosáhnout každoročně vyrovnaného rozpočtu, dojde k sestavení rozpočtu jako deficitního s tím, že postupné zvyšování daňového zatížení se rozloží na více generací.

Zejména při sestavování státního rozpočtu na příští rozpočtové období se vláda nesmí omezovat pouze na případ aktivního deficitu, nýbrž i na deficit pasivní, který pro ni představuje značné riziko. Pasivní deficit vzniká na základě vnějších, tzv. exogenních faktorů, jež se vyznačují svou nepředvídatelností a neovlivnitelností. Ačkoli tedy může být záměrem vlády sestavit přebytkový rozpočet v období ekonomického růstu, situace na konci roku může být zcela opačná (tj. deficitní rozpočet). Za hlavní příčiny tohoto jevu lze označit⁴²:

- hospodářský pokles;
- nižší spotřebu;
- růst inflace;
- zvýšení veřejných výdajů při katastrofách;
- rostoucí úrok z veřejného dluhu.

Dojde-li v ekonomice k hospodářskému poklesu, představuje tato situace pro vládu značnou komplikaci. Hospodářský pokles s sebou totiž mimo jiné přináší růst nezaměstnanosti, jež má výrazný dopad na obě strany státního rozpočtu – nejen, že vláda nezíská očekávanou výši plánovaných (daňových) příjmů, zároveň je nucena vynaložit dodatečné výdaje na podporu v nezaměstnanosti.

S hospodářským poklesem velmi úzce souvisí i nižší spotřeba obyvatelstva. Ta může být přitom způsobena celou řadou faktorů, ať už racionálních či těch méně rozumových. V obou případech je dopad na ekonomiku stejný – snížení příjmů do státního rozpočtu (zejména u DPH, spotřební daně).

Dále značnou negativní roli sehrává i růst cen základních surovin, případně cenové šoky (ropné šoky, cenové šoky energií, apod.), které způsobují inflaci. Rostou-li ceny základních surovin v ekonomice, zpravidla se to promítne do růstu cen dalších surovin – rostou ceny vstupů do veřejného sektoru a náklady veřejných organizací napojených na státní rozpočet. To lze chápat i tak, že vlivem rostoucích cen v ekonomice dochází k zatížení státního rozpočtu o další výdaje.

⁴² MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 185

Nepředvídatelný nárůst rozpočtových výdajů může být vedle výše zmíněných příčin způsoben i jakoukoli mimořádnou událostí. Například válečným konfliktem, který se do státního rozpočtu promítne růstem válečných výdajů (tj. výdaje na obranu, na válku), nebo působením přírodních sil – povodně, vichřice, apod. Přírodní katastrofy se svým mnohdy širokým rozsahem působení výrazně podepisují na růstu veřejných výdajů. V důsledku jejich ničivého vlivu pak dochází zejména k navrácení věcí do původního stavu (tj. oprava infrastruktury, apod.) či k poskytování peněžních transferů, jakožto pomoci při likvidaci škod.

Poslední z řady exogenních faktorů – rostoucí úrok z veřejného dluhu – odkazuje na skutečnost, že rozpočtový deficit je nutné chápat jako veličinu, jejíž reálná hodnota se v závislosti na vývoji úrokových sazeb mění v čase. Deficity státního rozpočtu jsou často kryté prostřednictvím návratných finančních zdrojů, které nejsou zadarmo – platí se z nich patřičné úroky, jakožto navýšení dlužné částky. Náklady z těchto úroků citelně zatěžují státní rozpočet a způsobují, že k deficitu dochází i v příštích rozpočtových obdobích.

3.3 Důsledky deficitu státního rozpočtu

Situace, kdy dochází k deficitu státního rozpočtu, není obecně brána jako pozitivní. Na druhou stranu nelze konstatovat, že by veškeré důsledky spojené s deficitem státního rozpočtu měly čistě negativní charakter. Pro účely další analýzy je proto zapotřebí nahlížet zvlášť na krátkodobý a zvlášť na dlouhodobý rozpočtový deficit⁴³.

V krátkém období mohou být důsledky deficitu státního rozpočtu ve skrze pozitivní. Deficitní rozpočet umožňuje eliminovat vlivy exogenních (vnějších) faktorů – to znamená, že vláda namísto toho, aby za každou cenu dosáhla vyrovnaného rozpočtu zvýšením daňových sazeb a tím dorovnala výši mimořádně vzniklých výdajů, sestaví rozpočet jako deficitní. Efektivitu takového kroku lze spatřit v nemožnosti vlády přijmout novou právní úpravu daňových sazeb dostatečně rychle (vinou zdlouhavého legislativního procesu).

Krátkodobý rozpočtový deficit dále umožňuje efektivní financování nákladných veřejných výdajových programů. Pozitivního efektu však dosahuje jen v případě, že budoucí výnosy z těchto projektů předčí úrokovou míru z dluhu.

Pokud státní rozpočet končí v deficitu dlouhodobě, přináší to pro hospodaření státu celou řadu negativních důsledků. Dlouhodobý deficit státního rozpočtu způsobuje růst veřejného dluhu a s ním související úrokové náklady, které jsou mimo jiné považovány za jeden z hlavních

⁴³ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 496

důvodů, proč je v celé řadě zemí obtížné dosáhnout vyrovnaného či přebytkového státního rozpočtu.

Dlouhodobě deficitní státní rozpočet se dále negativně podepisuje i pod efekt vytěsnění soukromých investic. K tomuto efektu dochází zpravidla v případě, že se vláda rozhodne krýt rozpočtový deficit expanzivní fiskální politikou – situace, kdy na základě vládního rozhodnutí dochází k růstu agregátní poptávky a reálného produktu, ale zároveň i k růstu úrokové míry, na jejíž případné změny je citlivý především sektor domácností a firem. Růst úrokové míry způsobuje, že domácnosti a firmy realizují původně zamýšlené výdaje v menší míře – klesá agregátní poptávka, neboli dochází k efektu vytěsnění. Celkový přírůstek produktu je následně nižší o tu část produktu, která byla vytlačena růstem úrokové míry na peněžním trhu.

3.4 Řešení deficitu státního rozpočtu

Vyazuje-li státní rozpočet za rozpočtové období deficitní hospodaření, musí být tento rozdíl vyrovnán. Základní možnosti, jak lze řešit (financovat) deficit státního rozpočtu, představují⁴⁴:

- dluhové řešení;
- peněžní (měnové) krytí deficitu;
- výnos z prodeje vládních aktiv.

Princip dluhového financování deficitu státního rozpočtu je založen na emisi státních dluhopisů a jejich následném prodeji. Tento způsob je v ČR velmi častý. Dochází při něm k prodeji státem emitovaných dluhopisů soukromým i zahraničním subjektům. Osoba věřitele je následně důležitá pro určení, zda se jedná o domácí (vnitřní) dluh, nebo zahraniční (vnější) dluh. V souvislosti s dluhovým financováním deficitu státního rozpočtu bývá často skloňován i princip tzv. mezigenerační spravedlnosti, který způsobuje, proč dluhový způsob financování někteří autoři kritizují. Prodejem státních dluhopisů totiž dochází k přesunu ekonomických zdrojů od soukromých subjektů do oblasti veřejných financí. To znamená, že namísto použití soukromých úspor, kupříkladu na investice, jsou tyto prostředky použity na úhradu státního dluhu.

U peněžního (měnového) krytí deficitu dochází pro změnu k financování deficitu poskytnutím úvěru od centrální banky. Jedná se o situaci, kdy centrální banka kryje deficit státního rozpočtu poskytnutím přímého bankovního úvěru nebo přímým nákupem státních dluhopisů. Takovýto krok však způsobuje nárůst nových peněz v ekonomice, a tím inflační tlaky. Růst inflace mimo

⁴⁴ MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 185

jiné znamená, že v celé ekonomice dochází ke snížení reálné hodnoty všech dluhů (nejen státu). Z tohoto důvodu došlo v minulých letech v celé řadě zemí ke striktnímu zákazu přímo poskytovaných úvěrů na krytí deficitu státního rozpočtu centrální bankou, která je navíc v celé řadě zemí institucí nezávislou na státu. Centrální banka tak může nakupovat státní dluhopisy pouze na sekundárním trhu, kde už mezi vládou a centrální bankou není přímý vztah věřitel-dlužník.

Posledním ze způsobů krytí deficitu státního rozpočtu je výnos z prodeje vládních aktiv (např. z privatizace státního majetku). Použitelnost tohoto způsobu krytí je však omezená, a to zejména rozsahem majetku, který vláda může prodat. Jedná se tedy spíše o financování deficitu státního rozpočtu v mimořádných případech.

Na základě výše uvedených možností pak lze financování deficitu státního rozpočtu znázornit následující rovnicí⁴⁵:

$$-(T - C^g - I^g) = B^{gp} + B^{cb} + B^{gf} + S^{ga} \quad (1)$$

kde:

T	...	jsou daně (pro zjednodušení nejsou brány v úvahu nedaňové příjmy);
C^g	...	jsou vládní spotřební výdaje;
I^g	...	jsou vládní investiční výdaje;
B^{gp}	...	je prodej vládních dluhopisů (obligací) domácím soukromému sektoru;
B^{cb}	...	je půjčka od centrální banky;
B^{gf}	...	je prodej státních dluhopisů (obligací) do zahraničí;
S^{ga}	...	jsou příjmy z prodeje státních aktiv.

Zatímco levá strana rovnice představuje deficit státního rozpočtu (za předpokladu, že daně jsou nižší než součet vládních spotřebních a investičních výdajů v rozpočtovém roce), pravá strana obsahuje způsoby, kterými je možné deficit financovat.

Vedle těchto způsobů může vláda řešit problémy s deficitem státního rozpočtu i zvýšením daňových sazeb. Nutno dodat, že tento způsob naráží na jisté bariéry, kvůli kterým není možné jej realizovat v krátkém období. Změna daňových zákonů je totiž nejen velmi citlivým tématem, jež často při svém projednávání v parlamentu narazí na značnou vlnu odporu, ale zároveň i

⁴⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 498

legislativě zdoluhavým procesem. Je-li navíc záměrem vlády dlouhodobé snižování daňové zatížení, nepřipadá toto řešení v úvahu.

3.5 Veřejný dluh

Dlouhodobě deficitní hospodaření státu má za důsledek, že roste jeho zadlužení, tj. dochází k růstu veřejného, respektive státního dluhu. Hned na úvod je zapotřebí striktně definovat, co si lze pod těmito pojmy představit. Veřejný dluh je zpravidla širší pojem zahrnující vedle státního dluhu (dluh za ústřední vládní instituce – zejména ministerstva, ústřední úřady) i dluh místních vládních institucí (především obce, kraje) a fondů sociálního zabezpečení⁴⁶. Jinými slovy, veřejný dluh je souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu, územním samosprávným celkům, veřejným fondům a ostatním institucím ve veřejném sektoru. Jeho převážnou většinu pak tvoří státní dluh.

Pro účely dalších analýz, vč. mezinárodního srovnání, dochází k členění veřejného dluhu na čistý a hrubý. Platím přitom, že hrubý veřejný dluh bývá v praxi uplatňován daleko častěji. Jedná se o celkový objem závazků výše zmíněných institucí bez ohledu na výši případných pohledávek. Oproti tomu čistý veřejný dluh představuje rozdíl mezi celkovými závazky (tj. hrubým dluhem) a pohledávkami.

Ukazatel hrubého veřejného dluhu se používá zejména při mezinárodním dluhovém srovnání – ukazatel dluhové kvóty (podíl hrubého veřejného dluhu na HDP)⁴⁷. Tento ukazatel je zároveň jedním z 5 tzv. maastrichtských kritérií, která jsou určena pro všechny členské státy EU a jejichž naplnění je spjato s možností přijmout společnou měnu – euro. V rámci tohoto ukazatele pak nesmí být podíl hrubého veřejného dluhu na HDP vyšší než 60 %.

Ukazatel dluhové kvóty rovněž odkazuje na skutečnost, že je zapotřebí jeho výslednou hodnotu vnímat relativně (tj. ne jako informaci, jež podává úplný obraz o hospodaření státu). K případnému meziročnímu růstu či naopak poklesu podílu hrubého veřejného dluhu na HDP totiž může docházet různě. Například, roste-li HDP rychleji než hrubý veřejný dluh, bude se ukazatel dluhové kvóty snižovat a naopak. Pro účely dalšího zkoumání je tak nutné sledovat vývoj těchto ukazatelů odděleně, a to zejména vývoj státního dluhu, jakožto majoritní části veřejného dluhu ČR.

⁴⁶ ČSÚ. *Sektor vládních institucí* [online]. [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/24301869/501312t09.pdf>

⁴⁷ MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 185

3.5.1 Struktura státního dluhu

Ve většině zemí bývá státní dluh převážně krytý emisí státních dluhopisů (obligací), které jsou státem nabízeny domácím či zahraničním ekonomickým subjektům. Nejčastěji mívají formu veřejně obchodovatelných cenných papírů (tj. je možné s nimi obchodovat, a to na kapitálovém trhu). Podle doby splatnosti lze státní obligace rozdělit na⁴⁸:

- krátkodobé – tzv. státní pokladniční poukázky – doba jejich splatnosti je udávána v měsících (do 1 roku). Jedná se o nejlikvidnější cenné papíry nesoucí minimální riziko a sloužící výhradně ke krytí deficitu státního rozpočtu;
- střednědobé – cenné papíry vydávány se splatností od 1 do 10 let. Tyto cenné papíry při krytí státního dluhu převažují;
- dlouhodobé – cenné papíry, jejichž doba splatnosti přesahuje období 10 let. K jejich emisi dochází zpravidla v případě mimořádných událostí či ke krytí finančně náročných veřejných projektů.

Rozhodování o struktuře státního dluhu spadá dlouhodobě do gesce MF, které jej zároveň řídí a spravuje, a to na základě Strategie financování a řízení státního dluhu ČR⁴⁹. Tento dokument shrnuje cíle v oblasti řízení státního dluhu v daném roce – primárním cílem je stabilizace absolutní hodnoty státního dluhu ČR, respektive snižování jeho podílu na HDP.

3.5.2 Důsledky veřejného dluhu

Závěrem k této kapitole je na místě zmínit i důsledky, které dlouhodobé zadlužování státu přináší. Jedná se veskrze o negativní vlivy charakteristické jedním společným znakem – představují značné komplikace pro hospodaření státu v příštích letech. Konkrétně jsou těmito vlivy myšleny důsledky rozpočtové, fiskální, popř. redistribuční.

Rozpočtovými důsledky je myšleno především placení úroků z veřejného dluhu, které zatěžuje veřejné, zejména pak běžné výdaje. Vysoké úrokové náklady se totiž negativně projevují na možnostech příslušné vlády dosáhnout přebytkového státního rozpočtu. Tato nemožnost pak vyvolává v krátkém období deficit státního rozpočtu, který vede pouze k dalšímu růstu veřejného dluhu. S neustále rostoucím veřejným dluhem se pojí i další problém – možná skepse u budoucích investorů. Zhoršená ekonomická situace dané země skrz rostoucí veřejné zadlužení

⁴⁸ MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 190

⁴⁹ MF ČR. *Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2020* [online]. 2019 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/publikace-a-prezentace/strategie-financovani-a-rizeni-statniho-2020/strategie-financovani-a-rizeni-statniho-36923>

v nich může a zpravidla vyvolává jisté pochybnosti ohledně příštích investic do státních dluhopisů. Tyto pochybnosti pak lze zpravidla zažehnat pouze jediným způsobem – zvýšením úrokového výnosu. Takto konstruovaná motivace obvykle přiměje investory, aby i nadále investovali do státních dluhopisů dané země. Koncept zvyšujících se úroků u státních dluhopisů však nelze aplikovat do nekonečna, neboť se tím pouze zvyšují úrokové náklady, které stát musí hradit v následujících letech. Jinými slovy dochází k prohloubení problému, jak dosáhnout přebytkového státního rozpočtu, a tím snížit veřejný dluh.

Dalším negativem veřejného zadlužování je dopad na fiskální politiku vlády. Snahou vlády je prostřednictvím fiskální politiky činit taková rozhodnutí, která povedou k dosažení udržitelného ekonomického růstu. S růstem veřejného dluhu, respektive nákladů na jeho obsluhu, se však zužuje vládě prostor pro řízení rozpočtového salda přes politiku výdajů. V řadě zemí dosahují tyto náklady více než čtvrtiny běžných rozpočtových výdajů.

Při výčtu jednotlivých důsledků spojených s veřejným dluhem lze uvažovat i jeho negativní redistribuční vliv. U domácího dluhu jsou často nominální hodnoty státních dluhopisů tak vysoké, že se pro celou řadu domácností stávají nedostupnými. Na úrocích ze státních dluhopisů tak vydělávají pouze bohatí – dochází k prohloubení polarizace ve společnosti. Vedle toho se negativní redistribuční vliv projevuje i v případě zahraničního dluhu, kdy vyplácení úroků do zahraničí způsobuje odliv části bohatství dané země. V některých případech pak může být tento odliv velmi citelný.

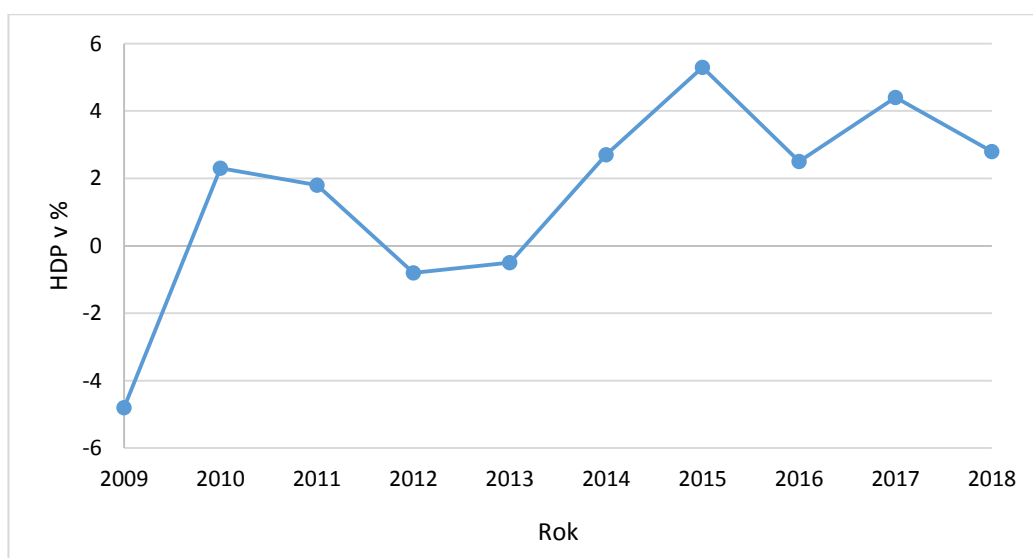
4 ANALÝZA A VÝVOJ VÝZNAMNÝCH POLOŽEK STÁTNÍHO ROZPOČTU

Položky státního rozpočtu se v průběhu let vyvíjejí v důsledku působení vnitřních a vnějších faktorů. Cílem této kapitoly bude analyzovat hospodaření státního rozpočtu, a to v letech 2009-2018. Předmětem této analýzy bude souhrnný vývoj salda státního rozpočtu, vývoj významných položek, ať na příjmové, tak na výdajové straně, a v neposlední řadě bude podroben analýze státní dluh ČR.

4.1 Saldo státního rozpočtu v letech 2009-2018

Prvně bude posouzen vývoj salda státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018. V předchozí kapitole o problematice deficitu státního rozpočtu bylo řečeno, že saldo státního rozpočtu demonstruje, do jaké míry se v rozpočtovém roce lišily celkové příjmy od celkových výdajů.

U státního rozpočtu ČR, podobně jako ve většině zemí po celém světě, se v posledních letech rozmáhá jakýsi nový trend – deficitní hospodaření bez ohledu na vývoj ekonomického cyklu. Právě ekonomický cyklus, respektive vývoj HDP, je důležitý z hlediska posouzení ekonomické efektivity salda státního rozpočtu v daném roce (viz Obrázek 2).



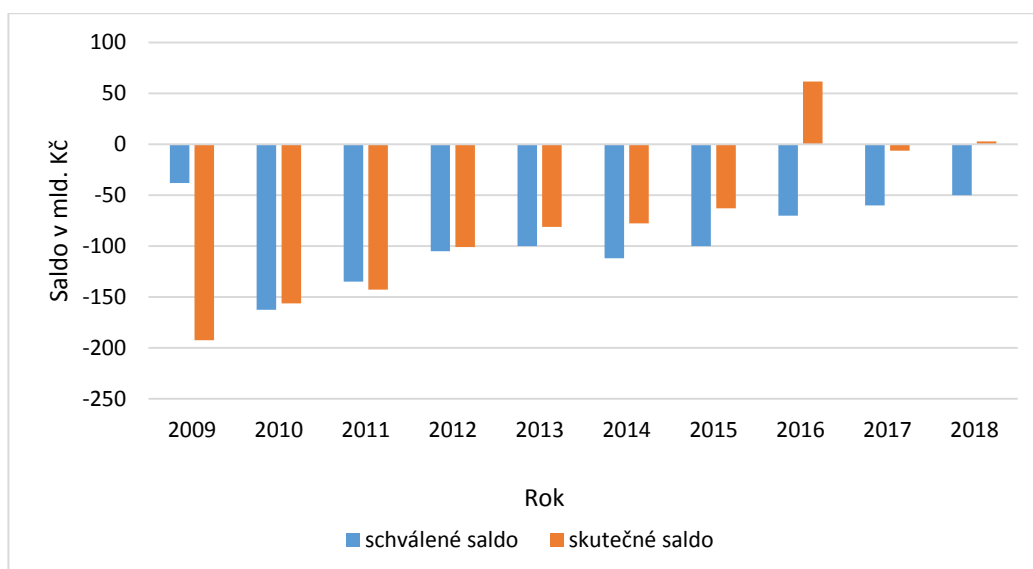
Obrázek 2: Vývoj HDP ČR v letech 2009-2018⁵⁰

Z grafu, který mapuje vývoj HDP v ČR za sledované období, vyplývá, že nejhorší ekonomická situace zde panovala v roce 2009, tedy v době, kdy vrcholila globální ekonomická krize. Ta odstartovala již na konci roku 2007 souběhem několika faktorů, ať už to byla hypoteční krize v Americe, která později přerostla ve světovou finanční krizi, nebo i vysoké ceny ropy v první

⁵⁰ Vlastní zpracování autora podle: Příloha A.

polovině roku 2008⁵¹. Faktem je, že ani v následujících letech se české ekonomice příliš nedařilo, což jen podtrhla další krize, která měla neblahý vliv na HDP ČR, a to zejména v letech 2012 a 2013. Tehdy růst HDP znovu spadl do záporných hodnot. Až s příchodem roku 2014 se situace začala obracet k lepšímu a česká ekonomika se ocitla na počátku období ekonomické prosperity. Ekonomický růst byl navíc podpořen několika příznivými faktory (podrobněji v následující podkapitole).

V letech 2014-2018, tedy v druhé polovině sledovaného období, vykázala česká ekonomika poměrně stabilní ekonomický růst. Tento fakt by měl – alespoň z racionálního hlediska – učinit přítrž rozpočtovému deficitu. Jenže hospodaření podle státního rozpočtu je především věcí politickou. Z tohoto a několika dalších důvodů, pak nelze dosáhnout vyrovnaného, v lepším případě přebytkového rozpočtu ani v období ekonomického růstu (viz Obrázek 3).



Obrázek 3: Vývoj salda státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018⁵²

Graf vedle skutečného salda na konci rozpočtového roku mapuje i schválené saldo. Nejprve ke skutečnému saldu – mezi ostatními roky na první pohled vyčnívají roky 2009 a 2016. První jmenovaný se zapsal do historie hospodaření ČR nejvyšším rozpočtovým deficitem (-192,4 mld. Kč), zatímco v tom druhém došlo k rekordnímu přebytku (61,4 mld. Kč). Na první pohled výrazné protipóly, které však mají jedno společné – mimořádný rozdíl mezi plánovaným a skutečným saldem.

U roku 2009 lze tento rozdíl přisoudit vrcholící ekonomické krizi, u roku 2016 už je zapotřebí pátrat o něco hlouběji. Pod rozpočtový přebytek v roce 2016 se výrazně podepsal transfer dotací

⁵¹ VOCÍLKA, Aleš. *Vývoj ceny ropy - poptávku doplní rozvíjející se trhy* [online]. 2009 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://finexpert.e15.cz/vyvoj-ceny-ropy--poptavku-doplni-rozvijejici-se-trhy>

⁵² Vlastní zpracování autora podle: Příloha B.

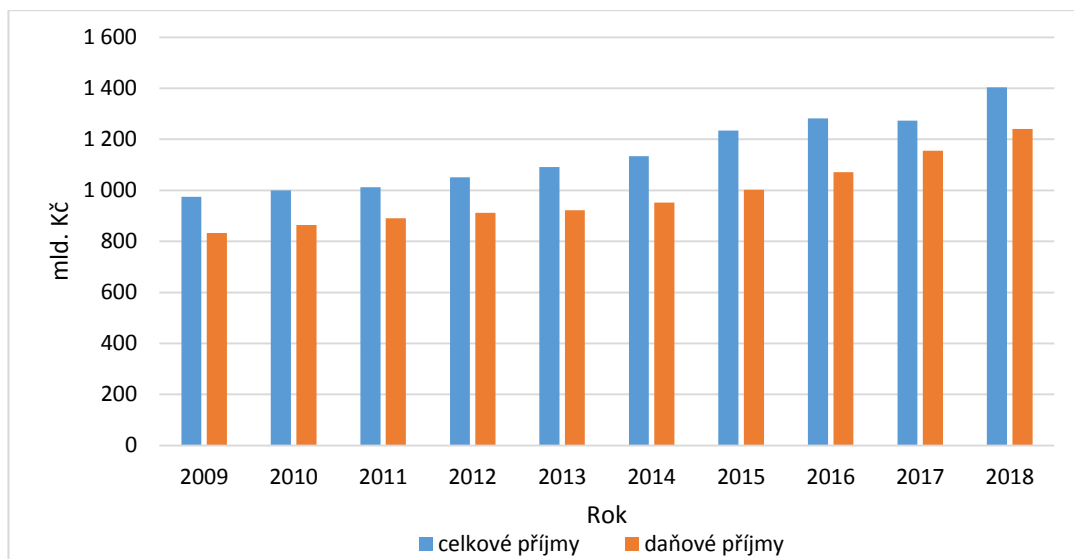
z EU související s koncem rozpočtového období. Nutno dodat, že i bez těchto příjmů by státní rozpočet skončil zhruba jako vyrovnaný. Tehdejší ministr financí a současný premiér Andrej Babiš okomentoval tehdejší vysoký rozdíl mezi plánovaným a skutečným saldem jako veliký, ovšem připodobnil jej k rozdílu z roku 2009⁵³. Rozporuplnost tohoto argumentu lze spatřit především v rozdílné výchozí situaci, ve které se česká ekonomika tehdy nacházela. Není úplně na místě připodobnit období vrcholící ekonomické krize s obdobím relativně stabilního ekonomického růstu. Ostatně jak se později ukazuje, od roku 2014 do roku 2018, není rok 2016 jedinou výjimkou, co se týče velkého rozdílu mezi plánovaným a skutečným saldem. Co však stojí za tímto trendem? Je to neschopnost vlády plynoucí ze špatného plánování, nebo vědomé působení na veřejnost? Ať už dochází k rozdílům mezi skutečným a plánovaným saldem záměrně či na základě dalších faktorů, představuje špatné finanční plánování nebezpečný nástroj, jehož prostřednictvím může vláda poměrně výrazně stimulovat českého voliče.

4.2 Příjmy státního rozpočtu v letech 2009 – 2018

V období ekonomického růstu celkové příjmy státního rozpočtu (téměř vždy) rostou. Pokud chce vláda zvýšit příjmy putující do státní kasy, zpravidla zvýší daňové sazby u některých daní. V takovém případě se ale sama vystavuje významnému riziku – nepopularitě takového opatření, které negativně působí na současného i budoucího voliče. I to je důvod, proč – až na pár výjimek – ke zvýšení daňových sazeb nedochází. Vládě proto nezbyvá, než spoléhat na příznivý vývoj ekonomiky, který jí otevírá možnosti směrem k rozpočtovým výdajům.

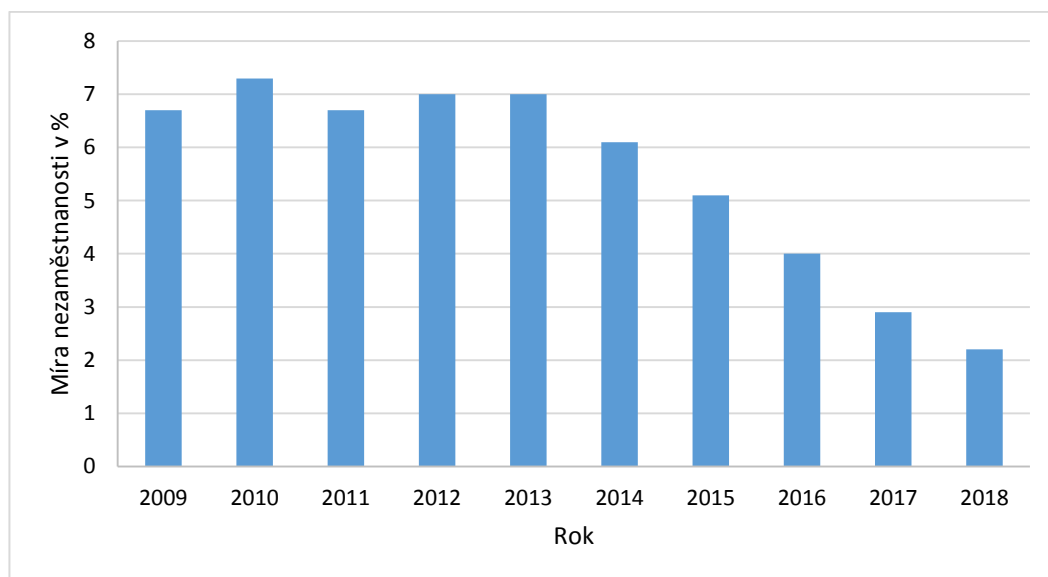
Relevance ekonomického růstu má pro příjmy státního rozpočtu své opodstatnění – každoročně vysoký podíl daňových příjmů na celkových příjmech státního rozpočtu (viz Obrázek 4).

⁵³ ALIAPULIOS, Janis a Martin ŤOPEK. *Česko má rekordní přebytek, důvodem jsou menší investice a peníze z EU. Babiš chce z přebytku snižovat dluh, lidovci podpořit venkov* [online]. 2017 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-65574450-cesko-slavi-rekordni-prebytek-62-miliard-andrej-babis-ohlasil-definitivni-vysledek>



Obrázek 4: Vývoj celkových a daňových příjmů státního rozpočtu ČR 2009-2018⁵⁴

Na první pohled si lze všimnout, že daňové příjmy státního rozpočtu každoročně rostou. Největšího meziročního růstu dosahují v druhé polovině analyzovaného období, tedy v době, kdy v ČR panoval relativně stabilní ekonomický růst. Vyšší tempo růstu daňových příjmů je proto možné v tomto období odůvodnit pozitivním působením několika ekonomických faktorů. V prvé řadě skrze vyšší ekonomickou produkci klesá míra nezaměstnanosti, neboť firmy potřebují k pokrytí vyšších výrobních kapacit dodatečnou pracovní sílu (viz Obrázek 5).



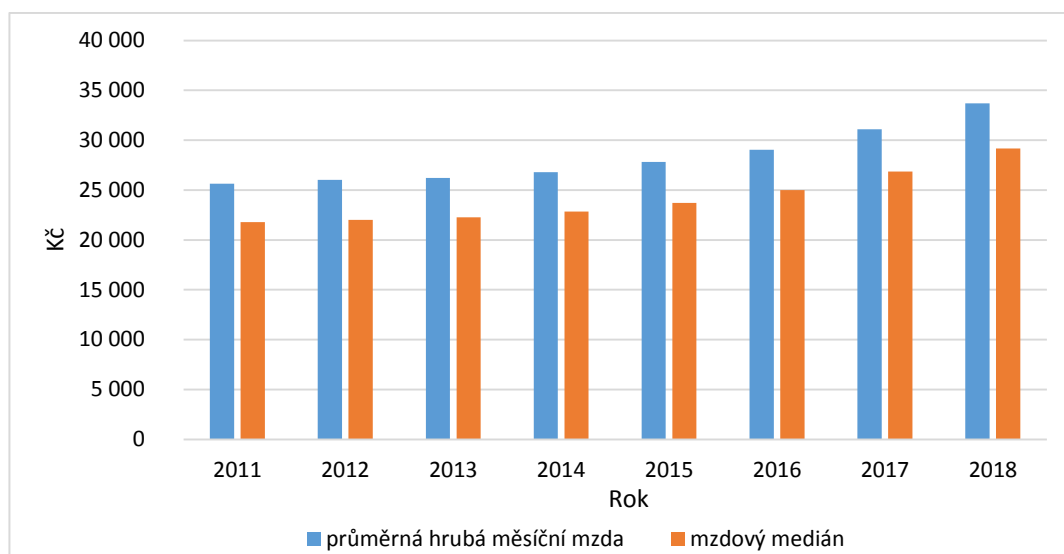
Obrázek 5: Vývoj nezaměstnanosti v ČR v letech 2009-2018⁵⁵

Čím vyšší je míra nezaměstnanosti v zemi (na konci roku 2018 dosahovala jen 2,2 %), tím je pro firmy stále obtížnější sehnat na pracovním trhu dodatečnou pracovní sílu – pod tímto

⁵⁴ Vlastní zpracování autora podle: Příloha C.

⁵⁵ Vlastní zpracování autora podle: Příloha A.

nátlakem jsou firmy nuceny ke zvýšení mezd (viz Obrázek 6). Rostoucí mzdy se následně pozitivně projevují na příjmech domácností, kterým roste disponibilní důchod.



Obrázek 6: Průměrná hrubá měsíční mzda a mzdový medián v ČR 2011-2018⁵⁶

U vývoje mezd je velmi důležité sledovat rozdíl mezi průměrnou mzdou a mzdovým mediánem. Zatímco průměrná mzda je dána jako součet veškerých mezd dělený počtem zaměstnanců, mzdový medián půlí veškeré mzdy seřazené vzestupně na dvě stejné poloviny. Z grafu plyne, že mzdový medián je v ČR dlouhodobě nižší než průměrná mzda. Příčinou tohoto jevu je větší zastoupení finančně podprůměrně ohodnocených ekonomických subjektů. Na druhé straně za pozitivum posledních let lze vnímat stále se zvyšující podíl mzdového mediánu na průměrné hrubé měsíční mzdě (viz Tabulka 1).

Tabulka 1: Podíl mzdového mediánu na průměrné mzdě v ČR⁵⁷

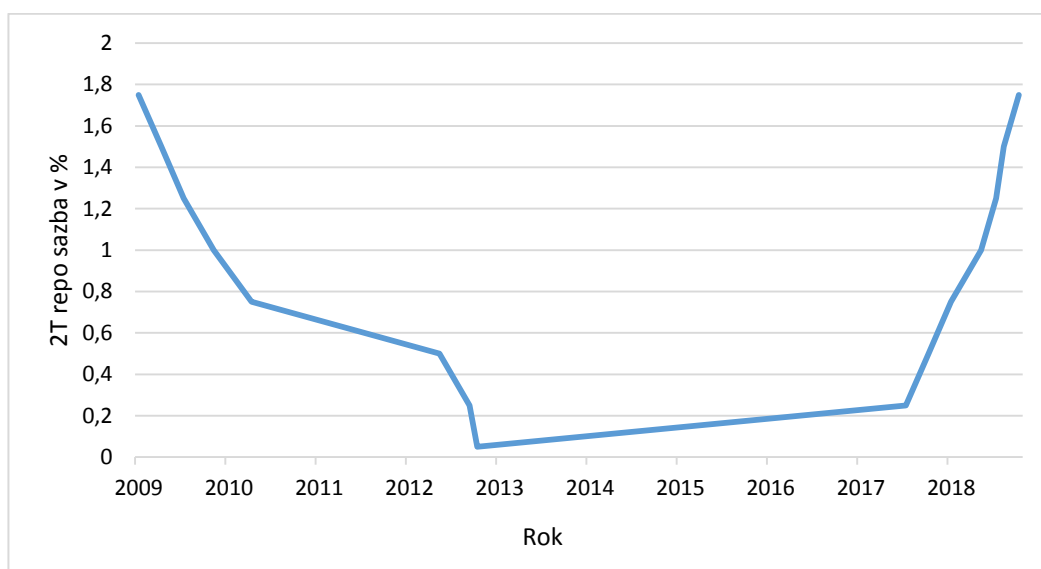
Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Podíl mzdového mediánu na průměrné mzdě (v %)	85,0	84,5	85,0	85,2	85,3	86,0	86,3	86,6

Naposledy za sledované období nerostl podíl mzdového mediánu na průměrné mzdě mezi roky 2011 a 2012, tedy v období ekonomického poklesu. Rostoucí podíl po zbytek období pak lze přisuzovat několika faktorům, ať už je to v posledních letech pravidelné zvyšování minimální mzdy či vyšší zájem o méně kvalifikované pracovníky.

⁵⁶ Vlastní zpracování autora podle: Příloha D.

⁵⁷ Vlastní výpočty autora podle: Příloha D.

Dochází-li dále vlivem zvyšujících se mezd k růstu disponibilních důchodů domácností, nelze opomenout další podstatné faktory, které mají vliv na konečnou spotřebu, a to zejména nastavení úrokových sazeb ČNB (viz Obrázek 7). Faktem zůstává, že nižší úrokové sazby motivují domácnosti k vynaložení větší části disponibilního důchodu na konečnou spotřebu. Stejně tak motivují firmy, pro které je za takové konstelace mnohem výhodnější přijetí úvěru a realizace nákladnějších investic.

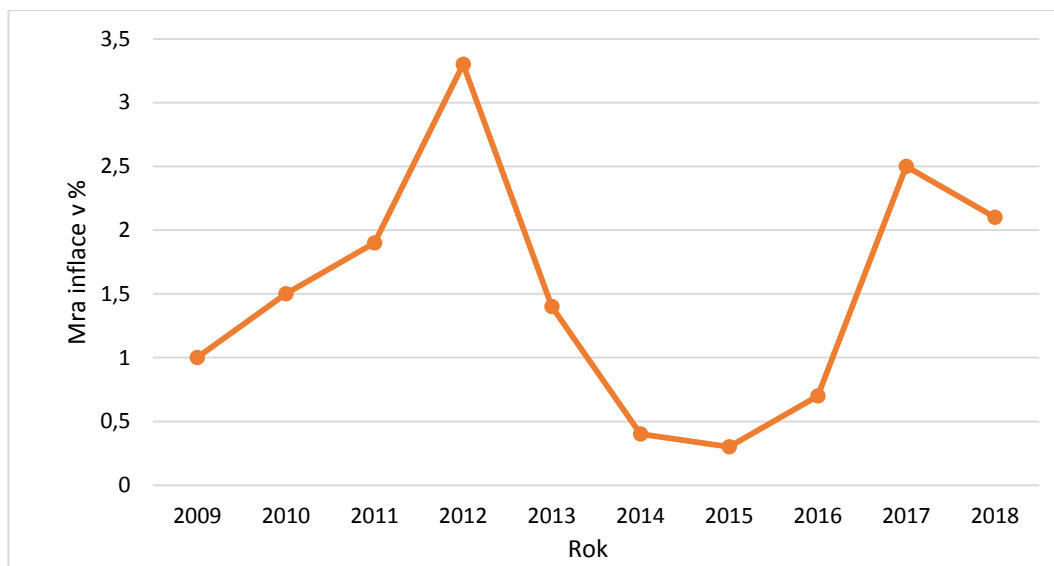


Obrázek 7: Vývoj 2T repo sazby v ČR 2009-2018⁵⁸

Ve sledovaném období lze pozorovat pokles úrokových sazeb po ekonomické krizi v roce 2009 a rekordně nízké nastavení 2T repo sazby ČNB, která držela základní úrokovou sazbu na hodnotě 0,05 % od 2. listopadu 2012 do 4. srpna 2017 – teprve tehdy začala základní úrokovou sazbu postupně navyšovat. Za rekordně nízkým nastavením 2T repo sazby stála hrozba deflace⁵⁹, a tedy nedosažení hlavního cíle ČNB – cílování inflace na hodnotu 2 % s tolerančním pásmem 1 procentního bodu (viz Obrázek 8).

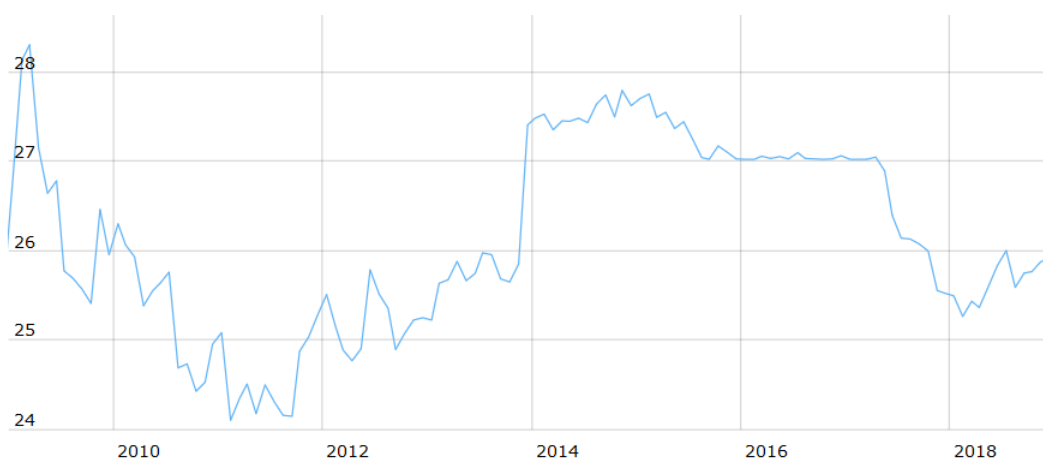
⁵⁸ Vlastní zpracování autora podle: Příloha E.

⁵⁹ ČTK. *Cenová válka mezi supermarketky přispěla k rekordně nízké britské inflaci* [online]. 2015 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/byznys/cenova-valka-mezi-supermarketky-prispela-k-rekordne-nizke-britske-inflaci-1163999>



Obrázek 8: Vývoj míry inflace v ČR 2009-2018⁶⁰

K postupnému návratu do tolerančního pásma využila ČNB vedle rekordně nízkých úrokových sazeb i další ze svých nástrojů – devizové intervence. K jejich zahájení došlo v listopadu 2013, kdy ČNB poprvé vstoupila na devizový trh. Podstatou její činnosti byl nákup eur za české koruny. Na základě přijetí kurzového závazku držela ČNB devizový kurz domácí měny vůči euru nad hranicí 27 CZK/EUR, a to až do dubna 2017 (Viz Obrázek 9).



Obrázek 9: Vývoj devizového kurzu CZK/EUR v letech 2009-2018⁶¹

V konečném důsledku musela ČNB po čas tohoto závazku intervenovat v přibližném objemu 1,3 bilionu Kč⁶². Výrazným pozitivem těchto intervencí byla vedle rostoucí míry inflace i pomoc českým exportérům způsobená oslabením české koruny vůči euru.

⁶⁰ Vlastní zpracování autora podle: Příloha A.

⁶¹ ČNB. *Vybrané devizové kurzy* [online]. 2020 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni-trhy/devizovy-trh/kurzy-devizoveho-trhu/kurzy-devizoveho-trhu/grafy_form.html

⁶² ČTK. *Rekordní účet za devizové intervence. ČNB v lednu utratila 391 miliard korun* [online]. 2017 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/intervence-cnb/rekordni-ucet-za-devizove-intervence-cnb-v-lednu-utratila-391-miliard-korun-1329660>

Vliv ekonomické aktivity na vývoj daňových příjmů lze označit za bezesporný, z hlediska plánování státního rozpočtu a jeho následného plnění je však neméně důležité vnímat i vývoj jednotlivých položek daňových příjmů, a to jednak v období ekonomického poklesu, tak v období dobré ekonomické kondice. Za rok 2018 se na celkových příjmech nejvíce podílely v sestupném pořadí tyto daňové příjmy⁶³: pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (36,6 %), DPH (19,9 %), daně z příjmu (18,8 %) a spotřební daně (10,9 %).

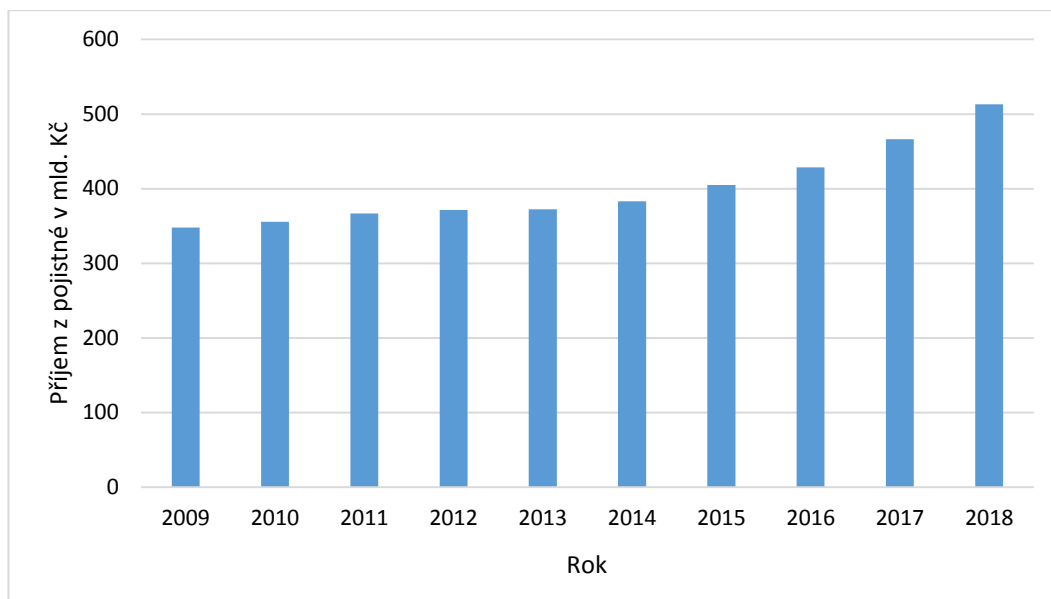
4.2.1 Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti

Každoročně největší příjem putující do státního rozpočtu tvoří pojistné. V druhovém členění se jedná konkrétně o položku: pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Na úvod lze říci, že příjmy tohoto typu jsou součástí státního rozpočtu na základě zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Pojistným na sociální zabezpečení jsou myšleny odvedené platby na⁶⁴: nemocenské a důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

Jedná se o příjmovou položku, která se vyznačuje poměrně rozsáhlým větvením na skupinu několika dalších neméně důležitých položek. Nejprve je však zapotřebí vnímat souhrnný vývoj této příjmové položky. Ten znázorňuje následující graf:

⁶³ MONITOR. *Rozklikávací rozpočet – druhový pro příjmy* [online]. 2018 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava/prehled?rad=t&obdobi=1812>

⁶⁴ Zákon č. 589/1992 Sb., Zákon České národní rady o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. In: *Sbírka zákonů*. 17. 12. 1992. ISSN 1211-1244.



Obrázek 10: Příjem státního rozpočtu ČR z pojistného 2009-2018⁶⁵

Na první pohled si lze všimnout, že v období slabší ekonomické kondice představuje inkaso povinného pojistného stabilní výnos, v druhé polovině sledovaného období však příznivý vývoj ekonomiky růst tohoto příjmu stupňuje. Na rostoucím inkasu se nejvíce projevuje nízká míra nezaměstnanosti, která značně tlačí na růst mezd v ekonomice, a tím i na rostoucí sumy odvedených plateb do státního rozpočtu.

Největší podíl na odvedených platbách mají tradičně zaměstnavatelé, kteří dle výše zmíněného zákona jsou povinni odvést za své zaměstnance 21,5 % na důchodové pojištění, 2,3 % na nemocenské pojištění a 1,2 % na politiku zaměstnanosti z měsíčního vyměřovacího základu (celkem tedy 25 %). Zaměstnanci oproti tomu odvádějí pouze 6,5 %, a to na důchodové pojištění⁶⁶. Z těchto procentuálních podílů vyplývá, že zaměstnavatelé společně se zaměstnanci odvádějí na důchodové pojištění 28 %. Nepřekvapí tedy, že pojistné na důchodové pojištění tvoří naprostou většinu povinného pojistného odváděného v ČR – za rok 2018 bylo touto cestou odvedeno 458,4 mld. Kč, což při celkovém inkasu ve výši 513,3 mld. Kč představuje zhruba 89% podíl.

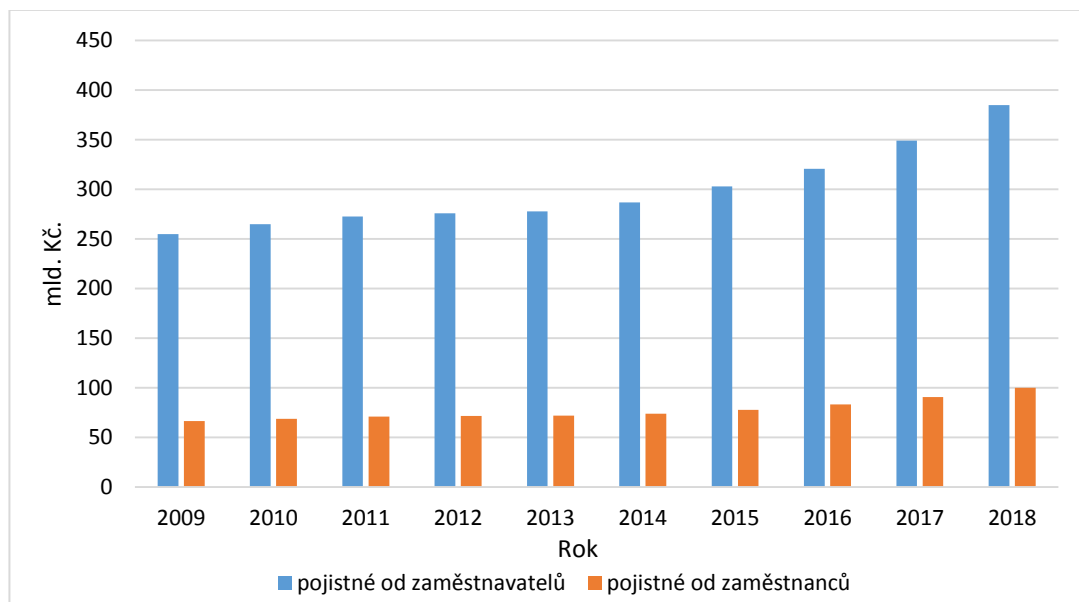
Vedle těchto subjektů odvádějí v ČR pojistné i osoby samostatně výdělečně činné (OSVČ), a to na důchodové pojištění a státní politiku zaměstnanosti ve výši 29,2 % z vyměřovacího základu. Oproti pojistnému placenému zaměstnavateli a zaměstnanci se však jedná každoročně

⁶⁵ Vlastní zpracování autora podle: Příloha F.

⁶⁶ Zákon č. 589/1992 Sb., Zákon České národní rady o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. In: *Sbírka zákonů*. 17. 12. 1992. ISSN 1211-1244.

o výrazně nižší částky putující do státního rozpočtu – 28 mld. Kč v roce 2018⁶⁷. V neposlední řadě je třeba dodat, že mimo tyto subjekty je v ČR dále umožněno i všem ostatním se důchodově pojistit, tedy i tito lidé jsou v takovém případě bráni jako plátcí pojistného.

Na základě odvedených sum na pojistném pak lze registrovat 2 velké skupiny – pojistné putující do státního rozpočtu od zaměstnavatelů a pojistné odvedené od zaměstnanců (viz Obrázek 11).



Obrázek 11: Pojistné placené zaměstnavateli a zaměstnanci 2009-2018⁶⁸

Z grafu jasně vyplývá, že zaměstnavatelé odvádějí do státního rozpočtu na pojistném výrazně vyšší částky, než je tomu u zaměstnanců. Tento fakt ostatně dokládají výše zmíněné podíly. Jelikož se každoročně jedná o výrazné rozdíly v odvedených platbách těmito subjekty, je na místě doprovodit vývoj této příjmové položky následující tabulkou:

⁶⁷ MF ČR. *Státní závěrečný účet 2018* [online]. 2018 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

⁶⁸ Vlastní zpracování autora podle: Příloha F.

Tabulka 2: Vývoj pojistného placeného zaměstnavateli a zaměstnanci 2008-2018⁶⁹

Období	Pojistné od zaměstnavatelů	Pojistné od zaměstnanců
2008-2009	-8,8 %	-22,8 %
2009-2013	9 %	8,3 %
2014-2018	34,2 %	35,7 %

Pozn.: Hodnoty v tabulce znázorňují, o kolik procent vzrostlo inkaso povinného pojistného na základě porovnání inkasa na konci a na začátku analyzovaného období.

U ní si lze všimnout, že jediným výraznějším rozdílem v růstu, respektive poklesu mezi oběma typy pojistného, je meziroční změna v letech 2008-2009, kdy se pojistné odvedené od zaměstnanců propadlo o 22,8 %, zatímco u zaměstnavatelů *pouze* o 8,8 %. V obou případech se na poklesu odvedených plateb podepsaly ekonomické i legislativní vlivy. V ekonomickém kontextu se jednalo především o negativní vliv vrcholící ekonomické krize, zatímco ze strany legislativní se na poklesu výrazně podepsala změna zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Touto změnou, která nabyla účinnost 1. ledna 2009, se totiž odvod pojistného u zaměstnanců snížil o 1,5 % (nově zaměstnanci odvádějí pouze 6,5 % na důchodové pojištění, zatímco na nemocenské pojištění a politiku zaměstnanosti neodvádějí žádnou částku). Zaměstnavatelů se tato změna dotkla ve snížení odváděného podílu o 1 % (tj. z původních 26 % na nově stanovených 25 %) ⁷⁰. Těmito změnami však nelze legislativní vliv na nižším odvodu pojistného v tomto roce považovat za konečný. Svůj nemalý podíl nesou i slevy na pojistném pro zaměstnavatele zaměstnávající osoby s nižšími příjmy. Tyto slevy přijaté na základě zákona č. 221/2009 Sb. a později zákonem č. 362/2009 Sb. omezené pouze na rok 2009, dosáhly výše 9,75 mld. Kč ⁷¹.

Jelikož v následujících letech nedošlo u zákona č. 589/1992 Sb. k dalším výraznějším změnám, které by se významněji projevíly na růstu či poklesu plateb z pojistného, lze připsat růst těchto odvodů především pozitivnímu vývoji ekonomiky. Jak již bylo několikrát zmíněno – období lepší ekonomické kondice nahrává vyššímu růstu daňových příjmů. Na základě výše uvedeného tak nezbývá než konstatovat, že ani odvody pojistného nejsou výjimkou.

⁶⁹ Vlastní výpočty autora podle: Příloha F.

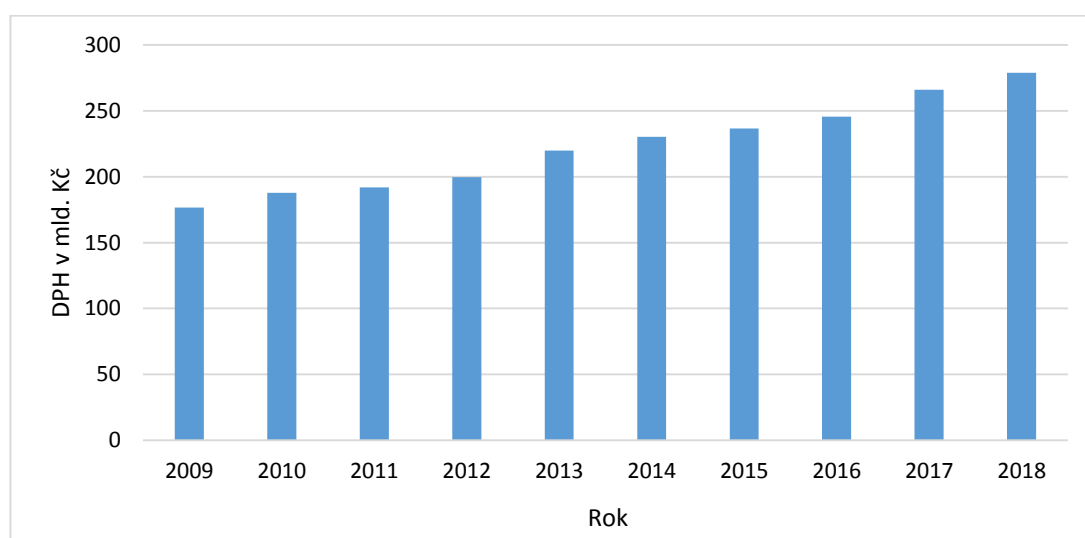
⁷⁰ Zákon č. 589/1992 Sb., Zákon České národní rady o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. In: *Sbírka zákonů*. 17. 12. 1992. ISSN 1211-1244.

⁷¹ MF ČR. *Státní závěrečný účet 2009* [online]. 2009 [cit. 2020-04-10]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

4.2.2 Daň z přidané hodnoty

Nejvýznamnější fiskální daní státního rozpočtu je dlouhodobě DPH. Podstatou této daně je – stručně řečeno – odvedení části hodnoty (dle příslušné daňové sazby) obchodovaného zboží, je-li toto zboží předmětem daně⁷². Jak již bylo zmíněno v druhé kapitole o příjmech státního rozpočtu, jedná se o nepřímou daň.

K vývoji DPH v ČR lze říci, že dosahuje dynamického vývoje a přes několik změn v daňových sazbách si neustále drží rostoucí trend (viz Obrázek 12).



Obrázek 12: Příjem státního rozpočtu ČR z DPH 2009-2018⁷³

V posledních letech se na rostoucím inkasu DPH vedle ekonomických faktorů podílelo i zavedení vládních opatření do daňového řádu ČR – zavedena byla elektronická evidence tržeb (EET), kontrolního hlášení DPH, apod. Oba zmíněné prvky se v daňovém řádu ČR objevují v roce 2016, a to s platností od 1. ledna 2016 v případě kontrolního hlášení a 1. 12. 2016 u první vlny EET⁷⁴. Co konkrétně tato opatření do české ekonomiky přináší?

Zlepšené dodržování daňových povinností, ale i zvýšená administrativní zátěž. To jsou dva zásadní protiklady, které jsou spojeny se zavedením těchto opatření do daňového řádu ČR. Nelze rozporovat, že dochází ke zlepšení při výběru daní, ke snížení daňových úniků, na druhé straně je stejně tak důležité sledovat nárůst byrokracie a firemních a státních nákladů – se zavedením těchto opatření rostou náklady daňové správy. Jak navíc podotkl Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) – tendence nárůstu administrativy v ČR je až zarážející, kdy jen za rok 2017 trvalo

⁷² BENEŠ, Jiří. *Finanční základy - co je to DPH?* [online]. 2004 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://finexpert.e15.cz/financni-zaklady---co-je-to-dph>

⁷³ Vlastní zpracování autora podle: Příloha G.

⁷⁴ ČTK. *Evidence tržeb by měla příští rok státu vynést téměř 16 miliard* [online]. 2016 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/evidence-trzeb-by-mela-pristi-rok-statu-vynest-temer-16-miliard-1287298>

plnění daňových povinností poplatníkům 230 hodin, zatímco průměr EU byl 161 hodin⁷⁵. To v konečném důsledku představuje nemalý rozdíl, jenž není možné přehlížet, naopak je téměř nutností pokusit se o jeho výraznou redukci.

Při návratu k výše zmíněnému grafu vývoje DPH si lze dále všimnout, že k jeho růstu nedochází rovnoměrně. Stejně jako u spotřebních daní je zapotřebí poměřit, jakým tempem rostlo DPH ve slabším, ale i v silnějším ekonomickém období (viz Tabulka 3).

Tabulka 3: Vývoj příjmů státního rozpočtu ČR z DPH 2008-2018⁷⁶

Období	DPH
2008-2009	-0,6 %
2009-2013	24,5 %
2014-2018	21,2 %

Pozn.: Hodnoty v tabulce znázorňují, o kolik procent vzrostlo inkaso DPH na základě porovnání inkasa na konci a na začátku analyzovaného období.

Na konci roku 2009 (tj. po vrcholu ekonomické recese) zaznamenalo inkaso DPH pokles o necelé jedno procento, což při inkasu v hodnotě 176,7 mld. Kč nepředstavuje zásadní rozdíl. Ačkoli tedy ekonomika utrpěla výraznou ránu, zejména poměrně stabilní spotřeba domácností dokázala tuto ránu velmi dobře zalepit. V následujících letech při rozdělení desetiletého období na dvě pětiletá si lze všimnout, že růst inkasa DPH v každém období vzrostl o více než 20 %, rychleji pak o 3,3 % ve slabším ekonomickém období. Této skutečnosti významně nahrály další faktory mající vliv na inkaso DPH – změny daňových sazeb a především změny v zákoně č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Ke změnám v daňových sazbách dochází od roku 2009 do roku 2018 hned několikrát – prvně s platností od 1. ledna 2010, kdy se základní i první snížená sazba zvyšují o 1 %, a to na 20 a 10 %. Následuje zvýšení v roce 2012 – první snížená sazba roste na 14 %, o rok později (tj. v roce 2013) roste znovu, a to na 15 %. Vedle toho se navyšuje i základní sazba na 21 %. Zatím poslední změna je platná od 1. ledna 2015, kdy se nově do daňového řádu ČR zavádí druhá snížená sazba v hodnotě 10 %⁷⁷. Četností změn se tak DPH řadí mezi daně, u kterých dochází k poměrně častým změnám.

⁷⁵ ČTK. *Kontrolní hlášení a EET měly na výběr daní menší, ale dobrý vliv, hlásí kontroloři. Jaký byl, zatím neví* [online]. 2019 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: https://www.irozhlaz.cz/ekonomika/eet-kontrolni-hlaseni-nku-nejvyssi-kontrolni-urad_1907251020_ako

⁷⁶ Vlastní výpočty autora podle: Příloha G.

⁷⁷ Zákon č. 235/2004 Sb., Zákon o dani z přidané hodnoty. In: *Sbírka zákonů*. 23. 4. 2004. ISSN 1211-1244.

Následující tabulka znázorňuje změny u podílů celostátního výnosu z DPH během sledovaného období:

Tabulka 4: Vývoj podílů na celostátním výnosu z DPH 2009-2018⁷⁸

Období	Kraje	Obce	Státní rozpočet
2009-2011	8,92 %	21,40 %	69,68 %
2012	8,29 %	19,93 %	71,68 %
2013-2015	7,86 %	20,83 %	71,31 %
2016	8,92 %	20,83 %	70,25 %
2017	8,92 %	21,40 %	69,68 %
od roku 2018	8,92 %	23,58 %	67,50 %

Až na novelu Nečasova kabinetu platnou od 1. ledna 2012 lze u rozdělení celostátního výnosu z DPH sledovat trend klesajícího podílu státního rozpočtu – ten oproti roku 2012 poklesl o 4,18 % na současných 67,50 %. Opačným směrem se pak vyvíjel podíl obcí, který se zvýšil z 19,93 % na 23,58 % (tj. zvýšení o 3,65 %). Postupnými novelami tak došlo k oslabení podílu státního rozpočtu zejména ve prospěch obcí. Ty dlouhodobě hospodaří efektivněji než státní rozpočet⁷⁹. Z racionálního hlediska se tak jedná o rozumný krok.

Za předpokladu neměnných podílů od roku 2014 (tj. podíl státního rozpočtu 71,31 %) by v roce 2018 putovalo do státního rozpočtu namísto 278,98 mld. Kč o více než 15 mld. Kč více – 294,72 mld. Kč. To by v konečném součtu znamenalo mezi roky 2014-2018 zvýšení výnosu z DPH pro státní rozpočet o 28 %, místo po novelách nižších 21,2 % (tj. rozdíl 6,8 %). V ekonomicky silnějším období by tak výnos z DPH u státního rozpočtu rostl rychleji.

Z analýzy DPH vyplývá, že vláda si v ekonomicky silnějším období mohla dovolit snižovat svůj podíl na celostátním výnosu z této daně, a přesto dosáhla stabilního inkasa. Otázkou však zůstává, jak se zachovají následující vlády, u kterých ekonomická situace nebude ani zdaleka tak příznivá, jako tomu bylo v posledních letech. Snížený podíl státního rozpočtu na celostátním výnosu se pak v závislosti na stavu ekonomiky více či méně projeví na výnosu z této fiskálně nejvýznamnější daně. Zvýšeného výnosu by mohla vláda opětovně dosáhnout, buď zvýšením daňových sazeb, přesunem některého zboží do skupiny s vyšším zdaněním nebo opětovným

⁷⁸ Zákon č. 243/2000 Sb., Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). In: *Sbírka zákonů*. 9. 8. 2000. ISSN 1211-1244.

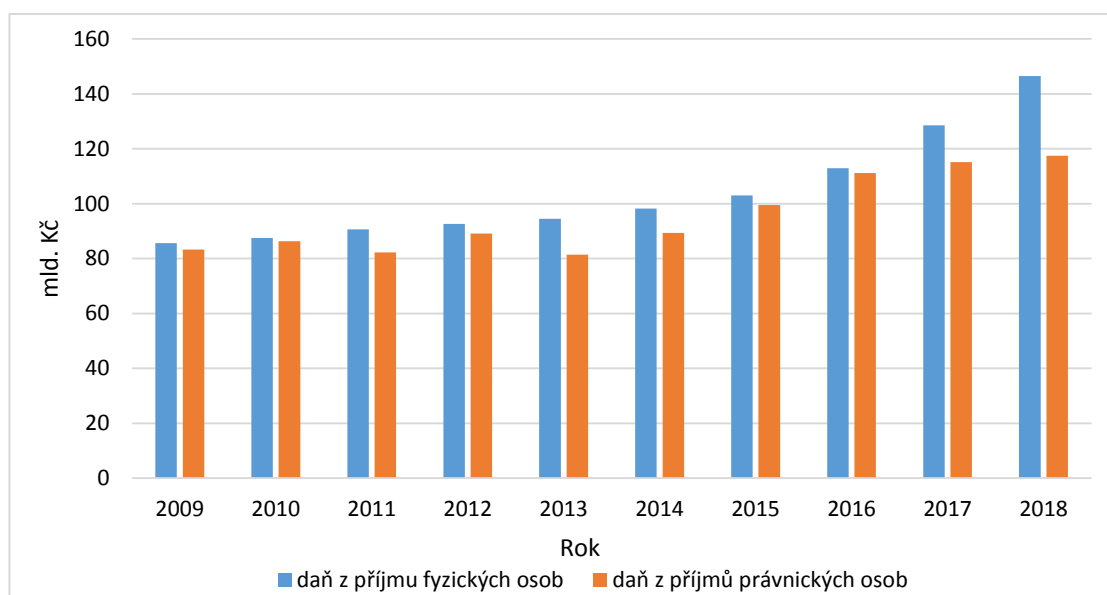
⁷⁹ ŠCOTKOVÁ, Aneta. *Obce před volbami hospodaří zodpovědněji* [online]. 2018 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/obce-pred-volbami-hospodari-zodpovedneji-1346857>

zvýšením podílu státního rozpočtu na DPH, podobně jako tomu bylo v roce 2012 za Nečasovy vlády. U všech těchto kroků je však zapotřebí vnímat jejich značnou nepopularitu.

4.2.3 Daně z příjmu

Výrazný finanční zdroj představují pro státní rozpočet i DPFO a DPPO. Oproti DPH se však v obou případech jedná o přímé daně.

Za posledních několik let (tj. v analyzovaném období 2009-2018) lze u vývoje daní z příjmů v ČR sledovat značnou diferenciaci (viz Obrázek 13).



Obrázek 13: Příjem státního rozpočtu ČR z daní z příjmů 2009-2018⁸⁰

Zatímco od roku 2009 po celé období DPFO každoročně roste, u DPPO dochází k několika poklesům – děje se tak v ekonomicky slabších letech, konkrétně v letech 2011 a 2013. V roce 2011 stála za poklesem ještě stále doznívající ekonomická krize na českou ekonomiku, která se nepříznivě projevila u daňové povinnosti započaté v roce 2010, avšak splatné o rok později⁸¹. Propad v roce 2013 byl způsoben zejména zhoršením hospodářského vývoje u některých daňových subjektů v průběhu roku. Jednalo se výhradně o daňové subjekty, jejichž předmětem činnosti byla výroba motorových vozidel, stavební výroba či výroba, přenos a rozvod elektrické energie⁸². V ČR platí, že DPPO podléhá silné závislosti na ekonomické kondici velkých firem.

⁸⁰ Vlastní zpracování autora podle: Příloha G.

⁸¹ MF ČR. *Státní závěrečný účet 2011* [online]. 2011 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

⁸² MF ČR. *Státní závěrečný účet 2013* [online]. 2013 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

Na DPPO státní rozpočet každoročně získává nejvíce od automobilky Škoda Auto, společnosti ČEZ či od České spořitelny.

Z grafu dále vyplývá, že stát na DPFO inkasuje větší výnos, než je tomu u DPPO. Děje se tak po čas celého období, přičemž platí, že postupem času se nůžky mezi výnosy z těchto daní ještě více rozevírají. Tento efekt mimo jiné znázorňuje následující tabulka:

Tabulka 5: Vývoj příjmů státního rozpočtu ČR z daní z příjmů 2008-2018⁸³

Období	DPFO	DPPO
2008-2009	-9,8 %	-34,5 %
2009-2013	10,3 %	-2,2 %
2014-2018	49,2 %	31,4 %

Pozn.: Hodnoty v tabulce znázorňují, o kolik procent vzrostlo inkaso daní z příjmů na základě porovnání inkasa na konci a na začátku analyzovaného období.

Z ní jasně vyplývá, že vývoj obou daní z příjmu silně podléhá vývoji ekonomické situace – v období lepší ekonomické kondice vzrostla DPFO o téměř 50 %, oproti zhruba 10% růstu v ekonomicky slabším období. Nutno dodat, že u DPPO je situace velmi podobná – zde se růst mezi lety 2014-2018 ve výši 31,4 % rovněž značně liší od růstu, respektive poklesu v předchozích 5 letech – v tabulce je uveden záporný růst -2,2 % za roky 2009-2013, na kterém se však výrazně podepsal pokles inkasa této daně v roce 2013 (z důvodu popsaného výše).

To, že se na daních z příjmů citelně projevuje vývoj ekonomického cyklu, lze demonstrovat i na jejich výnosovém meziročním poklesu v letech 2008-2009 – DPFO poklesla o 9,8 %, DPPO dokonce o 34,5 %. Na těchto poklesech se vedle vrcholící ekonomické krize podepsalo i nabytí účinnosti zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Ten mimo jiné snížil sazbu DPPO z 24 % na 21 % pro daně splatné v roce 2009, u DPFO zavedl jednotnou sazbu daně ve výši 15 %, jež nahradila do roku 2008 progresivní sazbu ve výši 12-32 %⁸⁴. Hlavní podstatou tohoto zákona bylo snížení přímých daní (daní z příjmů) a zvýšení nepřímých daní (DPH, spotřební daně) s cílem reformovat veřejné finance v ČR.

Od roku 2010 platí pro DPPO sazba 19 %, u DPFO je stále v účinnosti základní sazba ve výši 15 % z tzv. superhrubé mzdy. Tento institut byl do daňového řádu ČR zaveden společně s 15% základní sazbou dle výše zmíněného zákona. V průběhu posledních let je však stále častěji kritizován, a to napříč celým politickým spektrem, včetně pravicové ODS, která tento v Evropě

⁸³ Vlastní výpočty autora podle: Příloha G.

⁸⁴ Zákon č. 261/2007 Sb., Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů. In: *Sbírka zákonů*. 16. 10. 2007. ISSN 1211-1244.

daňový unikát zavedla. Na první pohled se tedy může zdát, že by zrušení superhrubé mzdy nemělo nic bránit – opak je však pravdou. To zásadní, co je předmětem politických sporů, je celková daňová úleva po zrušení superhrubé mzdy (tj. nastavení optimální výše daňové sazby).

V tomto směru se zdá být nejvíce ambiciózní návrh opoziční ODS, která navrhuje zrušení superhrubé mzdy a ponechání 15% sazby z hrubé mzdy. Nutno podotknout, že tento návrh by za současné ekonomické situace znamenal velmi razantní propad na příjmové stránce státního rozpočtu, a to ve výši několika desítek miliard korun. Současná vláda oproti tomu preferuje zavedení 19% sazby, včetně ponechání solidární daně, kterou navrhuje stanovit ve výši 23 %⁸⁵. Ačkoli se v tomto případě nejedná o tak zásadní snížení daňové zátěže jako u návrhu opoziční ODS, i tak lze očekávat nemalý pokles na příjmové straně státního rozpočtu.

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí ČR se zdá být o poznání reálnější návrh současné vlády, než návrh opoziční ODS. Vzhledem k výraznému růstu mandatorních výdajů lze totiž při zavedení 15% sazby daně bez solidárního zvýšení očekávat výrazné navýšení deficitu státního rozpočtu s dopadem na zvýšení státního dluhu. Současně by tak s přijetím tohoto návrhu musely být přijaty i výrazné restriktce na výdajové straně, což by při současné struktuře státních výdajů bylo velmi složité (podrobněji v následující podkapitole o výdajích státního rozpočtu).

Na vysoký podíl mandatorních výdajů státního rozpočtu se však nelze vymlouvat. Zohlední-li se přijatelné ekonomické podmínky panující v ČR v posledních letech, včetně výše zmíněného vysokého růstu daní z příjmů za toto období, prostor alespoň k částečnému snížení daňových sazeb vláda měla. Kdy jindy mělo být na pořadu dne např. výše propírané zrušení superhrubé mzdy nebo jiná daňová úleva?

K úplnosti je pak zapotřebí dodat, že na vývoj daní z příjmů má vliv i zákon o rozpočtovém určení daní, neboť se obdobně jako u DPH jedná o daně sdílené. Oproti DPH však dochází ke složitějšímu členění, kdy lze DPFO rozdělit na⁸⁶: DPFO ze závislé činnosti, DPFO ze samostatně výdělečné činnosti (z příznání) a DPFO z kapitálových výnosů sráženou podle zvláštní sazby. Zvýšená pozornost by pak měla být věnována především DPFO ze závislé činnosti, která každoročně tvoří zhruba 85% podíl na výnosu státního rozpočtu z DPFO.

⁸⁵ REDAKCE EURO.CZ a ČTK. *Konec superhrubé mzdy a dvě sazby. Stát chystá daňové změny* [online]. 2018 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/politika/plany-ministerstva-financi-zruseni-superhrube-mzdy-a-dve-sazby-dane-1392857>

⁸⁶ Zákon č. 243/2000 Sb., Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). In: *Sbírka zákonů*. 9. 8. 2000. ISSN 1211-1244.

V průběhu sledovaného období došlo ve výše uvedeném zákoně u celostátního výnosu z DPFO ze závislé činnosti a DPPO k několika změnám (viz Tabulka 6).

Tabulka 6: Vývoj podílu u celostátního výnosu z DPFO a DPPO 2009-2018⁸⁷

Období	DPFO ze závislé činnosti		DPPO	
	Územní rozpočty	Státní rozpočet	Územní rozpočty	Státní rozpočet
2009-2012	31,82 %	68,18 %	30,32 %	69,68 %
2013-2015	33,02 %	66,98 %	32,5 %	67,5 %
Od roku 2016	34 %	66 %	32,5 %	67,5 %

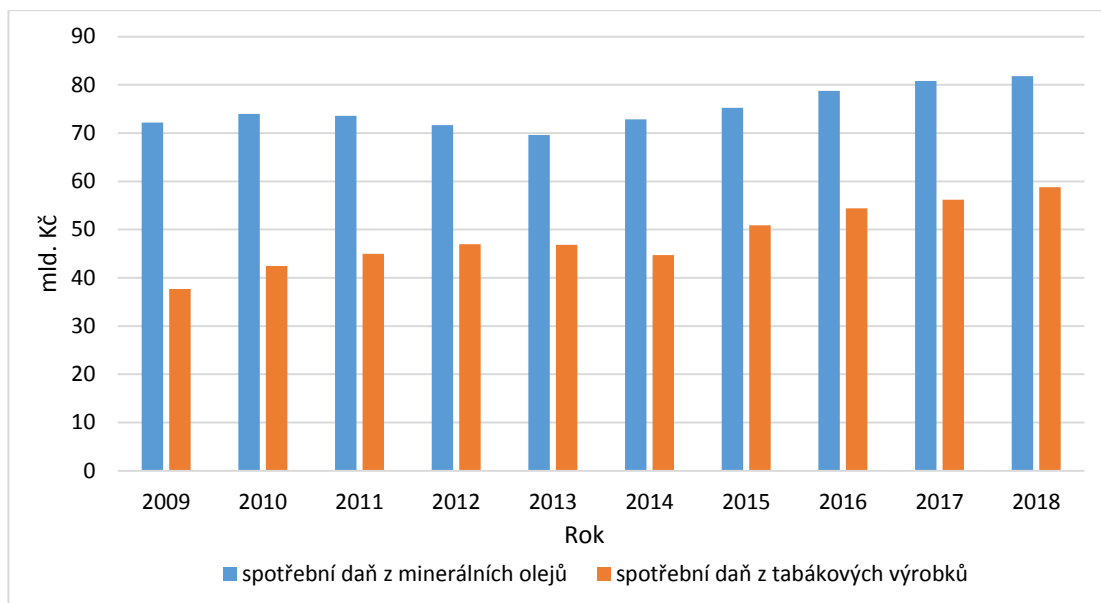
Společným rysem provedených změn je ve všech případech snížení podílu státního rozpočtu ve prospěch územních rozpočtů. Na základě tohoto trendu územní rozpočty každoročně inkasují na jednotlivých daních o jednotky miliard více. Z opačné strany, tedy z pohledu státního rozpočtu, participují tyto změny na poklesu daní z příjmů v jednotlivých letech, např. v roce 2013, kdy snížení celostátního podílu státního rozpočtu na DPPO o 2,18 % způsobilo meziroční propad inkasa o 2,6 mld. Kč.

4.2.4 Spotřební daně

Výrazné zastoupení ve státním rozpočtu mají tradičně i spotřební daně – za rok 2018 činilo inkaso těchto daní 153,7 mld. Kč⁸⁸. Co se týče podílu na daňových příjmech, tak svým objemem peněžních prostředků pro státní rozpočet hrají zásadní roli především dvě z nich, a to spotřební daň z minerálních olejů (zejména pohonných hmot) a spotřební daň z tabákových výrobků (viz Obrázek 14).

⁸⁷ Zákon č. 243/2000 Sb., Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). In: *Sbírka zákonů*. 9. 8. 2000. ISSN 1211-1244.

⁸⁸ MONITOR. *Rozklikávací rozpočet – druhový pro příjmy* [online]. 2018 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava/prehled?rad=t&obdobi=1812>



Obrázek 14: Příjem státního rozpočtu ČR ze spotřebních daní v letech 2009-2018⁸⁹

Z grafu vyplývá, že během sledovaného období výnos spotřebních daní vykazuje jistou stabilitu (tj. nedochází ke značným extrémům v jejich vývoji). Oproti rostoucím daňovým příjmům se však ani jedna z těchto daní nevyhnula výkyvům. U obou spotřebních daní došlo k nejvyššímu inkasu v roce 2018, lze tedy říci na vrcholu české ekonomiky. Nejnižších hodnot pak dosahují v rozdílných letech – spotřební daň z minerálních olejů v roce 2013, a to především z důvodu významných daňových úniků na této dani, které odhadem činily 1,3 mld. Kč⁹⁰. U spotřební daně z tabákových výrobků dochází k nejvyššímu poklesu v roce 2014, kdy se do nižšího inkasa této daně promítlo hned několik faktorů – avizované zvýšení sazby této daně, které vedlo ke značnému předzásobením na podzim 2013 a rovněž oslabení směnného kurzu domácí měny, jež mělo za následek, že zvýšení daňové sazby muselo být nakonec vyšší⁹¹. To, že obě daně skutečně představují pro státní rozpočet stabilní výnos, lze demonstrovat na následující tabulce (Tabulka 7), kde je zachycen procentuální růst/pokles těchto daní ve sledovaném období:

⁸⁹ Vlastní zpracování autora podle: Příloha G.

⁹⁰ MF ČR. *Státní závěrečný účet 2013* [online]. 2013 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

⁹¹ MF ČR. *Státní závěrečný účet 2014* [online]. 2014 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

Tabulka 7: Vývoj příjmů státního rozpočtu ČR ze spotřebních daní 2008-2018⁹²

Období	Spotřební daň z minerálních olejů	Spotřební daň z tabákových výrobků
2008-2009	-3,2 %	0,5 %
2009-2013	-3,6 %	24,2 %
2014-2018	12,3 %	15,6 %

Pozn.: Hodnoty v tabulce znázorňují, o kolik procent vzrostlo inkaso spotřebních daní na základě porovnání inkasa na konci a na začátku analyzovaného období.

Na první pohled si lze všimnout, že spotřební daň z minerálních olejů je na ekonomický vývoj o něco citlivější, než spotřební daň z tabákových výrobků. Ta i navzdory různé ekonomické situaci rostla po čas celého období, dokonce v době lepší ekonomické kondice pomaleji. Lze se domnívat, že za touto skutečností bude stát několik faktorů, např. přijetí novely protikuřáckého zákona, nižší spotřeba způsobena neustálým růstem spotřební daně z tabákových výrobků či nové technologie (např. stále populárnější různé druhy elektronických cigaret).

Jelikož se v obou případech jedná o významné daně, které tvoří nemalý příjem státního rozpočtu, přichází v úvahu tradiční otázka – zvýšit daňové sazby, aby došlo k vyššímu inkasu těchto daní? Lze konstatovat, že společným znakem spotřebních daní je prokázaná škodlivost zdaňovaných statků – spalování pohonných hmot produkuje emise, čímž dochází ke znečištění ovzduší, kouření tabákových výrobků pak přímo škodí lidskému zdraví. V obou případech podstatné důvody, aby došlo k eliminaci těchto negativních účinků. Aneb, proč se u spotřebních daní bránit zvyšování daňových sazeb?

Znovu je zapotřebí vnímat veškerá rizika, která může zvýšení daňových sazeb přinést. V současné době je u pohonných hmot sazba daně nastavena na hodnotě 10,95 Kč/l v případě motorové nafty a 12,84 Kč/l u benzínu natural 95⁹³. Poslední zvýšení těchto sazeb proběhlo již v roce 2010, kdy na základě zákona č. 362/2009 Sb. došlo k zvýšení obou typů pohonných hmot o 1 Kč/l. Oproti tomu daňová sazba u spotřební daně z tabákových výrobků byla za stejné období navýšena hned několikrát. Na začátku sledovaného období (tj. v roce 2009) byla pevná část sazby daně z cigaret 1,03 Kč/ks a procentuální část 28 %. Na konci sledovaného období sice došlo ke snížení procentuální části o 1 %, avšak pevná část významně vzrostla, a to na 1,46 Kč/ks⁹⁴.

⁹² Vlastní výpočty autora podle: Příloha G.

⁹³ Zákon č. 362/2009 Sb., Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu na rok 2010. In: *Sbírka zákonů*. 20. 10. 2009. ISSN 1211-1244.

⁹⁴ Zákon č. 353/2003 Sb., Zákon o spotřebních daních. In: *Sbírka zákonů*. 24. 10. 2003. ISSN 1211-1244.

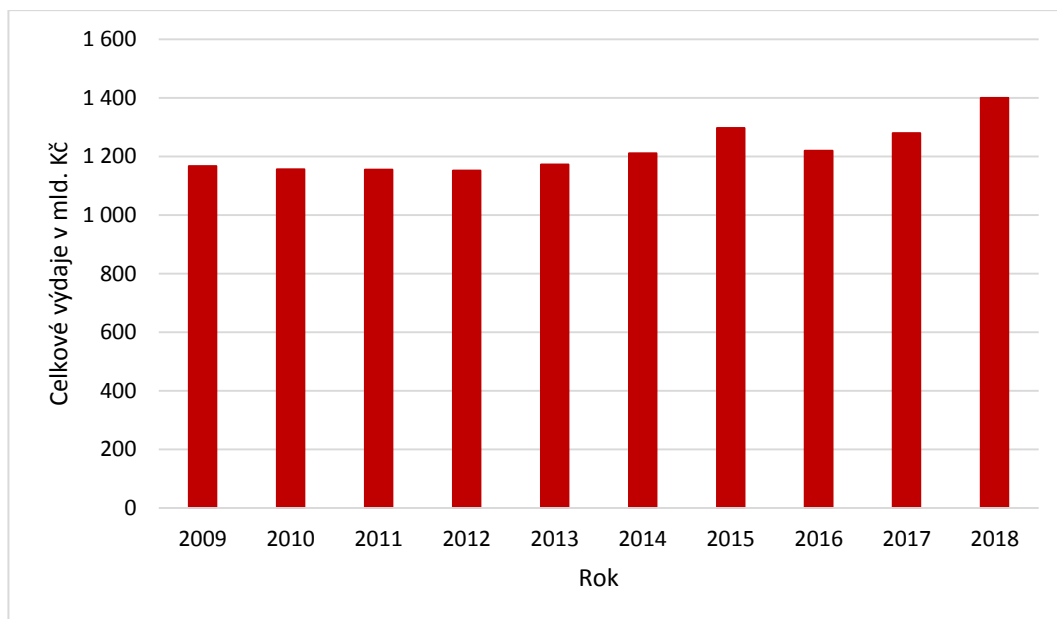
Kde je možné spatřovat zásadní důvody, proč u tabákových výrobků oproti pohonným hmotám dochází k navýšení daňových sazeb výrazně častěji? Zaprve společnost – ta spíše přijme zdražení tabáku, než aby došlo k nárůstu cen pohonných hmot. Toto opatření pak zvláště ocení nekuřácká část společnosti. V otázce případného zvýšení daňové sazby je dále klíčové její nastavení u sousedních států. V tomto směru dochází u pohonných hmot v ČR k vyššímu zdanění než je tomu v Polsku, Rakousku i na Slovensku, levněji vychází ČR jen z porovnání s Německem⁹⁵. V době, kdy je spousta dopravních cest vedena přes několik států (tj. několik daňových systémů), hraje nastavení spotřební daně u pohonných hmot výraznou roli na rozhodnutí řidiče, v jaké zemi pohonné hmoty nakonec doplní. Lze se domnívat, že zvýšením daňové sazby tak pravděpodobně dojde pouze k vyšší četnosti tankování pohonných hmot u našich sousedů (tj. k poklesu příjmů státního rozpočtu z této spotřební daně), nikoli ke snížení vyprodukovaných emisí. Podobný dopad může mít i vyšší zdanění tabákových výrobků, a to jednak na poklesu domácí, tak zahraniční poptávky. Nejvíce citlivé jsou na nastavení daňových sazeb pohraniční oblasti, kde si lidé mohou v podstatě volně vybírat, kde své peníze utratí. Dojde-li tedy k výraznému rozdílu v daňových sazbách mezi sousedními státy, může to mít zásadní dopad na příjmy státního rozpočtu.

Na závěr k tématu spotřebních daní lze konstatovat, že případné zvýšení daňových sazeb u pohonných hmot představuje pro státní rozpočet výraznější riziko, než je tomu v případě spotřební daně z tabákových výrobků. U té naopak, i vzhledem k jejímu stabilnímu a rostoucímu vývoji v posledních letech, lze v budoucnu očekávat další zvýšení.

4.3 Výdaje státního rozpočtu v letech 2009 – 2018

Vedle příjmů státního rozpočtu je stejně tak důležité věnovat se problematice rozpočtových výdajů. Než však dojde k samotné analýze jednotlivých a pro státní rozpočet významných výdajových položek, je zapotřebí podívat se na výdaje státního rozpočtu souhrnným pohledem (viz Obrázek 15).

⁹⁵ INSTITUT PRO POLITIKU A SPOLEČNOST. *Zdanění spotřeby v České republice* [online]. 2018 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2019/07/Zdanění-spotřeby-v-České-republice-IPPS.pdf>

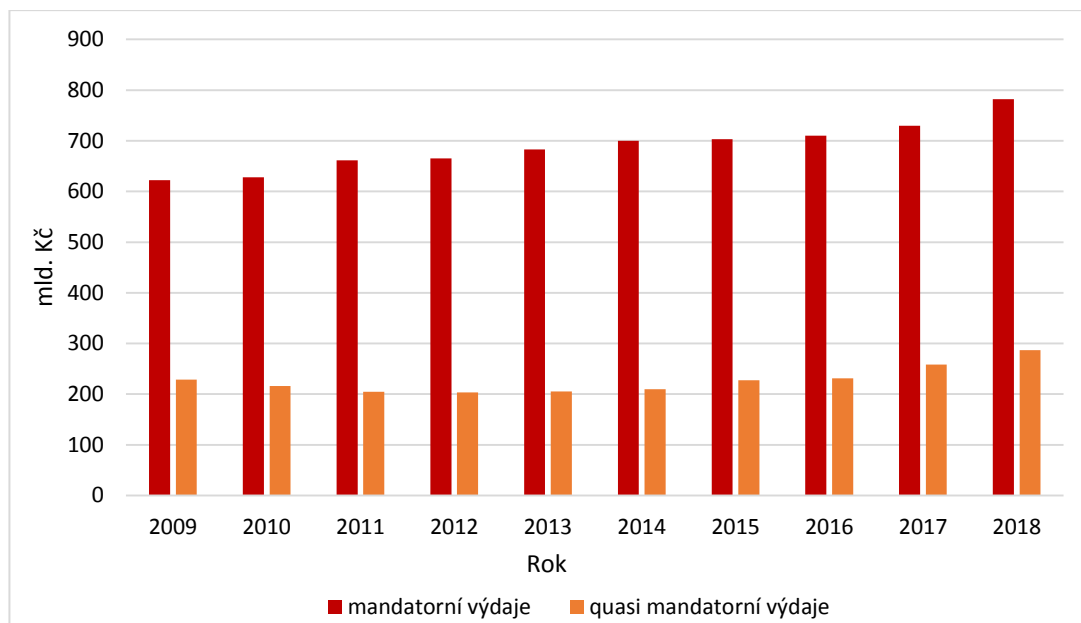


Obrázek 15: Celkové výdaje státního rozpočtu ČR 2009-2018⁹⁶

Výdaje státního rozpočtu podobně jako jeho příjmy po čas celého období převážně rostou, a to nejvíce v druhé části sledovaného období (tj. v období ekonomické konjunktury). Zatímco na straně příjmové ekonomický růst přímo ovlivňuje celkovou výši inkasa celkových, zejména pak daňových příjmů, na výdajové straně se více projevují záměry a politická rozhodnutí úřadující vlády. Té se v období dobré ekonomické kondice nabízí ve zjednodušeném modelu 2 varianty – využít ekonomického růstu k úspoře na příští (slabší) ekonomická období, což by však znamenalo minimálně zdržení se větších výdajových tendencí ve snaze kupovat si voliče, nebo využít příznivého větru v podobě ekonomického růstu a skrze vyšší (zvláště sociální výdaje) si doplnout pro voličské hlasy.

Pokud se vláda rozhodne – jako se už několikrát v minulosti rozhodla – že budou její kroky směřovat spíše k druhé variantě, velmi často v takovém případě dojde k přijetí určité právní normy, která v konečném důsledku znamená růst mandatorních, popř. quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu (viz Obrázek 16). Při současné tendenci ve vývoji státního rozpočtu právě růst výdajů mandatorní povahy představuje významný problém.

⁹⁶ Vlastní zpracování autora podle: Příloha H.



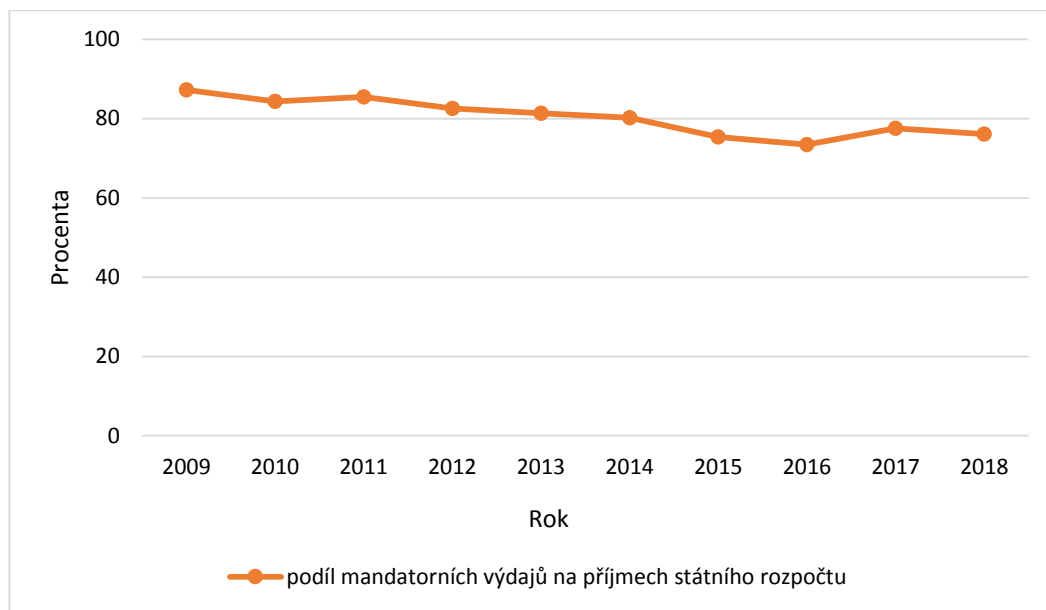
Obrázek 16: Výdaje mandatorní povahy státního rozpočtu ČR 2009-2018⁹⁷

Od vrcholu ekonomické krize vzrostly výdaje mandatorní povahy velmi výrazně. Zatímco na konci roku 2009 se tyto výdaje ocitly na hodnotě 850,9 mld. Kč, o 10 let později, tedy na konci roku 2018, se jejich hodnota zvýšila absolutně o více než 200 mld. Kč, konkrétně na 1 068,7 mld. Kč. Jak již bylo naznačeno, za tímto růstem stojí především růst sociálních výdajů státního rozpočtu.

Z grafu dále vyplývá, že k největšímu růstu výdajů mandatorní povahy dochází v posledních letech sledovaného období. Tento fakt jen dokládá rozsáhlé výdajové možnosti vlády v období dobré ekonomické kondice. Problém však nastává v situaci, kdy se ekonomický vývoj začne otáčet – dochází k postupnému ochlazení ekonomiky. Vláda se najednou nemůže dostatečně opřít o daňové příjmy, ani se zříci vyplácení ze zákona povinných výdajů.

Následující graf znázorňuje podíl výdajů mandatorní povahy na příjmech státního rozpočtu za sledované období:

⁹⁷ Vlastní zpracování autora podle: Příloha H.



Obrázek 17: Podíl mandatorních výdajů na příjmech státního rozpočtu ČR 2009-2018⁹⁸

V roce 2009 tento podíl činil alarmujících 87,3 %, tedy pouze 12,7 % celkových příjmů mohlo být použito v reakci na tehdejší špatný stav ekonomiky. Jak již bylo prokázáno v předchozí podkapitole – k takto vysokému podílu lze přičíst vedle vrcholící ekonomické krize i tehdejší daňové restriktce. V každém případě se jedná o zdvižený prst, který upozorňuje na významné rozpočtové riziko – vysoký podíl povinných výdajů dramaticky snižuje možnosti vlády fiskálně reagovat na pokles ekonomiky, aniž by musela výrazně navyšovat deficit státního rozpočtu.

Velkou pozornost budí v grafu i rok 2017, kdy za sledované období dochází k největšímu růstu podílu výdajů mandatorní povahy na státních příjmech, a to nutno dodat v období dobré ekonomické kondice. Jak již bylo naznačeno – k tomuto stavu by mělo docházet spíše v opačné situaci (tj. v době horší ekonomické aktivity). V roce 2017 byl tento stav způsoben propadem celkových státních příjmů vlivem poklesu prostředků přijatých z EU a také skutečnost, že u výdajů mandatorní povahy došlo k meziročnímu růstu o výrazných 5 %.

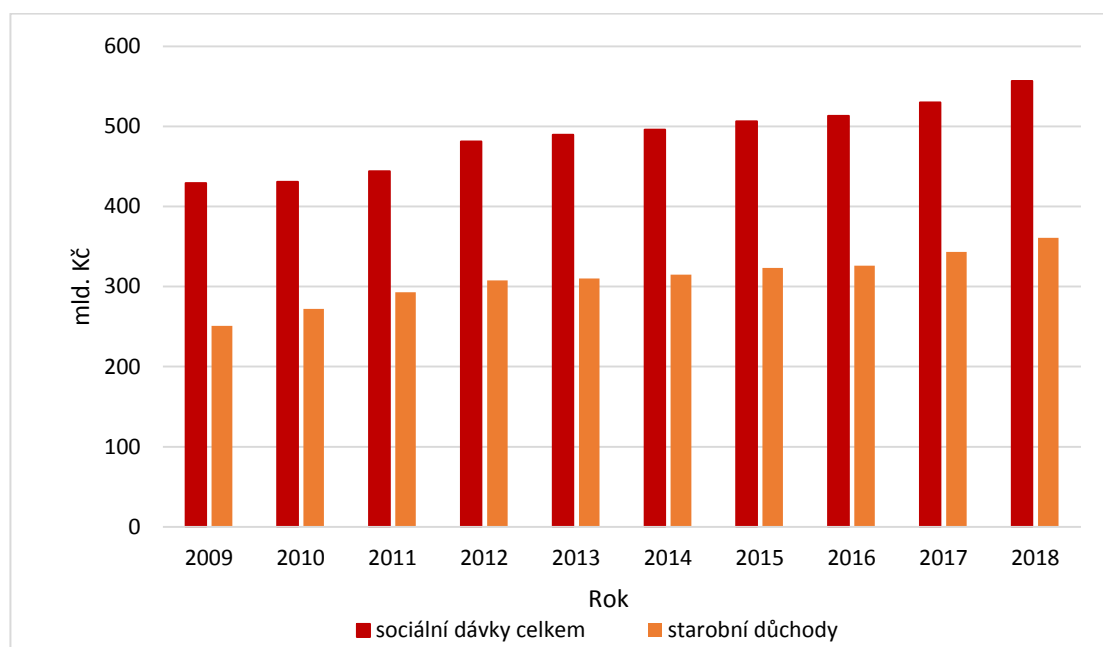
Závěrem k této problematice lze říci, že dosud žádná z předchozích vlád nedokázala prosadit výraznější systémovou změnu, která by růst povinných výdajů zastavila, natož dokonce zvrátila tento trend. Nic na tom nezměnil ani rok 2009 a rekordně vysoký rozpočtový deficit. Ačkoli se i celá řada tehdejších politiků shodovala, že růst výdajů mandatorní povahy může představovat do budoucna značné nebezpečí a přijetí systémových reforem je tak na místě, po odeznění ekonomické krize, jako by i tyto úvahy odezněly.

⁹⁸ Vlastní zpracování autora podle: Příloha C a H.

4.3.1 Sociální dávky

Nelze zpochybňovat, že výrazným pohonem rostoucích mandatorních výdajů jsou v posledních letech výdaje sociálního charakteru. S postupem přes druhové třídění výdajů státního rozpočtu po ose běžné výdaje – neinvestiční transfery obyvatelstvu, se lze dostat až k sociálním dávkám⁹⁹. Právě tyto výdaje si ve státním rozpočtu za poslední roky vydobily výrazné, možno říci až rozhodující postavení.

Výdaje směřující ze státního rozpočtu na sociální dávky však představují pro státní rozpočet zásadní problém. Ten spočívá především v jejich mandatorním charakteru – jedná se o výdaje, které nepodléhají vývoji ekonomiky, respektive rostou v době ekonomického růstu i v období horší ekonomické kondice (viz Obrázek 18).



Obrázek 18: Výdaje státního rozpočtu ČR na sociální dávky 2009-2018¹⁰⁰

Za roky 2009-2018 došlo k jejich absolutnímu navýšení o přibližně 127 mld. Kč, v relativním vyjádření se pak jedná o téměř 30% růst. Na této rostoucí tendenci měla největší podíl majoritní část sociálních dávek odváděná ze státního rozpočtu – dávky důchodového pojištění. Tyto dávky tvoří každoročně zhruba 80 % všech takto vyplácených dávek ze státního rozpočtu, a to především kvůli dávkám, jež připadnou na výplatu starobních důchodů.

V otázce nejrychlejšího růstu v oblasti sociálních dávek jsou to právě starobní důchody, které za poslední roky rostou výrazným tempem – za sledované období se jedná o růst 43,9 %. Za

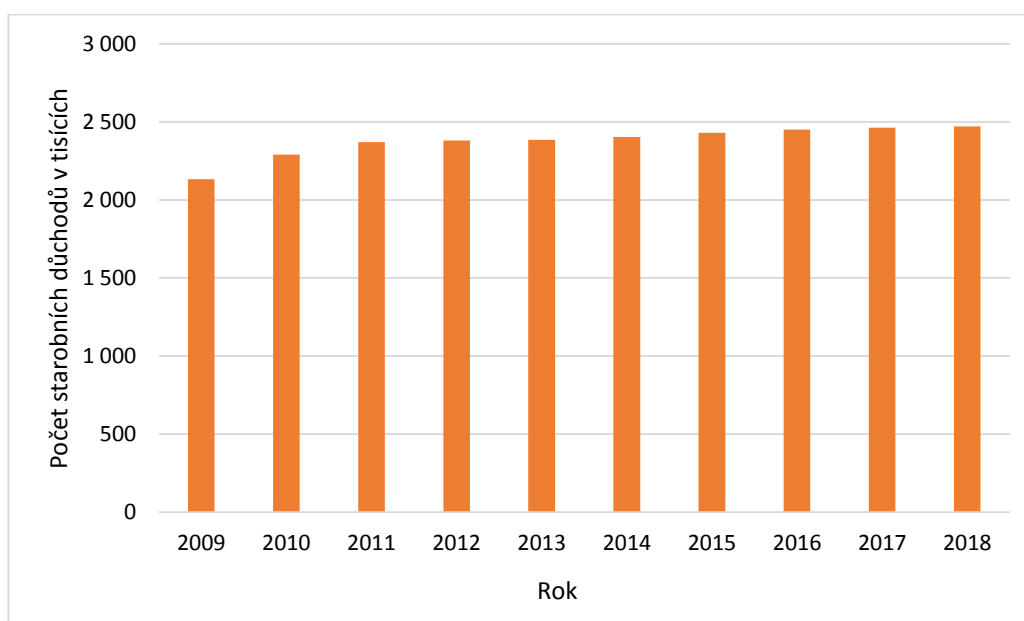
⁹⁹ Vyhláška č. 323/2002 Sb., Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě. In: *Sbírka zákonů*. 19. 7. 2002. ISSN 1211-1244.

¹⁰⁰ Vlastní zpracování autora podle: Příloha I.

hlavní příčiny, proč výdaje na starobní důchody předčily dokonce i růst sociálních dávek jako celku, a to téměř o 14 %, lze označit hned několik faktorů. Podobně jako tomu bylo při analýze příjmových položek, i v tomto případě se jedná o kombinaci ekonomických, a z nich do jisté míry vycházejících legislativních změn.

Při analýze, proč se starobní důchody potýkají s takovým nárůstem, je v první řadě podstatné vnímat důchodový systém jako projev jisté solidarity ve společnosti. Hlavním cílem tohoto systému je zajištění takového příjmu, který osobám v důchodovém věku zajistí důstojný život. Zásadní roli přitom znovu hraje ekonomika, respektive ekonomická situace v zemi. Pokud totiž ekonomika roste, tlačí nejen na růst mezd, ale i na cenový růst. Je tak nutné při rostoucích mzdách a rostoucích cenách zvedat i vyplácené důchody.

Po listopadové revoluci činila průměrná hrubá měsíční mzda v ČR 3 286 Kč, průměrný starobní důchod pak dosahoval 1 731 Kč¹⁰¹, v relativním vyjádření se jedná o téměř 53% podíl. V současné době se tento podíl neustále snižuje – v roce 2018 skončil lehce pod 36 %. Hlavním důvodem, proč v současné době tento podíl spíše klesá, než roste, je v první řadě obrovský demografický tlak na důchodový systém – výrazné stárnutí populace v ČR (viz. Obrázek 19).



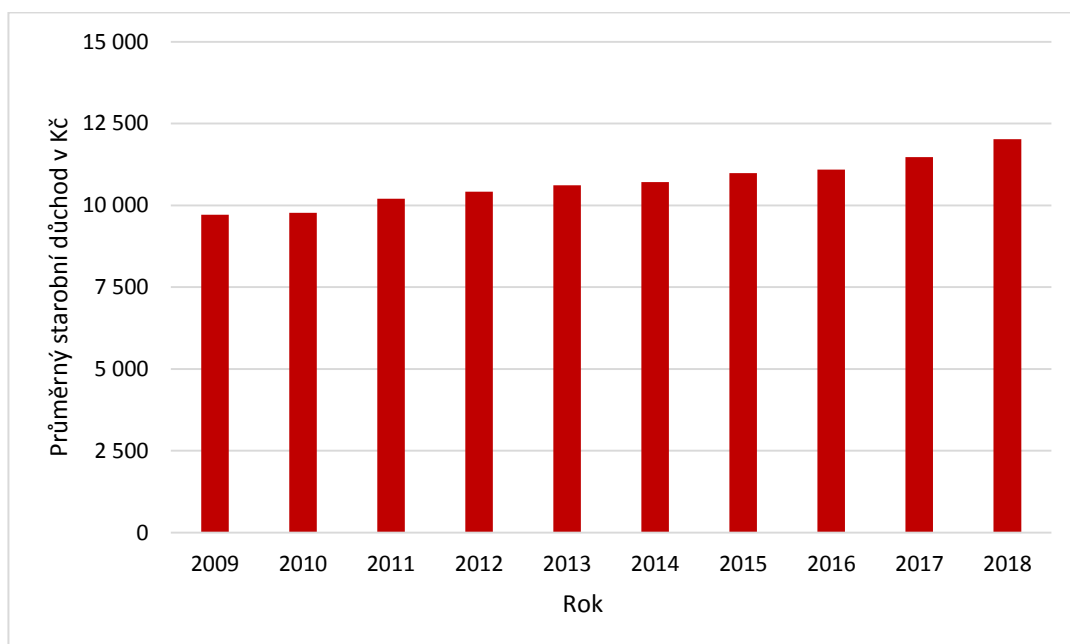
Obrázek 19: Počet starobních důchodů v ČR 2009-2018¹⁰²

K dramatickému nárůstu seniorů dochází v roce 2010, kdy oproti roku 2009 muselo být ze státního rozpočtu vyplaceno o téměř 160 tisíc starobních důchodů více – do důchodu tehdy

¹⁰¹ REDAKCE EURO.CZ a ČTK. *Od sametové revoluce se průměrná mzda zvedla desetkrát, penze sedmkrát* [online]. 2019 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/od-sametove-revoluce-se-prumerna-mzda-zvedla-desetkrat-penze-sedmkrat-1463438>

¹⁰² Vlastní zpracování autora podle: Příloha I.

odešly silné populační ročníky¹⁰³. Na grafu si lze dále všimnout jistého zbrzdění meziročního růstu od roku 2011. V tomto roce byl přijat zákon č. 220/2011 Sb., který byl novelou zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění¹⁰⁴. Velmi zjednodušeně – hlavní pointou tohoto zákona byla změna výpočtu při odchodu do důchodu pro muže i ženy, respektive posunutí důchodové hranice. Vedle toho byl stanoven jakýsi neomezený důchodový věk – jinými slovy nebyl dán žádný maximální věk pro odchod do důchodu. Tuto právní úpravu vnesl do právního řádu ČR až zákon č. 203/2017 Sb., kterým je stanoven maximální věk odchodu do důchodu, a to 65 let. Dalším parametrem, který se následně promítá do celkových výdajů putujících na starobní důchody, je tzv. valorizace důchodů. Ve své podstatě se jedná o míru navýšení starobních důchodů v procentech, a to vždy k 1. lednu¹⁰⁵. Na základě výše popsaného zákona je zakotvena právní úprava, která stanovuje, že starobní důchody meziročně rostou o inflaci a polovinu růstu reálné mzdy (viz Obrázek 20).



Obrázek 20: Průměrný starobní důchod v ČR 2009-2018¹⁰⁶

Za roky 2009-2018 vzrostl průměrný starobní důchod v ČR absolutně o 2 306 Kč, relativně o necelých 24 %. Oproti tomu průměrné mzdy v ČR rostly za stejné období o téměř 43 %. Na první pohled tak mezi průměrným starobním důchodem a průměrnou mzdou dochází k nemalým

¹⁰³ MF ČR. *Státní závěrečný účet 2010* [online]. 2010 [cit. 2020-04-10]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

¹⁰⁴ MF ČR. *Státní závěrečný účet 2011* [online]. 2011 [cit. 2020-04-10]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

¹⁰⁵ MF ČR. *Hospodaření systému důchodového pojištění* [online]. 2020 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/hospodareni-systemu-duchodove-hopojisten?fbcid=IwAR1A7rNNJZOziS2J1sC6FVotRbVlxq_iTUg8TBiCwRWS3orxV6lPBfV0YTg

¹⁰⁶ Vlastní zpracování autora podle: Příloha I.

disproporcím. Následná úvaha, že by průměrný starobní důchod činil v roce 2018 zhruba 53 % průměrné mzdy, stejně jako tomu bylo v roce 1990, je pak v současné i dohledné budoucnosti naprostou utopií (viz Tabulka 8).

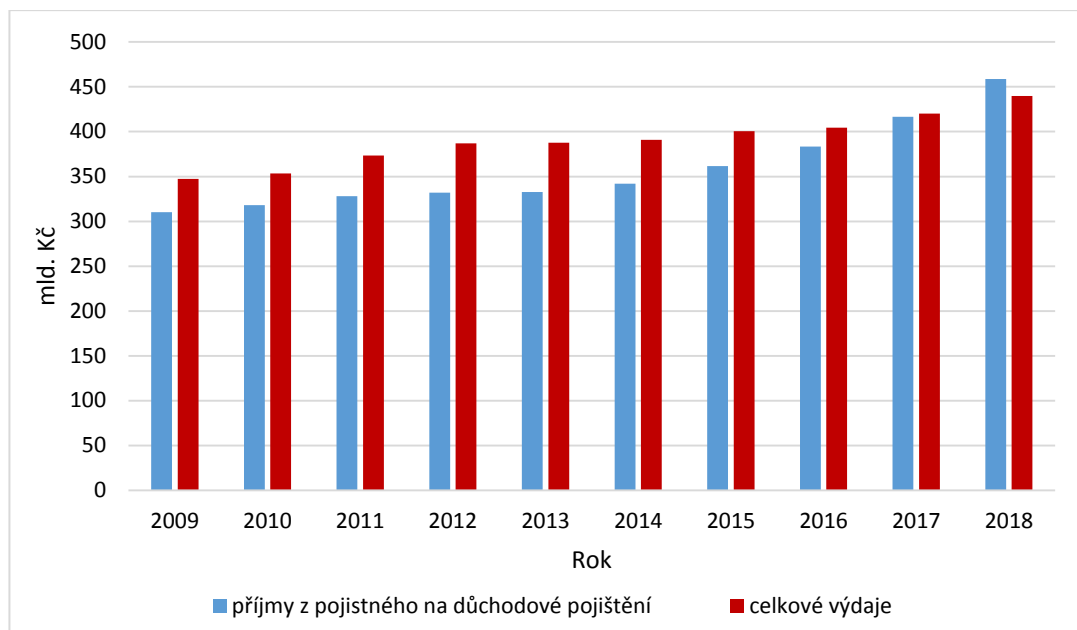
Tabulka 8: Hypotéza starobních důchodů v ČR¹⁰⁷

varianta	výdaje na plné starobní důchody v roce 2018 (v mld. Kč)	výdaje dle uvažované varianty (v mld. Kč)	navýšení výdajů státního rozpočtu (v mld. Kč)
průměrný starobní důchod na úrovni 53 % průměrné mzdy	356,4	529,4	173,0

Na základě provedených výpočtů lze konstatovat, že při zachování podílu 53 % průměrného starobního důchodu na průměrné mzdě v roce 2018 (tj. 17% rozdíl oproti současnosti), by se ve státním rozpočtu projevil růstem výdajů na starobní důchody o 173 mld. Kč. To, že se nejedná o žádnou nízkou částku na výdajové straně státního rozpočtu, dokládá její podíl jednak k celkovým výdajům státního rozpočtu v roce 2018 (12,3 %) a jednak k HDP ČR v tomtéž roce – při celkovém HDP v hodnotě 5 323 mld. Kč tento dodatečný výdaj představuje zhruba 3,3% podíl na HDP a téměř poloviční hodnotu skutečných výdajů vynaložených na plné starobní důchody v roce 2018.

Pravda je taková, že v současné době není v silách důchodového systému zastavit propad podílu průměrného starobního důchodu na průměrné mzdě, natož zvrátit tento trend. I v tomto případě je důchodový systém limitovaný svými příjmy – z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí se posuzují příjmy a výdaje důchodového systému (viz Obrázek 21).

¹⁰⁷ Vlastní výpočty autora podle: Příloha I.



Obrázek 21: Příjmy a výdaje důchodového systému ČR 2009-2018¹⁰⁸

Z grafu vyplývá, že až na ekonomicky zdařilý rok 2018 umocněný rekordně nízkou mírou nezaměstnanosti je systém důchodového pojištění deficitní. Zvláště znepokojivé je zjištění, že i v letech 2014-2017, kdy se česká ekonomika opírala o poměrně stabilní ekonomický růst, se nepodařilo dosáhnout rozpočtového přebytku. To lze vnímat tak, že systém důchodového pojištění tak, jak je v současné době nastaven, není zdaleka optimální, jinými slovy udržitelný do budoucna. Naopak – vyžadována je výrazná systémová změna, která by měla být přijata v co možná nejkratším časovém horizontu. Z dlouhodobého hlediska totiž představuje deficitnost (neudržitelnost) tohoto systému významné riziko pro státní rozpočet.

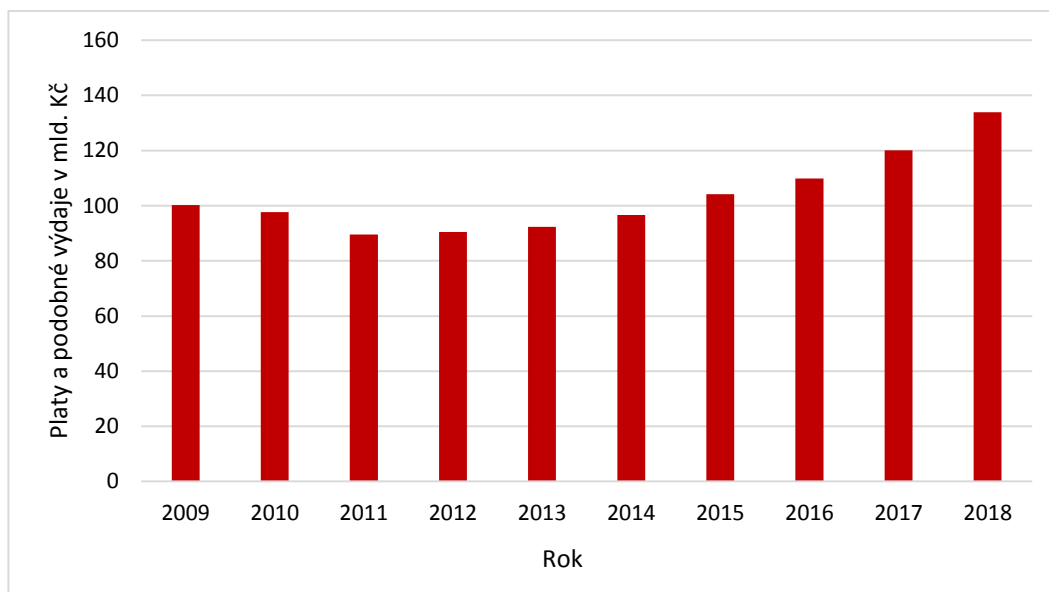
4.3.2 Platy a podobné a související výdaje

Další výdajovou zátěž pro státní rozpočet představují platy a s tím související další výdaje. Pro práci ve veřejném sektoru je symbolické, že místo mzdy, pobírají zaměstnanci plat – jeho výše je pak nejčastěji stanovena ze zákona (tj. právním předpisem). Podobně jako u zaměstnanců v soukromém sektoru, i v sektoru veřejném odvádí zaměstnavatel, v tomto případě stát, za tyto své zaměstnance pojistné. Platy a odvedené pojistné pak tvoří rozhodující podíl na této výdajové položce – v roce 2018 zhruba 94 %.

Jistý princip, který je zde uplatňován, vychází znovu z ekonomické výkonnosti, kdy podobně jako růst mezd v soukromém sektoru, i růst platů ve veřejném sektoru by měl korespondovat

¹⁰⁸ Vlastní zpracování autora podle: Příloha I.

s vývojem ekonomiky. Na základě této premisy se lze domnívat, že i celkový objem výdajů této položky bude růst (viz Obrázek 22).



Obrázek 22: Výdaje státního rozpočtu ČR na platy a podobné výdaje 2009-2018¹⁰⁹

K této skutečnosti pak do jisté míry opravdu dochází – na první pohled je zřejmé, že v období dobré ekonomické kondice rostou celkové výdaje tohoto typu nejrychleji. Naopak mírný propad lze pozorovat v letech 2010 a 2011. Příčinou těchto poklesů bylo především plošné snížení některých platů, a to především platů zaměstnanců v pracovním a služebním poměru a ostatních plateb za provedenou práci¹¹⁰. V roce 2011 bylo toto snížení dokonce 10%.

Na celkovém růstu této výdajové položky se v posledních letech nejvíce projevila ona zlepšená ekonomická kondice, vedle níž došlo k výraznému růstu zaměstnanců ve veřejném sektoru. V roce 2017 zaměstnával státní aparát nejvíce zaměstnanců ve školství, a to 227 tisíc. Při téměř 445 tisících zaměstnancích placených ze státního rozpočtu, představují tito zaměstnanci zhruba polovinu¹¹¹. Přičtou-li se navíc stovky tisíc lidí, kteří jsou zaměstnanci územních samospráv, a jimi zřízených organizací, vyšplhá se celkový počet zaměstnanců ve veřejném sektoru bezmála k milionu.

V době, kdy mají soukromé firmy problém sehnat dodatečnou pracovní sílu, aby uspokojily zvýšenou poptávku, je takto vysoký počet zaměstnanců ve veřejném sektoru problém. I když

¹⁰⁹ Vlastní zpracování autora podle: Příloha J.

¹¹⁰ MF ČR. *Státní závěrečné účty 2010 a 2011* [online]. 2010-2011 [cit. 2020-04-10]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

¹¹¹ NĚMEC, Jan. *Provoz státu je stále dražší. Za pět let narostl počet státních zaměstnanců o 30 tisíc a náklady na jejich platy o 50 miliard* [online]. 2018 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://ekonom.ihned.cz/c1-66042180-urednici-a-ti-dalsi-pro-er-ar-pracuje-milion-lidi>

volná pracovní místa, i při tak nízké nezaměstnanosti stále jsou, na trhu práce není dostatek kvalifikovaných pracovníků. V konečném důsledku se jedná o závažný problém, vyjde-li se z faktu, že jsou to právě firmy a jejich zaměstnanci, kteří tvoří oporu příjmové stránky státního rozpočtu.

Státní aparát na to místo zeštíhlování veřejného sektoru o některé nadbytečné úředníky reaguje tak, že jejich počet meziročně navyšuje. Výrazně však nerostou pouze počty zaměstnanců ve veřejném sektoru, ale i jejich platy – zatímco ještě v roce 2014 byla průměrná mzda o pár korun vyšší než průměrný plat, v roce 2018 už průměrný plat průměrnou mzdu výrazně předčil, a to o více než 2 000 Kč – průměrný plat v roce 2018 činil 35 437 Kč¹¹². Pravda je taková, že platy ve veřejném sektoru rostly v období dobré ekonomické kondice rychleji, než mzdy v soukromé sféře. Nelze se tedy divit, že práce ve veřejném sektoru – alespoň na některých pozicích – přestává být pro zaměstnance sekundární možností.

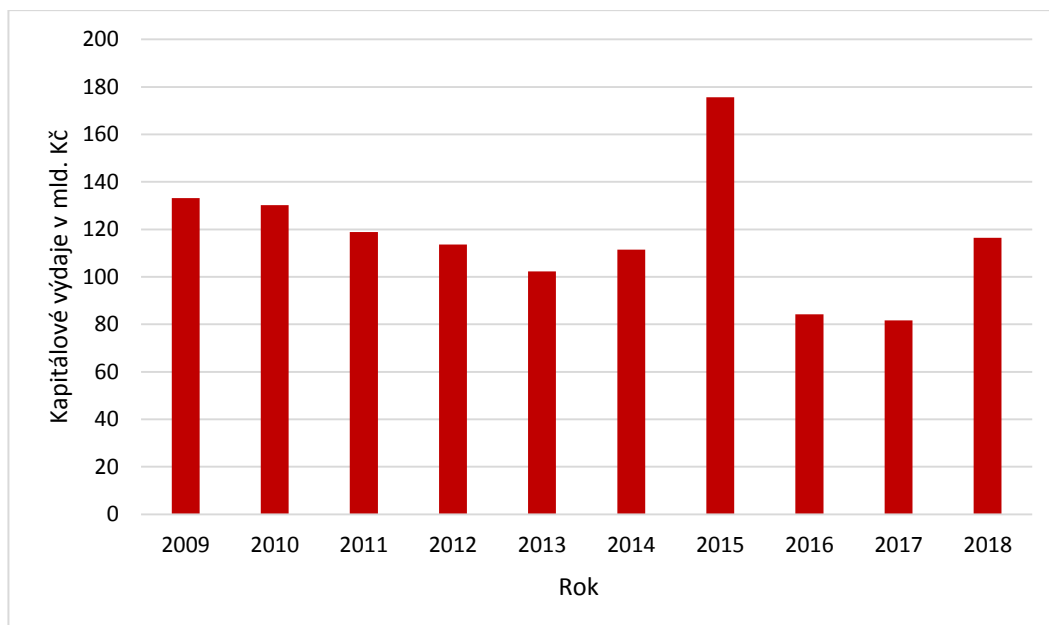
Při analýze je důležité mít stále na mysli, že dochází k porovnání růstu průměrného platu, respektive průměrné mzdy. Na tyto částky pak zpravidla dosáhne výrazně méně než polovina celkových zaměstnanců. To však nic nemění na faktu, že v jisté míře dochází na trhu práce k efektu vytěsnění, který rozhodně nelze považovat za žádoucí.

4.3.3 Kapitálové výdaje

Z hlediska rozvoje české ekonomiky nelze na výdajové straně státního rozpočtu zapomínat na kapitálové výdaje. Ačkoli tyto výdaje ani zdaleka nedosahují hodnoty běžných výdajů, mají ve státním rozpočtu své opodstatnění – jen těžko si lze představit, např. budování a modernizaci dopravní infrastruktury bez státních investic.

V posledních letech, kdy výdaje státního rozpočtu jako celek převážně rostou, zdálo by se, že i státní investice budou vykazovat podobný trend, opak je však pravdou (viz Obrázek 23).

¹¹² ČTK. *Platy ve veřejném sektoru rostou rychleji než mzdy ve firmách. Státní zaměstnanci si v loňském roce vydělali o dva tisíce více* [online]. 2019 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-66558980-platy-ve-verejnem-sektoru-rostou-rychleji-nez-mzdy-ve-firmach-zamestnanci-soukromych-spolecnosti-si-loni-vydelali-o-dva-tisice-mene>



Obrázek 23: Kapitálové výdaje státního rozpočtu ČR 2009-2018¹¹³

Na první pohled si lze všimnout, že ve sledovaném období z pohledu investiční aktivity státu vyčnívá rok 2015. V tomto roce je nutné upozornit, že skutečné kapitálové výdaje se od těch plánovaných lišily téměř o 100 mld. Kč (176 mld. Kč, namísto původních 76 mld. Kč). Za těmito vysokými investicemi stálo neplánované financování programů s výraznou podporou z evropských fondů¹¹⁴. Vzhledem ke konci rozpočtového období EU zde byla nutnost tyto investice realizovat.

Vyjme-li se však z analýzy tento abnormálně zdařilý investiční rok, je až zarážející, že v roce 2009, tedy na vrcholu ekonomické krize, bylo investováno více než ve všech následujících letech. Obzvláště znepokojivé jsou roky 2016 a 2017, kdy navzdory ekonomickému růstu i nízkým úrokovým sazbám vláda investovala výrazně méně. Za hlavní důvod, proč došlo k výraznému poklesu investiční aktivity, lze považovat výrazně nižší příjem z evropských fondů. Vláda tak namísto toho, aby investovala více z vlastních zdrojů, odsunula investování na druhou kolej. Pokud by tak neučinila (tj. pokusila by se napodobit investice v roce 2015), dosáhla by výrazně horšího výsledku hospodaření.

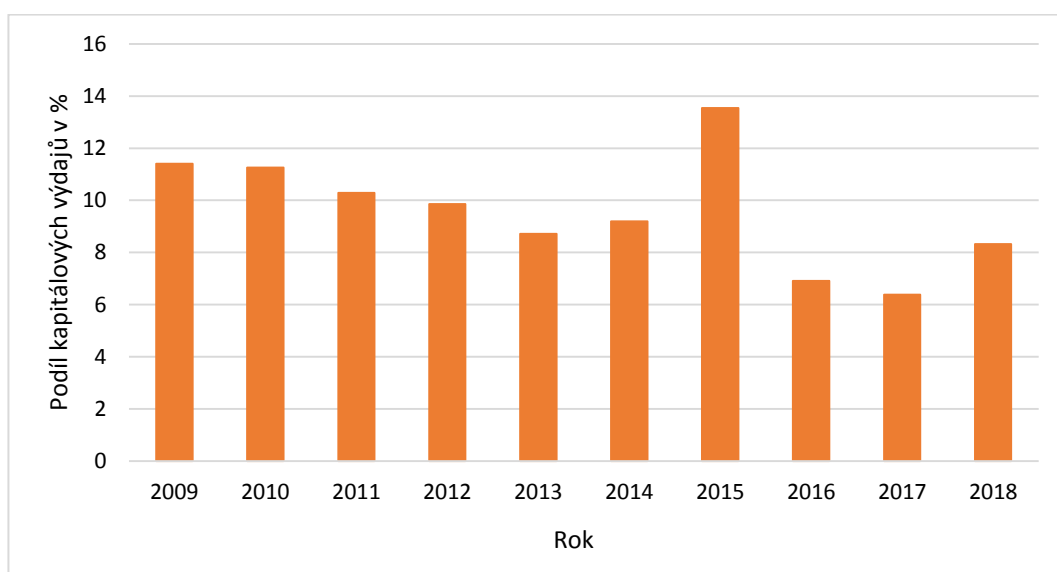
V roce 2016 však státní rozpočet skončil v rekordním přebytku 61,8 mld. Kč. Přičte-li se navíc i rok 2017, kdy výsledek státního rozpočtu dosahoval jen drobného deficitu ve výši -6,2 mld. Kč, nelze vnímat takto nízké investice v pozitivním světle.

¹¹³ Vlastní zpracování autora podle: Příloha J.

¹¹⁴ NĚMEC, Jan. *Jak investovaly české vlády: Nejvíce se utrácelo během hospodářské krize* [online]. 2018 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://ekonom.ihned.cz/c1-66019890-vladni-investice-nejvic-se-utracelo-behem-krize>

Dalším výrazným problémem státního investování, který se postupem času ještě více umocňuje, je stále narůstající míra byrokracie. Složitost právního prostředí, v němž se pomalu začíná ztrácet i státní aparát, výrazně zhoršuje investiční podmínky. Příkladem jest pražský magistrát, který v posledních letech nebyl schopen investovat desítky miliard korun, a to i přesto, že tyto peníze měl k dispozici¹¹⁵. Takto promarněné výdaje se přitom daly použít jinde a efektivněji.

Snad každá vláda, ať už minulá či ta stávající, oroduje za rostoucí podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu – pozitivní úvaha, která ovšem zůstává dlouhé roky jen předvolebním slibem (viz Obrázek 24).



Obrázek 24: Podíl kapitálových výdajů ve státním rozpočtu ČR 2009-2018¹¹⁶

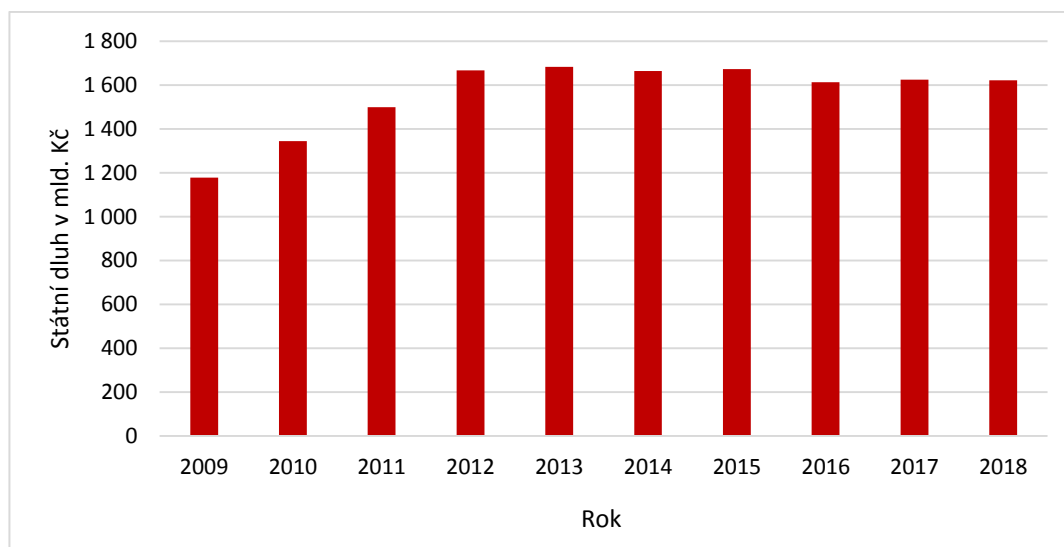
Na první pohled průběh křivky do jisté míry koresponduje s průběhem sloupcového grafu mapující vývoj kapitálových výdajů. Pro účely analýzy dlouhodobého vývoje je však zapotřebí rok 2015 označit za výjimečný a do analýzy dlouhodobého trendu jej nezahrnovat. Bez tohoto roku pak lze pozorovat spíše klesající podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu. Resumé je tedy takové, že vládní slib o rostoucích investicích je skutečně pouze jedním z planých slibů, reálně totiž dochází spíše k opačné situaci. Pravdou zůstává, že pokud v nejbližší době budou mandatorní výdaje nadále růst podobným tempem jako doteď, vytlačí ze státního rozpočtu kapitálové výdaje ještě výrazněji.

¹¹⁵ PRAVEC, Josef. *Vláda dává z rozpočtu na investice méně peněz než v krizovém roce 2009. Babiš je spokojen, podle řady ekonomů ale stát investuje málo* [online]. 2018 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://ekonom.ihned.cz/c1-66320010-na-investice-jde-z-rozpocetu-mene-nez-za-hospodarske-recese>

¹¹⁶ Vlastní zpracování autora podle: Příloha H a J.

4.4 Státní dluh v letech 2009-2018

Vývoj příjmů a výdajů státního rozpočtu, respektive rozdíl mezi nimi na konci rozpočtového roku, dopadá na bedra státního dluhu ČR. Přihlédne-li se k předchozí analýze státního rozpočtu, nepřekvapí, že u státního dluhu ČR došlo ve sledovaném období ke zvýšení absolutní hodnoty (viz Obrázek 25).



Obrázek 25: Státní dluh ČR 2009-2018¹¹⁷

Vývoj státního dluhu ČR víceméně koresponduje s ekonomickou situací v ČR – tuto skutečnost dokládá výrazný růst absolutní hodnoty státního dluhu mezi lety 2009-2012, kdy státní rozpočet vykazoval stamiliardové deficity. Od roku 2013 naopak dochází k jisté stabilizaci státního dluhu, a to především vlivem ekonomického růstu a příznivého tržního prostředí.

V posledních letech lze navíc pozorovat určitý trend, kdy investoři nakupují státní dluhopisy se stále nižšími úroky, čímž jen vyjadřují důvěru v silnou a stabilní českou ekonomiku (tj. klesají náklady na obsluhu státního dluhu ČR). Ministerstvo financí ČR dokonce vloni na zahraničních trzích otestovalo záporné úročení státních dluhopisů¹¹⁸ – situace, kdy investoři nakupují dluhopisy za vyšší absolutní cenu, než kterou později inkasují. Hlavním indikátorem chování těchto, lze říci spekulantů, je důvěra v posilující českou korunu, která nakonec i přes záporné úročení způsobí, že konečný výnos z těchto dluhopisů bude kladný.

Dále se může MF ČR při financování státního dluhu dlouhodobě spolehnout i na stabilní domácí poptávku. Ta navzdory současné pandemii koronaviru projevuje až rekordní zájem o státem

¹¹⁷ Vlastní zpracování autora podle: Příloha K.

¹¹⁸ ČTK. *Státní dluh stoupl o 18 miliard. V poměru k HDP ale celková zadluženost Česka klesá* [online]. 2020 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-66721500-statni-dluh-stoupl-o-18-miliard-za-narust-mohly-zejména-emise-statnich-dluhopisu>

vydáváné dluhopisy, a to především o dluhopisy krátkodobé¹¹⁹. Emise těchto dluhopisů je způsobena především jejich nižším úrokem, než je tomu v případě dluhopisů střednědobých, respektive dlouhodobých. Pro stát tak představují levnější financování státního dluhu. Nutno dodat, že pouze z krátkodobého hlediska. Tento přístup by naopak neměl být uplatňován v období dobré ekonomické kondice, kdy klesá zadlužení státu a roste zájem investorů – v těchto dobách by měla být emise zaměřena na dluhopisy s delší dobou splatnosti, neboť ty z dlouhodobého hlediska přináší výhodnější (levnější) financování státního dluhu. Faktem zůstává, že poslední vlády mezi příznivou a špatnou ekonomickou situací nedělají přílišné rozdíly – zaměřují se převážně na emise krátkodobých dluhopisů.

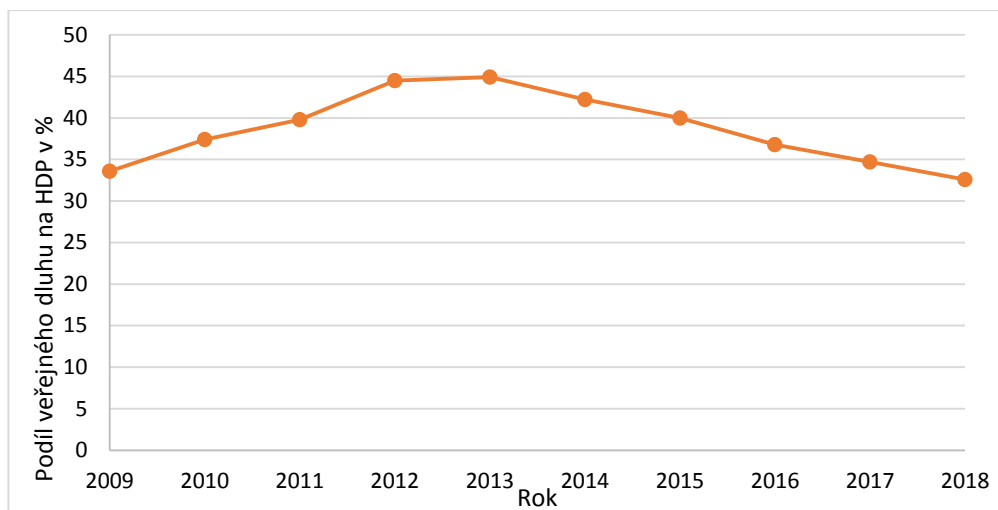
V současné době stojí za rekordním zájmem o státní dluhopisy i jeden výrazný faktor, který finanční investory uklidňuje – blížící se přijetí novely zákona č. 6/1993 Sb., zákona o ČNB, jež rozšíří této instituci možnosti v oblasti nákupů na finančních trzích. Na základě novely tohoto zákona bude ČNB moci nově nakupovat na sekundárním trhu státní dluhopisy s delší dobou splatnosti, než pouze do jednoho roku, dále se rozšíří i škála subjektů, od kterých bude ČNB umožněno tyto dluhopisy nakupovat, např. nově od penzijních fondů.

Přijetí této novely je však důležité poměřovat i z pohledu míry nezávislosti ČNB. Není pochyb o tom, že touto novelou míra nezávislosti poklesne, což by do budoucna mohlo ohrozit důvěru v českou korunu ze strany zahraničních investorů. Míra nezávislosti by mohla být ohrožena i krokem, kterému by se nebránil současný člen bankovní rady Aleš Michl – ten by si v současné situaci dokázal představit transfer poloviny loňského zisku ČNB do státního rozpočtu¹²⁰. Ačkoli se velmi často skloňuje nepsané pravidlo, že mimořádná situace si žádá mimořádné řešení, není takovýto krok až přílišným zásahem do nezávislosti ČNB?

Stále je nutné mít na paměti, že každý podobný zásah směřující k nižší nezávislosti centrální banky bude negativně vnímán zahraničními investory. Pro ty je dále směrodatné, jakým způsobem se vyvíjí zejména ukazatel dluhové kvóty, tedy vývoj podílu veřejného dluhu na HDP (viz Obrázek 26).

¹¹⁹ ČTK. *Rekordní zájem o státní dluhopisy. Investoři reagují na zprávu o možném rozšíření nákupů ČNB* [online]. 2020 [cit. 2020-05-18]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/rekordni-zajem-o-statni-dluhopisy-investori-reaguji-na-zpravu-o-moznem-rozsireni-nakup-u-cnb-1368038>

¹²⁰ PETŘÍČEK, Martin. *At' ČNB pošle polovinu svého zisku do státního rozpočtu, vyzývá Michl* [online]. 2020 [cit. 2020-05-18]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/At-CNB-posle-polovinu-sveho-zisku-do-statniho-rozpocet-vyzyva-Michl/>



Obrázek 26: Podíl veřejného dluhu na HDP ČR 2009-2018¹²¹

V případě ČR se vlivem rostoucí ekonomiky tento podíl podařilo stlačit až na hodnotu 32,6 % v roce 2018. Zohlední-li se však podíl veřejného zadlužení na konci vrcholící ekonomické krize v roce 2009, který činil 33,6 %, tedy jen o 1 % více než v roce 2018, nedošlo v průběhu sledovaného období k dramatickému snížení veřejného zadlužení. Naopak je důležité vnímat, že za těchto deset let poměrně výrazně rostl podíl mandatorních výdajů státního rozpočtu. To znamená, že do případné další krize půjde česká ekonomika v horší výchozí situaci.

Z krátkodobého hlediska však ukazatel dluhové kvóty poukazuje na dobrý současný stav veřejných financí ČR. To ostatně podtrhuje čtvrté nejmenší zadlužení k HDP mezi státy EU v roce 2018, kdy menší zadlužení vykazovalo už jen Estonsko (8,4 %), Lucembursko (21,0 %) a Bulharsko (22,3 %). Česká republika tak za sebou nechala i všechny sousední státy¹²² – Polsko (48,9 %), Slovensko (49,4 %), Německo (61,9 %) i Rakousko (74,0 %) vykázaly na konci roku 2018 vyšší zadlužení než ČR.

Ačkoli třeba v Polsku, Německu i Rakousku je veřejné zadlužení k HDP výrazně vyšší než v ČR, svou roli zde sehrává i stáří daného státu. Oproti těmto státům je ČR poměrně mladý stát s mladou historií zadlužení, což zahraniční investoři rovněž vnímají – růst veřejného zadlužení může ovlivnit jejich investiční chování citelněji než v případě výše zmíněných států.

Závěrem lze konstatovat, že v krátkodobém horizontu státní dluh nepředstavuje pro českou ekonomiku výraznější problém, avšak s příchodem ekonomického ochlazení se dá očekávat, že veřejné zadlužení poroste.

¹²¹ Vlastní zpracování autora podle: Příloha K.

¹²² EUROSTAT. *General government gross debt - annual data* [online]. 2018 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teina225&language=en>

5 SHRUTÍ, NÁVRHY A DOPORUČENÍ

Na základě analýzy provedené v kapitole 4 lze konstatovat, že na státní rozpočet ČR v průběhu let působí nejvýrazněji vliv ekonomiky a vliv politických rozhodnutí. Obecně lze tvrdit, že tyto síly stojí často proti sobě – jejich častý nesoulad je možné považovat za jeden z hlavních důvodů, proč není v posledních letech možné pravidelně dosahovat rozpočtového přebytku státního rozpočtu v období ekonomického růstu, tedy v době, kdy je tento stav ekonomicky racionální.

Další důvody, proč se rozpočtové deficity staly jakousi normou, byly hledány na příjmové straně státního rozpočtu. Zde dochází k nesporné závislosti daňových příjmů na ekonomickém vývoji. Jelikož jsou to navíc právě daňové příjmy, které tvoří majoritní část příjmů státního rozpočtu, pak i celkové příjmy jsou silně závislé na vývoji ekonomiky. Na základě této skutečnosti byly následně zkoumány jednotlivé, a co se do objemu inkasa týče, významné daňové příjmy státního rozpočtu, a to konkrétně výnosy z pojistného, DPH, daně z příjmu a spotřební daně.

Jelikož se u všech těchto příjmů jedná o příjmy daňové, tedy inkaso těchto příjmů více či méně podléhá vývoji ekonomiky, bylo zapotřebí posuzovat vývoj těchto daní zvlášť v období dobré a zvlášť v období horší ekonomické kondice. Pravda je taková, že mnohem citelněji střídání ekonomicky silnějších a slabších období dopadá na inkaso daní z příjmů a daní z pojistného, než na inkaso spotřebních daní a DPH (tj. nepřímé daně). To mimo jiné dokládá fakt, že spotřeba domácností je daleko stabilnější než výroba firem během střídání ekonomických cyklů. Z hlediska finanční plánování státního rozpočtu je tak daleko snazší predikovat vývoj nepřímých daní.

Je tedy zcela rozumné zvyšovat ve státním rozpočtu podíl nepřímých daní na úkor daní z příjmů a daní z pojistného. Tuto problematiku ostatně řešila reforma veřejných financí přijata zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, která snížila daňové sazby u přímých daní (daní z příjmu) a naopak zvýšila daňové sazby u nepřímých daní. Tuto reformu v příštích letech následovaly i další legislativní změny, jejichž primárním cílem mělo být snížení daňových úniků a zefektivnění výběru daní – kontrolní hlášení DPH, EET, apod. Ačkoli v obou těchto případech bezesporu došlo více či méně k vytyčeným cílům, nelze se ubránit tomu, že přijetím těchto zákonů výrazně vzrostla administrativní zátěž nejen pro soukromý sektor, ale i pro státní aparát (tj. na straně druhé došlo k zvýšení nákladů na straně státu i podnikatelského prostředí).

Podstatnými změnami si prošel i zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který se státního rozpočtu dotýká v otázce sdílených daní (daní z příjmů, DPH). U celostátního výnosu z těchto daní došlo v průběhu sledovaného období převážně ke snížení podílu státního rozpočtu, a to ve prospěch obcí a krajů.

U výdajů státního rozpočtu pak byla analýza vedena podobným způsobem. Největší pozornost se upírala především směrem k výdajům, které pro státní rozpočet představují do budoucna největší přítež, tedy výdajům mandatorní povahy. Jejich podíl ve státním rozpočtu totiž neustále roste, což působí největší komplikace v období ekonomického poklesu, tedy v době, kdy jejich podíl na celkových příjmech státního rozpočtu narůstá. Stát má v takovém případě výrazně menší manévrovací prostor pro fiskální stabilizaci ekonomiky, aniž by se musel za tímto účelem výrazně zadlužit.

Největším problémem výdajů mandatorní povahy je neustále se nafukující sociální, především důchodový systém v ČR, který navíc až na rok 2018 skončil pokaždé na konci roku v deficitu. Pod tuto skutečnost se v posledních letech výrazně podepisuje několik faktorů – stárnoucí česká populace (tj. nárůst počtu osob v důchodovém věku), růst průměrného starobního důchodu v důsledku růstu průměrné hrubé měsíční mzdy a především chybějící politická odvaha k přijetí výrazné systémové změny důchodového systému.

Nelze opomenout, že výrazným pohonem státních výdajů se v posledních letech stávají i výdaje na platy a tomu podobné výdaje. Neustále rostoucí byrokratická zátěž státního aparátu si totiž vyžaduje stále více státních zaměstnanců. Přičte-li se navíc fakt, že v období ekonomického růstu rostly platy zaměstnanců ve veřejném sektoru rychleji, než mzdy zaměstnanců v sektoru soukromém, tlačí i tento výdaj na rostoucí podíl mandatorních výdajů. V době rekordně nízké nezaměstnanosti je navíc růst zaměstnanců veřejného sektoru problémem pro soukromé firmy, které poháněné růstem ekonomiky poptávají dodatečnou pracovní sílu – ta však na trhu práce chybí, což brzdí další ekonomický růst a rozvoj ČR.

Rovněž z pohledu státních investic (tj. kapitálových výdajů) představuje rostoucí podíl výdajů mandatorní povahy významné riziko – faktem je, že současně nastavený trend, který pouze krátí prostor pro státní investice, není z dlouhodobého hlediska udržitelný. V budoucnu se tak může reálně stát, že nastávající vlády budou muset investovat tzv. na dluh. Vedle tohoto problému je třeba poznamenat, že státním investicím nenahrává ani v posledních letech neúměrný nárůst administrativní zátěže.

Veškeré tyto příjmové a výdajové faktory mají následný dopad na státní dluh ČR. Ten po značném růstu v letech 2009-2012 způsobený stamiliardovými deficity státního rozpočtu zažívá příjemnější období – jeho absolutní hodnotu se podařilo stabilizovat, a to především díky příznivému vývoji ekonomiky. Pozitivní vliv ekonomického růstu navíc snížil i podíl veřejného zadlužení na HDP ČR.

Při souhrnném hodnocení státního rozpočtu je důležité hodnotit zvláště jeho krátkodobý stav a zvláště jeho vývoj do budoucna při současném nastavení příjmů a výdajů. Především optikou dlouhodobou si lze uvědomit dopad současných trendů, které mohou být krátkodobě zastíněny pozitivním vývojem ekonomiky. Faktem je, že vlády při zachování celého funkčního období vládnou pouze v horizontu 4 let – toto období lze považovat za krátkodobé. Nepřekvapí tedy, že politická rozhodnutí jsou přijímána za účelem řešení krátkodobých problémů bez přihlédnutí k budoucímu dopadu těchto rozhodnutí. Jinými slovy dochází k zátěži pro budoucí vlády, které v začátcích svého vládnutí nespouštějí od nuly, nýbrž naskakují do rozjetého vlaku. Do jisté míry tak nejsou limitovány pouze současným vývojem ekonomiky, ale i stavem státního rozpočtu, potažmo státního dluhu. Pokud budou současné vlády pokračovat v tendencích rostoucího podílu výdajů mandatorní povahy, dotkne se deficitnost státního rozpočtu i běžných občanů.

Při stávajícím trendu se budou muset následující vlády buď:

- zadlužit, což s sebou nese významné riziko odlivu zahraničních investorů;
- zvýšit nebo zavést nové daně, což jim na druhé straně těžko odpustí domácnosti a firmy;
- zvýšit celostátní podíl na sdílených daních – tento krok by však popudil nejen obce a kraje, ale zároveň z pohledu dlouhodobě lepšího hospodaření samosprávných celků postrádá jakékoli racionální opodstatnění;
- ušetřit na výdajové straně, nikoli však na mandatorních výdajích, jako spíše na státních investicích, což reálně pouze přibrzdí rozvoj ČR. Faktem je, že už nyní vláda investuje výrazně méně, jen aby vylepšila hospodářský výsledek;
- zeštíhlit státní aparát po stránce personální – postupně propustit určité procento státních zaměstnanců, kteří by nově mohli zamířit do soukromého sektoru.

Vyvstává tedy otázka, jak dosáhnout rozpočtových přebytků v období ekonomického růstu, aby byla dodržena zásada dlouhodobé vyrovnanosti státního rozpočtu?

V prvé řadě je zapotřebí si uvědomit, že v dobách rozpočtových deficitů napříč celým světem neexistuje v současné době žádný všelék, který by lusknutím prstu dokázal udržet veřejné

finance v dobré kondici, a to vedle krátkého období i v dlouhodobém horizontu. V podmínkách státního rozpočtu ČR však existují dílčí kroky, které by přiblížení k tomu stavu pomohly.

Jako první v pořadí by měly přijít škrty zbytných výdajů ve státním rozpočtu, např. slevy na jízdném pro studenty a seniory. Tento populistický výdaj zatěžuje státní rozpočet, aniž by měl nějaké větší racionální opodstatnění. Otázka jeho zrušení však není problémem legislativním, neboť se jedná o nemandatorní výdaj, jako spíš problémem vlády, která by tento výdaj chtěla zrušit. Obecně totiž platí, že pokud vláda něco poskytne, spotřebitel ocení hodnotu takového statku výrazně nižším užítkem, než kdyby o daný statek přišel. Proto lze očekávat, že zrušením tohoto výdaje poklesnou vládě politické body.

Výrazně ubrat by měla vláda i v případě administrativní zátěže. Od vstupu do EU se nově ČR začala řídit jednak státní, tak unijní administrativou. Stupeň administrativy v ČR od roku 2004 výrazně narostl. Tato skutečnost by sama o sobě nepředstavovala takovou přítěž, kdyby se však poslední vlády nerozhodly, že už tak právně složitě prostředí ještě více administrativně zatíží. Na tento negativní trend mimo jiné upozornil i NKÚ.

Snahou vlády je očividně hledat příjmy všemi možnými způsoby, aby bylo zejména na povinné výdaje. Sama si však neuvědomuje, že tím tlumí hospodářskou aktivitu podnikatelského prostředí. Ideálním scénářem by tak byla jakási revize státem vydané administrativy a pokus alespoň částečně zeštíhlit státní aparát. To by mohlo vést jednak k administrativním úlevám pro podnikatelské prostředí a jednak pro státní aparát, který by navíc mohl tímto zrušit nadbytečná pracovní místa. Pokud by se navíc k tomuto kroku vláda uvolila v období dobré ekonomické kondice, byl by zajištěn hladší přechod zaměstnanců z veřejné do soukromé sféry.

Úleva administrativní zátěže by dále zjednodušila i realizaci státních investic. Ty by měly být v současné době co nejvíce zaměřeny na vyšší míru digitalizace, která si při rozvoji moderních technologií buduje stále silnější pozici. Vyšší míra digitalizace by navíc rovněž mohla pomoci zeštíhlit státní aparát.

Pozornost vlády by se měla ubírat i k sociálním dávkám. Přebujelý důchodový systém lze do budoucna považovat za nejslabší místo státního rozpočtu. Z dlouhodobého hlediska by tak řešení tohoto problému mělo být na prvním místě. Hlavním problémem je ovšem nepopularita jakékoli restrikce spojená s tímto systémem – to je ostatně důvod, proč se zatím úřadující vlády zdráhají provést jakýkoli řez. Lze navíc očekávat, že ani v nejbližší době k výrazné změně u sociálních výdajů nedojde. V budoucnu tak pravděpodobně dojde k situaci, kdy přijetí výdajové

restrikce bude přijímáno pod obrovským tlakem. To se ve finále může odrazit na neefektivnosti konkrétního opatření.

Vzhledem k současné situaci kolem celosvětové pandemie koronaviru lze navíc téměř s jistotou tvrdit, že se nutnost přijetí zásadní reformy důchodového systému ještě více přiblíží. Stejně jako přijetí dalších opatření. Je nutné si uvědomit, že situace, kdy vláda nuceně stopla ze dne na den téměř veškerou ekonomickou aktivitu, bude mít zásadní dopad na příjmy, výdaje a skrze vysoký rozpočtový deficit i na státní dluh. Nabízí se tedy otázka, jak se pandemie koronaviru konkrétně podepíše na vývoji státního rozpočtu?

U příjmů státního rozpočtu lze očekávat největší pokles u daní z příjmu a výnosu z pojistného. Ačkoli se propad inkasa velmi pravděpodobně nevyhne ani nepřímým daním (tj. DPH a spotřebním daním), lze na základě dlouhodobého trendu predikovat, že u těchto položek bude propad inkasa o něco nižší.

Oproti tomu na výdajové straně žádný pokles očekávat nelze, spíše naopak – povinné výdaje mandatorní povahy bude vláda nucena uvolnit ze státního rozpočtu i za této situace. K těmto výdajům je navíc nutné připočítat i rozsáhlou fiskální reakci vlády. Je důležité si uvědomit, že pozastavením soukromého sektoru stát přichází jednak o daňové příjmy a jednak je nucen těmto ekonomickým subjektům poskytnout finanční pomoc. Sečte-li se výpadek daňových příjmů a výdaje poskytnuté za tímto účelem, představuje tato reakce dvojí negativní efekt, a to nejen pro státní rozpočet (pokles sdílených daní pocítí i rozpočty obcí a krajů).

Výsledný deficit státního rozpočtu se bude odvíjet od délky a rozsahu vládních omezení pro soukromý sektor a jednak od rozsahu finanční pomoci. Zde je nutné vnímat, že pokud by vláda ve snaze dosažení nižšího rozpočtového deficitu byla při poskytování finanční pomoci výrazně opatrnější, nemalá část firem by tuto krizi nemusela přežít. Jinými slovy by firmy postižené pandemií koronaviru musely ke své záchraně samy podstoupit patřičné kroky. Jedním z těchto kroků by téměř jistě bylo propuštění některých zaměstnanců, které by se v ekonomice odrazilo růstem nezaměstnanosti, což rozhodně není cílem vlády.

Zatím je stále příliš brzy ohánět se nějakými konkrétními čísly ve snaze určit, jak bude vypadat státní rozpočet na konci roku 2020. Na druhou stranu již nyní lze říci, že státní rozpočet ČR vykáže na konci tohoto roku historicky nejvyšší deficit, výrazně se prohloubí státní dluh, ale především se zvýrazní veškeré nedostatky u příjmů a výdajů státního rozpočtu, které následující vlády budou muset prioritně řešit.

ZÁVĚR

Cílem bakalářské práce bylo analyzovat vývoj významných položek státního rozpočtu, kroky směřující k dosažení vyrovnaného rozpočtu, včetně možností financování deficitu státního rozpočtu. Práce měla vycházet z požadavku dlouhodobě vyrovnaného rozpočtu a identifikovat příjmy a výdaje, pomocí nichž lze tohoto cíle dosáhnout.

Splnění hlavního cíle bylo podmíněno splněním parciálních cílů. Nejprve byla provedena obecná charakteristika státního rozpočtu. V rámci rozpočtové soustavy je státní rozpočet hlavním a nejvýznamnějším veřejným rozpočtem, který zároveň funguje jako peněžní fond, účetní bilance, finanční plán a nástroj veřejné politiky. Jako nástroj veřejné politiky je následně využíván veřejnou vládou k realizaci základních funkcí státu – funkce alokační, redistribuční a stabilizační. Jelikož se zároveň jedná o právní normu, prochází státní rozpočet každý rok rozpočtovým procesem. V koloběhu tohoto procesu dochází postupně k sestavení návrhu, k projednávání a schvalování a následné realizaci během rozpočtového období, která podléhá rozpočtové kontrole. V neposlední řadě je státní rozpočet vázán plněním rozpočtových zásad. Za tu nejvýznamnější lze v kontextu této bakalářské práce považovat zásadu vyrovnanosti rozpočtu.

Druhým dílčím cílem bylo vymezení struktury příjmů a výdajů státního rozpočtu. V tomto směru je zásadní třídění podle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. Ta umožňuje třídění položek veřejných rozpočtů až dle 12 různých hledisek. Pro účely této bakalářské práce bylo stěžejní především druhové třídění. Na základě tohoto hlediska lze příjmy státního rozpočtu rozdělit na příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté transfery. Zvlášť důležité jsou pro státní rozpočet příjmy daňové, kam lze zařadit stěžejní příjmové položky, jako jsou: pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, DPH, daně z příjmu a spotřební daně. Oproti tomu výdaje lze rozdělit na běžné a kapitálové, popř. mnohem zásadnější je rozdělení výdajů na výdaje mandatorní povahy (mandatorní a quasi mandatorní výdaje), jejichž vyplácení je povinné ze zákona, a nemandatorní výdaje.

Následně došlo ke specifikaci problematiky rozpočtového deficitu. K tomuto stavu dochází v momentě, kdy výdaje státního rozpočtu předčí v rozpočtovém období státní příjmy. Příčin tohoto jevu může být hned několik, ať už vědomé působení vlády (expanzivní fiskální politika, vládní populismus, a další), nebo deficit způsobený vnějšími faktory, jež se do jisté míry vyznačují svou nepředvídatelností a neovlivnitelností – hospodářský pokles, růst inflace, aj. Faktem je, že v krátkém období nepředstavuje rozpočtový deficit z hlediska zásady dlouhodobé

vyrovnanosti rozpočtu zásadní problém, a to za předpokladu, že v období ekonomického růstu jsou vlády schopné rozpočtové prostředky ušetřit. V opačném případě je povinností řešit deficit státního rozpočtu jinou cestou – tou nejběžnější je řešení dluhové, kdy je deficit státního rozpočtu financován prostřednictvím emise státních dluhopisů. Dlouhodobě deficitní hospodaření státu však vede pouze k dalšímu růstu veřejného dluhu. Rostoucí zadlužení se navíc negativně podepisuje pod investiční aktivitu zahraničních investorů. Ti směřují své investice především do méně zadlužených států, kde pro finanční prostředky nacházejí zdravější prostředí. K mezinárodnímu srovnání jim přitom poslouží ukazatel dluhové kvóty, který udává podíl veřejného dluhu na HDP dané země.

Dalším dílčím cílem byla analýza významných položek státního rozpočtu České republiky v letech 2009 – 2018. Nejprve byla provedena analýza salda státního rozpočtu, která na jedné straně ukázala stamiliardové deficity na počátku analyzovaného období a rekordní přebytek státního rozpočtu v roce 2016, na druhé straně upozornila na výrazné rozdíly mezi plánovým a skutečným saldem, a to v druhé polovině analyzovaného období. U příjmů státního rozpočtu byla prokázána nesporná závislost inkasa těchto příjmů na ekonomické situaci. Zejména u daní z příjmů a výnosů z pojistného byl rozdíl v inkasu mezi ekonomicky silnějším a slabším obdobím velmi citelný. Oproti tomu nepřímé daně (tj. DPH a spotřební daně) vykázaly za sledované období mnohem větší stabilitu, a to i přes řadu vládních opatření. Na rostoucích výdajích se dlouhodobě podepisuje růst výdajů mandatorní povahy, a to zejména sociálních dávek. Vysoký podíl těchto výdajů na státních příjmech způsobuje, že se vláda sama obírá o prostor fiskálně reagovat, aniž by se musela za tímto účelem zadlužit. Růst výdajů mandatorní povahy je způsoben především neudržitelným důchodovým systémem nebo přebujelým státním aparátem, který si nárokuje stále více státních zaměstnanců. Opačným případem jsou pak státní investice (tj. kapitálové výdaje), které jsou až na některé mimořádné investiční roky (např. 2015), upozaděny. Na státním dluhu se pak nejvíce podepsaly stamiliardové deficity v prvních letech analyzovaného období, které navýšily jeho absolutní hodnotu. Na druhé straně od roku 2013 došlo k jisté stabilizaci, a to vlivem ekonomického růstu a příznivého tržního prostředí. Soulad těchto skutečností navíc výrazně snížil veřejné zadlužení na HDP.

Splněním výše zmíněných parciálních cílů bylo možné přejít k hlavnímu cíli práce. Lze konstatovat, že problémů v současném nastavení příjmů a výdajů státního rozpočtu existuje hned několik – výrazná závislost inkasa daňových příjmů na ekonomickém vývoji (zejména u daní z příjmu a výnosu z pojistného), vysoký podíl mandatorních výdajů ve státním rozpočtu,

dlouhodobě neudržitelný důchodový systém, přebujelý státní aparát (personálně i administrativně), nízká investiční aktivita vlády, zbytné výdaje a další.

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí se pro budoucí vlády stane prioritou řešit tyto problémy co nejdříve. Lze se navíc domnívat, že současná krize spojená s pandemií koronaviru nutnost řešení těchto problémů ještě umocní – skrze rekordní deficit prudce vzroste hodnota státního dluhu, a tím i podíl veřejného zadlužení na HDP.

Závěrem lze konstatovat, že v současné době státní rozpočet zásadu dlouhodobé vyrovnanosti nenaplnuje. Nutno dodat, že ani řešení zmíněných problémů nepředstavuje automatické naplnění této významné rozpočtové zásady.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] ALIAPULIOS, Janis a Martin ŤOPEK. *Česko má rekordní přebytek, důvodem jsou menší investice a peníze z EU. Babiš chce z přebytku snižovat dluh, lidovci podpořit venkov* [online]. 2017 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-65574450-ceskoslavi-rekordni-prebytek-62-miliard-andrej-babis-ohlasil-definitivni-vysledek>
- [2] BENEŠ, Jiří. *Finanční základy - co je to DPH?* [online]. 2004 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://finexpert.e15.cz/financni-zaklady---co-je-to-dph>
- [3] ČERNOHORSKÝ, Jan a Petr TEPLÝ. *Základy financí*. Praha: Grada, 2011. ISBN 978-80247-3669-3.
- [4] ČNB. *Jak se vyvíjela dvoutýdenní repo sazba ČNB?* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Jak-se-vyvijela-dvoutydeni-repo-sazba-CNB/>
- [5] ČNB. *Úloha měnové politiky: Úloha měnové politiky ČNB podle zákona o ČNB* [online]. [cit. 2019-12-18]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/uloha/>
- [6] ČNB. *Vybrané devizové kurzy* [online]. 2020 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni-trhy/devizovy-trh/kurzy-devizoveho-trhu/kurzy-devizoveho-trhu/grafy_form.html
- [7] ČSÚ. *Inflace - druhy, definice, tabulky* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace
- [8] ČSÚ. *Průměrná hrubá měsíční mzda a mzdový medián* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jspx?_afPfm=VYSTUP-objekt-parametry&pvo=MZD07&sp=A&pvokc=&katalog=30852&z=T
- [9] ČSÚ. *Sektor vládních institucí* [online]. [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/24301869/501312t09.pdf>
- [10] ČTK. *Cenová válka mezi supermarkety přispěla k rekordně nízké britské inflaci Více na <https://www.e15.cz/byznys/cenova-valka-mezi-supermarkety-prispela-k-rekordne-nizke-britske-inflaci-1163999>* [online]. 2015 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/byznys/cenova-valka-mezi-supermarkety-prispela-k-rekordne-nizke-britske-inflaci-1163999>
- [11] ČTK. *Evidence tržeb by měla příští rok státu vynést téměř 16 miliard* [online]. 2016 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/evidence-trzeb-by-mela-pristi-rok-statu-vynest-temer-16-miliard-1287298>
- [12] ČTK. *Kontrolní hlášení a EET měly na výběr daní menší, ale dobrý vliv, hlásí kontroloři. Jaký byl, zatím neví* [online]. 2019 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/eet-kontrolni-hlaseni-nku-nejvyssi-kontrolni-urad_1907251020_ako
- [13] ČTK. *Platy ve veřejném sektoru rostou rychleji než mzdy ve firmách. Státní zaměstnanci si v loňském roce vydělali o dva tisíce více* [online]. 2019 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-66558980-platy-ve-verejnem-sektoru-rostou-rychleji-nez-mzdy-ve-firmach-zamestnanci-soukromych-spolecnosti-si-loni-vydelali-o-dva-tisice-mene>
- [14] ČTK. *Rekordní účet za devizové intervence. ČNB v lednu utratila 391 miliard korun* [online]. 2017 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/intervence-cnb/rekordni-ucet-za-devizove-intervence-cnb-v-lednu-utratila-391-miliard-korun-1329660>

- [15] ČTK. *Rekordní zájem o státní dluhopisy. Investoři reagují na zprávu o možném rozšíření nákupů ČNB* [online]. 2020 [cit. 2020-05-18]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/rekordni-zajem-o-statni-dluhopisy-investori-reaguji-na-zpravu-o-moznem-rozsireni-nakupu-cnb-1368038>
- [16] ČTK. *Státní dluh stoupl o 18 miliard. V poměru k HDP ale celková zadluženost Česka klesá* [online]. 2020 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-66721500-statni-dluh-stoupl-o-18-miliard-za-narust-mohly-zejmena-emise-statnich-dluhopisu>
- [17] EUROSTAT. *General government gross debt - annual data* [online]. 2011 – 2018 [cit. 2020-04-24]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teina225&language=en>
- [18] EUROSTAT. *Real GDP growth rate - volume* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>
- [19] EUROSTAT. *Total unemployment rate* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en>
- [20] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.
- [21] HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.
- [22] INSTITUT PRO POLITIKU A SPOLEČNOST. *Zdanění spotřeby v České republice* [online]. 2018 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2019/07/Zdanění-spotřeby-v-České-republice-IPPS.pdf>
- [23] MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-802-4755-618.
- [24] MF ČR. *Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění* [online]. 2018 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/dokumenty-ke-stazeni>
- [25] MF ČR. *Hospodaření systému důchodového pojištění* [online]. 2020 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/hospodareni-systemu-duchodoveho-pojisteni>
- [26] MF ČR. *Rozsah cenové regulace: Současný stav cenové regulace* [online]. 2017 [cit. 2019-12-18]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/cenova-regulace-a-kontrola/rozsah-cenove-regulace>
- [27] MF ČR. *Státní závěrečné účty* [online]. 2008 - 2018 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>
- [28] MF ČR. *Strategie financování a řízení státního dluhu ČR* [online]. 2020 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/publikace-a-prezentace/strategie-financovani-a-rizeni-statniho-dluhu>
- [29] MF ČR. *Struktura a vývoj státního dluhu* [online]. Aktualizace 2020-02-14 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>
- [30] MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Jan STEJSKAL. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-526-9.
- [31] MONITOR. *Rozklikávací rozpočet* [online]. 2020 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava>

- [32] NĚMEC, Jan. *Jak investovaly české vlády: Nejvíce se utrácelo během hospodářské krize* [online]. 2018 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://ekonom.ihned.cz/c1-66019890-vladni-investice-nejvic-se-utracelo-behem-krize>
- [33] NĚMEC, Jan. *Provoz státu je stále dražší. Za pět let narostl počet státních zaměstnanců o 30 tisíc a náklady na jejich platy o 50 miliard* [online]. 2018 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://ekonom.ihned.cz/c1-66042180-urednici-a-ti-dalsi-pro-erar-pracuje-milion-lidi>
- [34] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.
- [35] PETŘÍČEK, Martin. *At' ČNB pošle polovinu svého zisku do státního rozpočtu, vyzývá Michl* [online]. 2020 [cit. 2020-05-18]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/At-CNB-posle-polovinu-sveho-zisku-do-statniho-rozpocetu-vyzyva-Michl/>
- [36] PRAVEC, Josef. *Vláda dává z rozpočtu na investice méně peněz než v krizovém roce 2009. Babiš je spokojen, podle řady ekonomů ale stát investuje málo* [online]. 2018 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://ekonom.ihned.cz/c1-66320010-na-investice-jde-z-rozpocetu-mene-nez-za-hospodarske-recese>
- [37] REDAKCE EURO.CZ a ČTK. *Konec superhrubé mzdy a dvě sazby. Stát chystá daňové změny* [online]. 2018 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/politika/plany-ministerstva-financi-zruseni-superhrube-mzdy-a-dve-sazby-dane-1392857>
- [38] REDAKCE EURO.CZ a ČTK. *Od sametové revoluce se průměrná mzda zvedla desetkrát, penze sedmkrát* [online]. 2019 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/od-sametove-revoluce-se-prumerna-mzda-zvedla-desetkrat-penze-sedmkrat-1463438>
- [39] ŠČOTKOVÁ, Aneta. *Obce před volbami hospodaří zodpovědněji* [online]. 2018 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/obce-pred-volbami-hospodari-zodpovedneji-1346857>
- [40] VOCÍLKA, Aleš. *Vývoj ceny ropy - poptávku doplní rozvíjející se trhy* [online]. 2009 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <https://finexpert.e15.cz/vyvoj-ceny-ropy--poptavku-doplni-rozvijejici-se-trhy>
- [41] Vyhláška č. 323/2002 Sb., Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě. In: *Sbírka zákonů*. 19. 7. 2002. ISSN 1211-1244.
- [42] Zákon č. 235/2004 Sb., Zákon o dani z přidané hodnoty. In: *Sbírka zákonů*. 23. 4. 2004. ISSN 1211-1244.
- [43] Zákon č. 243/2000 Sb., Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). In: *Sbírka zákonů*. 9. 8. 2000. ISSN 1211-1244.
- [44] Zákon č. 261/2007 Sb., Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů. In: *Sbírka zákonů*. 16. 10. 2007. ISSN 1211-1244.
- [45] Zákon č. 353/2003 Sb., Zákon o spotřebních daních. In: *Sbírka zákonů*. 24. 10. 2003. ISSN 1211-1244.
- [46] Zákon č. 362/2009 Sb., Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu na rok 2010. In: *Sbírka zákonů*. 20. 10. 2009. ISSN 1211-1244.
- [47] Zákon č. 589/1992 Sb., Zákon České národní rady o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. In: *Sbírka zákonů*. 17. 12. 1992. ISSN 1211-1244.

PŘÍLOHY

Příloha A - Makroekonomické ukazatele ČR v letech 2009-2018	- 85 -
Příloha B - Saldo státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018	- 85 -
Příloha C - Celkové a daňové příjmy státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018.....	- 86 -
Příloha D - Průměrná hrubá měsíční mzda a mzdový medián v ČR v letech 2011-2018 ...	- 86 -
Příloha E - Nastavení 2T repo sazby ČNB v letech 2009-2018	- 87 -
Příloha F - Pojistné státního rozpočtu ČR v letech 2008-2018.....	- 87 -
Příloha G - Vybrané přímé a nepřímé daně státního rozpočtu ČR v letech 2008-2018	- 88 -
Příloha H - Celkové a mandatorní výdaje státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018.....	- 89 -
Příloha I - Sociální výdaje státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018.....	- 90 -
Příloha J - Platy a kapitálové výdaje státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018.....	- 91 -
Příloha K - Státní a veřejný dluh ČR v letech 2009-2018	- 91 -

Příloha A - Makroekonomické ukazatele ČR v letech 2009-2018¹²³

Rok	HDP (v %)	Míra nezaměstnanosti (v %)	Míra inflace (v %)
2009	-4,8	6,7	1,0
2010	2,3	7,3	1,5
2011	1,8	6,7	1,9
2012	-0,8	7,0	3,3
2013	-0,5	7,0	1,4
2014	2,7	6,1	0,4
2015	5,3	5,1	0,3
2016	2,5	4,0	0,7
2017	4,4	2,9	2,5
2018	2,8	2,2	2,1

Příloha B - Saldo státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018¹²⁴

Rok	Schválené saldo (v mld. Kč)	Skutečné saldo (v mld. Kč)
2009	-38,1	-192,4
2010	-162,7	-156,4
2011	-135,0	-142,8
2012	-105,0	-101,0
2013	-100,0	-81,3
2014	-112,0	-77,8
2015	-100,0	-62,8
2016	-70,0	61,8
2017	-60,0	-6,2
2018	-50,0	3,0

¹²³ EUROSTAT. *Real GDP growth rate - volume* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>; EUROSTAT. *Total unemployment rate* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en>; ČSÚ. *Inflace - druhy, definice, tabulky* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace

¹²⁴ MONITOR. *Rozklikávací rozpočet* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava>

Příloha C - Celkové a daňové příjmy státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018¹²⁵

Rok	Celkové příjmy (v mld. Kč)	Daňové příjmy (v mld. Kč)
2009	974,6	833,2
2010	1 000,4	863,9
2011	1 012,8	890,3
2012	1 051,4	912,3
2013	1 091,9	922,4
2014	1 133,8	952,5
2015	1 234,5	1 002,1
2016	1 281,6	1 071,5
2017	1 273,6	1 155,6
2018	1 403,9	1 240,4

Příloha D - Průměrná hrubá měsíční mzda a mzdový medián v ČR v letech 2011-2018¹²⁶

Rok	Průměrná hrubá měsíční mzda (v Kč)	Mzdový medián (v Kč)
2011	25 625	21 782
2012	26 033	21 997
2013	26 211	22 266
2014	26 802	22 844
2015	27 811	23 726
2016	29 056	24 982
2017	31 109	26 843
2018	33 684	29 184

¹²⁵ MONITOR. *Rozklikávací rozpočet* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava>

¹²⁶ ČSÚ. *Průměrná hrubá měsíční mzda a mzdový medián* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-objekt-parametry&pvo=MZD07&sp=A&pvokc=&katalog=30852&z=T>

Příloha E - Nastavení 2T repo sazby ČNB v letech 2009-2018¹²⁷

Datum	2T repo sazba (v %)
6. 2. 2009	1,75
11. 5. 2009	1,5
7. 8. 2009	1,25
17. 12. 2009	1
7. 5. 2010	0,75
29. 6. 2012	0,5
1. 10. 2012	0,25
2. 11. 2012	0,05
4. 8. 2017	0,25
3. 11. 2017	0,5
2. 2. 2018	0,75
28. 6. 2018	1
3. 8. 2018	1,25
27. 9. 2018	1,5
2. 11. 2018	1,75

Příloha F - Pojistné státního rozpočtu ČR v letech 2008-2018¹²⁸

Rok	Pojistné na soc. zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (v mld. Kč)	Pojistné od zaměstnavatelů (v mld. Kč)	Pojistné od zaměstnanců (v mld. Kč)
2008	385,5	279,3	85,9
2009	348,8	254,7	66,3
2010	355,8	264,7	68,8
2011	366,8	272,5	70,9
2012	371,5	275,9	71,7
2013	372,2	277,6	71,8
2014	382,9	286,8	73,7
2015	404,8	303,0	77,8
2016	428,5	320,6	83,2
2017	466,3	349,0	90,7
2018	513,3	385,0	100,0

¹²⁷ ČNB. *Jak se vyvíjela dvoutýdenní repo sazba ČNB?* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Jak-se-vyvijela-dvoutydenni-repo-sazba-CNB/>

¹²⁸ MONITOR. *Rozklikávací rozpočet* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava>; MF ČR. *Státní závěrečné účty* [online]. 2008 - 2018 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

Příloha G - Vybrané přímé a nepřímé daně státního rozpočtu ČR v letech 2008-2018¹²⁹

Rok	Spotřební daň z minerálních olejů (v mld. Kč)	Spotřební daň z tabákových výrobků (v mld. Kč)	Daň z přidané hodnoty (v mld. Kč)
2008	74,6	37,5	177,8
2009	72,2	37,7	176,6
2010	74,0	42,5	187,8
2011	73,6	45,0	191,9
2012	71,7	47,0	199,7
2013	69,6	46,8	220,0
2014	72,8	44,7	230,3
2015	75,2	50,9	236,6
2016	78,8	54,4	245,7
2017	80,8	56,2	266,0
2018	81,8	58,8	279,0

Rok	Daň z příjmu fyzických osob (v mld. Kč)	Daň z příjmu právnických osob (v mld. Kč)
2008	95,0	127,2
2009	85,7	83,3
2010	87,5	86,3
2011	90,6	82,3
2012	92,6	89,2
2013	94,5	81,5
2014	98,2	89,4
2015	103,1	99,6
2016	113,0	111,2
2017	128,6	115,2
2018	146,5	117,5

¹²⁹ MONITOR. *Rozklikávací rozpočet* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava>

Příloha H - Celkové a mandatorní výdaje státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018¹³⁰

Rok	Celkové výdaje (v mld. Kč)	Mandatorní výdaje (v mld. Kč)	Quasi mandatorní výdaje (v mld. Kč)
2009	1167,0	622,0	228,9
2010	1156,8	628,1	216,2
2011	1155,5	661,5	204,4
2012	1152,4	665,1	203,5
2013	1173,1	682,9	205,3
2014	1211,6	699,8	209,8
2015	1297,3	703,4	227,6
2016	1219,8	710,3	230,9
2017	1279,8	730,0	258,3
2018	1401,0	782,1	286,6

¹³⁰ MF ČR. *Státní závěrečné účty* [online]. 2008 - 2018 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

Příloha I - Sociální výdaje státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018¹³¹

Rok	Sociální dávky (v mld. Kč)	Starobní důchody (v mld. Kč)	Počet starobních důchodů (v tis.)
2009	429,3	250,9	2 131,9
2010	430,9	272,1	2 291,2
2011	444,1	292,8	2 371,0
2012	481,1	307,6	2 379,4
2013	489,7	310,1	2 383,7
2014	496	314,7	2 403,1
2015	506,4	323,4	2 429,0
2016	513,1	326,1	2 450,1
2017	529,9	343,4	2 461,8
2018	556,5	361,0	2 471,0

Rok	Průměrný starobní důchod (v Kč)	Celkové příjmy důchodového systému (v mld. Kč)	Celkové výdaje důchodového systému (v mld. Kč)
2009	9 713	310,3	347,2
2010	9 777	317,9	353,5
2011	10 203	328,0	373,4
2012	10 422	322,1	387,0
2013	10 611	332,6	387,7
2014	10 714	342,1	390,9
2015	10 981	361,6	400,5
2016	11 091	383,3	404,5
2017	11 470	416,7	420,3
2018	12 019	458,6	439,9

¹³¹ MF ČR. *Státní závěrečné účty* [online]. 2008 - 2018 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>

Příloha J - Platy a kapitálové výdaje státního rozpočtu ČR v letech 2009-2018¹³²

Rok	Platy a podobné a související výdaje (v mld. Kč)	Kapitálové výdaje (v mld. Kč)
2009	100,2	133,2
2010	97,7	130,2
2011	89,6	118,9
2012	90,5	113,6
2013	92,4	102,3
2014	96,6	111,5
2015	104,2	175,7
2016	109,9	84,3
2017	120,1	81,7
2018	133,9	116,5

Příloha K - Státní a veřejný dluh ČR v letech 2009-2018¹³³

Rok	Státní dluh (v mld. Kč)	Podíl veřejného dluhu na HDP (v %)
2009	1 178,2	33,6
2010	1 344,1	37,4
2011	1 499,4	39,8
2012	1 667,6	44,5
2013	1 683,3	44,9
2014	1 663,7	42,2
2015	1 673,0	40,0
2016	1 613,4	36,8
2017	1 624,7	34,7
2018	1 622,0	32,6

¹³² MONITOR. *Rozklikávací rozpočet* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava>

¹³³EUROSTAT. *General government gross debt - annual data* [online]. 2020 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teina225&language=en>; MF ČR. *Struktura a vývoj státního dluhu* [online]. Aktualizace 2020-02-14 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>