

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Fiskální politika a hospodářský cyklus v České republice
Fiscal Policy and Economic Cycle in the Czech Republic

STUDIJNÍ PROGRAM

Projektové řízení inovací

VEDOUCÍ PRÁCE

Ing. Robin Maialeh, Ph.D.

VAŇKOVÁ


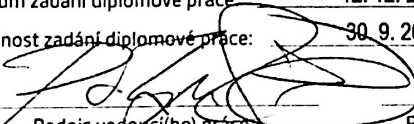

ELIŠKA

2020

I. OSOBNÍ A STUDIJNÍ ÚDAJE

Příjmení:	<u>Vaňková</u>	Jméno:	<u>Eliška</u>	Osobní číslo:	<u>439088</u>
Fakulta/ústav:	<u>Masarykův ústav vyšších studií (MÚVS)</u>				
Zadávací katedra/ústav:	<u>Oddělení ekonomických studií</u>				
Studijní program:	<u>Projektové řízení inovací</u>				
Studijní obor:	<u>-</u>				

II. ÚDAJE K DIPLOMOVÉ PRÁCI

Název diplomové práce:	<u>Fiskální politika a hospodářský cyklus v České republice</u>		
Název diplomové práce anglicky:	<u>Fiscal Policy and Economic Cycle in the Czech Republic</u>		
Pokyny pro vypracování:	<p>Cíl DP: Cílem diplomové práce je zhodnotit vztah mezi fiskální politikou a reálnou ekonomikou České republiky z hlediska hospodářského cyklu. Přínos DP: Přínosem diplomové práce bude teoretické i praktické vysvětlení optimálního nakládání s veřejnými financemi v jednotlivých fázích hospodářského cyklu.</p> <p>Osnova: 1) Úvod; 2) Teorie hospodářského cyklu; 3) Fiskální politika a její nástroje; 4) Vliv fiskální politiky na hospodářský cyklus v ČR; 5) Závěr</p>		
Seznam doporučené literatury:	<p>1) AUERBACH, A., CHETTY, R., FELDSTEIN, M., SAEZ, E. Handbook of Public Economics, vol. 5. Elsevier, 2013. 2) ATKINSON, A. B., STIGLITZ, J. E. Lectures on Public Economics. Princeton University Press, 2015. 3) CHARI, V. V., CHRISTIANO L. J., KEHOE, P. J. Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model. Journal of Political Economy 102, 1994.</p>		
Jméno a pracoviště vedoucí(ho) diplomové práce:	<u>Ing. Robin Maialeh, Ph.D., oddělení ekonomických studií, Masarykův ústav vyšších studií (MÚVS)</u>		
Jméno a pracoviště konzultanta(ky) diplomové práce:	<u> </u>		
Datum zadání diplomové práce:	<u>12. 12. 2019</u>	Termín odevzdání diplomové práce:	<u>30.4.2020</u>
Platnost zadání diplomové práce:	<u>30.9.2021</u>		
		Podpis děkana(ky)	
Podpis vedoucí(ho) práce	Podpis vedoucí(ho) ústavu/katedry		

III. PŘEVZETÍ ZADÁNÍ

<u> </u>	<u> </u>
Datum převzetí zadání	Podpis studenta(ky)

VAŇKOVÁ, Eliška. *Fiskální politika a hospodářský cyklus v České republice*. Praha: ČVUT 2020.
Diplomová práce. České vysoké učení technické v Praze, Masarykův ústav vyšších studií.



**MASARYKŮV ÚSTAV
VYŠŠÍCH STUDIÍ
ČVUT V PRAZE**

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem svou diplomovou práci vypracovala samostatně. Dále prohlašuji, že jsem všechny použité zdroje správně a úplně citovala a uvádím je v příloženém seznamu literatury. Nemám závažný důvod proti zpřístupnění této závěrečné práce v souladu se zákonem č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) v platném znění.

V Praze dne: 5.8.2020

Podpis:

Poděkování

Děkuji všem, kteří se radami nebo jakoukoliv jinou pomocí podíleli na vzniku této diplomové práce. Děkuji také především panu Ing. Robinu Maialehovi, Ph.D. za odborné vedení, připomínky a cenné rady.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá vztahem fiskální politiky a reálnou ekonomikou České republiky z hlediska hospodářského cyklu. Přínosem bude teoretické i praktické vysvětlení optimálního nakládání s veřejnými financemi v jednotlivých fázích hospodářského cyklu. Zkoumáno je období mezi roky 2004 až 2018, jelikož zachycuje kompletní hospodářský cyklus. V závěrečné části práce je fiskální politika České republiky vyhodnocena a jsou zde navrženy některá možná opatření vedoucí k jejímu zlepšení.

Klíčová slova

fiskální politika, vláda, státní rozpočet, makroekonomie, HDP, recese, expanze, příjmy, výdaje, daně, hospodářský cyklus

Abstract

The thesis examines relation between fiscal policy and the real economy of the Czech Republic in terms of the economic cycle. The contribution is a theoretical and practical explanation of the optimal handling of public finances during the economic cycle. Analyzed period between years 2004 and 2018 was chosen, because the whole business cycle is involved. In the final part of the work, the fiscal policy of the Czech Republic is evaluated and there are some proposals to possible improvement.

Key words

fiscal policy, government, state budget, macroeconomics, GDP, recession, expansion, revenues, expenditures, taxes, economic cycle, business cycle

OBSAH

ÚVOD	8
1 VYBRANÉ UKAZATELE A HOSPODÁŘSKÝ CYKLUS	9
1.1. HRUBÝ DOMÁCÍ PRODUKT	9
1.2. HOSPODÁŘSKÝ CYKLUS	10
2 FISKÁLNÍ POLITIKA	14
2.1. VEŘEJNÝ SEKTOR	15
2.2. VLÁDA A JEJÍ FUNKCE	16
2.3. AUTOMATICKÉ STABILIZÁTORY	18
2.4. FISKÁLNÍ MULTIPLIKÁTORY	18
2.5. FISKÁLNÍ NÁSTROJE	20
3 STÁTNÍ ROZPOČET	22
3.1. VLÁDNÍ PŘÍJMY	22
3.2. VLÁDNÍ VÝDAJE	26
3.3. FUNKCE ROZPOČTOVÁNÍ	27
3.4. JEDNOLETÝ VERSUS VÍCELETÝ STÁTNÍ ROZPOČET	28
3.5. PŘEBYTKY, SCHODKY A DLUH	29
4 ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉM SEKTORU A VOLBY	33
5 ANALÝZA FISKÁLNÍ POLITIKY V LETECH 2004 AŽ 2018	36
5.1. EKONOMICKÝ VÝVOJ V ČR V LETECH 2004-2018	36
5.2. MĚNOVĚPOLITICKÉ NÁSTROJE	38
5.3. ANALÝZA STÁTNÍCH ROZPOČTŮ MEZI LETY 2004–2018	39
5.4. VYHODNOCENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY A NÁVRHY OPATŘENÍ	64
ZÁVĚR	75
SEZNAM GRAFŮ	77
SEZNAM TABULEK	78
SEZNAM ZKRATEK	79
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	80
SEZNAM INTERNETOVÝCH ZDROJŮ	85
PŘÍLOHA	86
EVIDENCE VÝPŮJČEK	88

ÚVOD

Diplomová práce má za cíl zhodnotit vztah mezi fiskální politikou a reálnou ekonomikou České republiky z hlediska hospodářského cyklu. Přínosem bude teoretické i praktické vysvětlení optimálního nakládání s veřejnými financemi v jednotlivých fázích hospodářského cyklu. Zkoumány jsou roky 2004 až 2018. Období bylo vybráno z důvodu toho, že zachycuje celý hospodářský cyklus. Od roku 2004, kdy Česká republika vstoupila do Evropské unie, do 3. čtvrtletí 2008 docházelo k ekonomickému růstu, načež následovalo období hned dvou recesí. Zatímco první ekonomická recese v letech 2008 a 2009 byla způsobena externím šokem v podobě celosvětové finanční krize, u druhé recese hrály významnou roli úsporná opatření vlády, které byly zavedeny v reakci na recesi předcházející. Po těchto časech ekonomického poklesu docházelo od 2. čtvrtletí 2013 k postupnému ožívání české ekonomiky.

V první části práce je věnována pozornost hospodářskému cyklu a jeho fázím, včetně toho, jak na cyklus reaguje inflace či nezaměstnanost. Dále je rozebrána problematika fiskální politiky, stejně tak fiskálních multiplikátorů či automatických stabilizátorů. Další kapitola je věnována státnímu rozpočtu, kde je poukázáno například na nové trendy v tvorbách rozpočtu jako je víceletý státní rozpočet a také na různé příčiny tvorby státního dluhu. Dále je vyzdvížena důležitost zkoumání motivace politických rozhodnutí. Z toho důvodu je zmíněno několik teorií zabývajících se rozhodování voličů i politiků, jako je například teorie veřejné volby či teorie středního voliče. V analytické části práce je proto věnována větší pozornost období voleb, jelikož je možné se domnívat, že se politici přiklánějí v dobách před volbami k takovým krokům, které jim zajistí politické body, a to na úkor zvyšování zadluženosti. Dále je vyhodnoceno na základě zkoumání státních rozpočtů v letech 2004 až 2018, jaké nástroje v rámci fiskální politiky vlády využívaly a zda působily proticyklicky či procyklicky. V závěrečné části práce je fiskální politika České republiky vyhodnocena a jsou zde navržena některá možná opatření vedoucí k jejímu zlepšení, v čemž spočívá přínos této práce.

1 VYBRANÉ UKAZATELE A HOSPODÁŘSKÝ CYKLUS

Výkon národního hospodářství je sledován pomocí různých ukazatelů, patří mezi ně například hrubý domácí produkt, hrubý národní důchod či hrubý disponibilní důchod. Jedná se o významné, nikoliv však jediné, ukazatele výkonu hospodářství. V současnosti se do popředí dostávají i jiné indikátory, které mají za cíl zachytit blahobyt národa a nesoustředí se pouze na materiální bohatství. Mezi diskutované ukazatele patří například index skutečného pokroku či index lidského rozvoje.

1.1. HRUBÝ DOMÁCÍ PRODUKT

Hrubý domácí produkt je tržní hodnota finálních statků (produkce určená pro konečné využití) vyrobených v zemi za dané časové období. Čistý domácí produkt nezahrnuje znehodnocení kapitálu (odpisy). Nominální HDP je ukazatel v běžných cenách, reálný hrubý domácí produkt je ukazatel ve srovnatelných (stálých) cenách, je očištěn od inflace. Pošta (2018) uvádí, že je důležité nevnímat HDP jako ukazatel bohatství, ale zejména jako impuls ke změně bohatství ekonomiky. Pro vyhodnocení ekonomického vývoje země tak nepostačuje pouhé sledování vývoje HDP.

V posledních několika desetiletích je ukazatel HDP kritizován pro nedostatečné zachycení blahobytu a pokroku daného státu. Přesto si udržel silné postavení jako dominantní ekonomický ukazatel. Mnoho ekonomů ve firmách, ve státní správě, učitelů, politiků (bez ohledu na jejich politické preference) a mnozí další přikládají HDP značný význam. Mnoho akademických ekonomů akceptuje kritiku ukazatele HDP, ale popírá její relevanci. Někteří argumentují, že i přes své nedostatky poskytuje HDP stále užitečné informace (Bergh 2008). Také Jones a Klenow (2016) uvádějí, že ukazatel HDP není měřítko ekonomického blahobytu. Jako argument uvádějí srovnání životní úrovně v USA a Francii. HDP na osobu je ve Francii výrazně nižší než v USA. V r. 2005 ve Francii dosahoval HDP na obyvatele dokonce pouze 67 % z hodnoty HDP na osobu v USA. V mnoha jiných hlediskách však Francie dosahovala hodnot výrazně lepších. Střední délka života byla ve Francii okolo 80 let, zatímco ve Spojených státech to bylo 77 let. I v délce volného času dominovala Francie (Jones a Klenow 2016). Dle dat OECD strávil zaměstnanec ve Francii v r. 2005 v průměru 1 532 hodin v zaměstnání, zatímco v USA to bylo 1 794 hodin. Pro srovnání: zaměstnanec v České republice v tomto roce strávil v zaměstnání 1 817 hodin. Nejnižších hodnot ze zemí OECD dosahovalo Německo, kdy každý pracovník odpracoval v průměru 1 411 hodin. Ve vyspělých státech dochází zpravidla ke snižování této hodnoty v čase. Česká republika v r. 2018 dosáhla

podobné hodnoty jako Francie v roce 2005, kdy v průměru český zaměstnanec strávil v zaměstnání 1 792 hodin. Nicméně v letech 2016 až 2018 dochází v České republice opět k růstu počtu strávených hodin v práci (od r. 2015 stoupl průměrný počet hodin o 36 hod.).

Podle jiných autorů ukazatel HDP nezachycuje důležité aspekty úrovně daného státu jako jsou sociální náklady, dopady na životní prostředí a nerovnost příjmů. Pokud by byl tento ukazatel výkonnosti aplikován do prostředí firmy, bylo by cílem firmy maximalizovat hrubé příjmy, a to i na úkor ziskovosti, efektivity, udržitelnosti nebo flexibility (Costanza 2014). Filozof John Stuart Mill (1848) poznamenal, že jakmile budou zajištěny důstojné životní standardy, mělo by lidské úsilí být zaměřeno na snahu o sociální a morální pokrok a zvýšení volného času, nikoli na konkurenční boj o materiální bohatství. On sám do národního bohatství zahrnoval nadané lidi a jejich vykonanou práci během života, zlepšování znalostí nebo kultivaci tělesných nebo mentálních schopností sebe a ostatních.

Za možný alternativní ukazatele je považován GPI, index skutečného pokroku (angl. The Genuine Progress Index). Ukazatel zahrnuje spotřebu domácností, ale i údaje o kriminalitě, znečištění ovzduší či dobrovolnické práci. GPI na rozdíl od mnohých jiných ukazatelů zahrnuje i přerozdělování důchodů (Costanza 2014). Index lidského rozvoje HDI (angl. Human development index) je ukazatelem, který navrhla OSN s cílem posoudit blahobyt společnosti. Skládá se z aritmetického průměru dílčích ukazatelů, které zohledňují tři základní dimenze: zdraví, vzdělávání a materiální blahobyt. HDI je ukazatelem, který může vést k zpochybnění volby národní politiky. Vede k otázce, jak mohou země s podobnou hodnotou HDP na obyvatele vykazovat velké rozdíly v HDI. Oba zmíněné indexy, HDI i GPI, jsou předmětem debat mnohých ekonomů a dalších vědců a stejně jako HDP také podléhají kritice.

1.2. HOSPODÁŘSKÝ CYKLUS

V praxi dochází v ekonomice k narušování dlouhodobé rovnováhy různými šoky, které mohou být dočasné či trvalé, očekávané či neočekávané. Navrácení zpět do rovnováhy může být okamžité nebo pomalé. Cesta, kterou ekonomika následuje při jejím přizpůsobování zpět do rovnováhy, se obvykle nazývá hospodářský cyklus. Tradičním cílem stabilizační politiky je urychlit návrat do rovnováhy. Jeden celý cyklus je vymezen jako časový úsek, perioda, během které ekonomika uskuteční pohyb mezi dvěma po sobě jdoucími body zvratu. Dle teorie o reálném hospodářském cyklu existuje celá řada příčin, která ovlivňuje fluktuaci cyklu. Mezi ně může patřit změna klimatu,

přírodní katastrofy, války, vliv na ekonomický vývoj mají také významné technologické změny (Wickens 2012).

Dle Knoppa (2010) pojem cyklus implikuje k názoru, že recese a expanze následují pravidelný předvídatelný vzorec. Ve skutečnosti se ovšem hospodářský cyklus liší ve velikosti i délce trvání. Ukazuje se, že recese napříč zeměmi bývají kratší, ale s výraznějšími výkyvy v HDP. Některé dílčí komponenty HDP vykazují vyšší rozmanitost než HDP samotné. Mezi komponenty patří spotřeba domácností, investice, vládní spotřeba a saldo zahraničního obchodu. Investice, produkce trvalejšího charakteru (automobily, spotřebiče, ...) a čistý export jsou silně proměnlivé a vykazují větší výkyvy než samotné HDP v průběhu cyklu. Naopak rychloobrátkové spotřební zboží (potravin, oblečení, ...) a vládní spotřeba bývají v průběhu hospodářského cyklu stabilnější a mění se méně než HDP.

Dle metodiky ČSÚ je za recesi považován mezičtvrtletní pokles sezónně očištěného reálného čtvrtletního HDP v alespoň dvou po sobě následujících čtvrtletích. Proti této definici se objevují i námitky, jelikož ignoruje nezaměstnanost či spotřebitelskou důvěru. Recese, kdy je pokles reálného HDP o více než 10 %, je nazvána depresí. Knoop (2010) ve své knize uvádí, že uvedená definice recese vede k myšlence, že expanze se projevuje jako dva po sobě následující čtvrtletní růsty HDP. Vrcholu je dosaženo v momentě, kdy HDP dosáhne svého maxima, tedy před tím, než začne klesat. Autor se také zabývá kritikou daných definic. Poukazuje na časovou prodlevu mezi získáním ekonomických dat a utvářením rozhodnutí. To znamená, že ekonomika nejméně půl roku upadá do recese, než je jako recese uznána. Jako příklad autor uvádí, že recese, která započala v USA v prosinci r. 2007 byla organizací NBER považována za recesi až v prosinci r. 2008. Taková prodleva může výrazně zpozdit reakce vlád a jejich opatření, které nemusejí v dané době být již tolik efektivní.

Inflace a nezaměstnanost

Změny v míře zaměstnanosti bývají během hospodářského cyklu velmi výrazné. Snižuje se poptávka po produkci a firmám klesá potřeba současné pracovní kapacity, a tak se velmi často uchylují k propouštění zaměstnanců, čímž se zvyšuje míra nezaměstnanosti. Naopak během expanze roste poptávka po produkci. Firmy, aby poptávku uspokojily, navyšují produkci, k čemuž potřebují více pracovní síly. Mzdy i zaměstnanost roste. Z pohledu Beveridgeovy křivky, která

zachycuje vztah mezi počtem volných pracovních míst a mírou nezaměstnanosti, tak v době expanze dochází k poklesu míry nezaměstnanosti a růstu míry volných pracovních míst.

Nachází-li se ekonomika v expanzi, začnou se zvyšovat ceny vstupů, což se promítne do nákladů firem, které reagují navyšováním cen. Na zvyšování inflace či mezery výstupu reaguje zpravidla centrální banka zvyšováním úrokových měr, čímž tlumí spotřebu domácností a investice do fyzického kapitálu. V recesi se nejprve sníží produktivita, jelikož klesá poptávka po produkci, což vede k zvýšení mezních nákladů a dochází k navyšováním cen, ale později produktivita začíná růst (v reakci na méně pracovních sil), klesají mezní náklady firem a snižují se ceny. S poklesem poptávané produkce klesá i poptávka po surovinách a ceny některých komodit klesají.

Politický hospodářský cyklus

Téma politického hospodářského cyklu, často označován zkratkou PBS kvůli anglickému názvu Political Business Cycle, vyvolal mezi ekonomy a politology značné akademické spory. Podle Nordhause (1975) jsou vlády poháněny soukromými zájmy a jde jim primárně o moc a možnost znovuzvolení, tedy o navyšováním jejich užitku, nikoliv užitku společnosti. Využívají krátkodobou Phillipsovou křivku, dle které vyšší růst nominálních mezd je spojen s nižší mírou nezaměstnanosti, a těží z naivních očekávání voličů k dosažení svého cíle. Dle modelu se lidé obávají nezaměstnanosti, a proto politici vytvářejí tlak na navyšováním inflace, jelikož povede k nižší nezaměstnanosti. Výsledkem je klesající míra nezaměstnanosti těsně před volbami a rostoucí inflace. Po volbách čelí vláda vysoké míře inflace a provádí restriktivní opatření, která vedou k poklesu inflace a vyšší nezaměstnanosti. Nezaměstnanost a inflace tedy podléhají cyklickým výkyvům spojenými s rytmem voleb a tyto výkyvy jsou označovány jako politický hospodářský cyklus. Mnozí s tímto názorem nesouhlasí a argumentují tím, že zohlední-li se vliv monetární politiky na inflaci, eliminuje se politický cyklus oddělením měnové autority a politické moci. Další studie však ukázaly, že v zemích jako je Německo nebo Spojené státy, politické cykly přežívají, i když je měnová politika prováděna nezávislou centrální bankou. Roli v PBS hraje taktéž konkurenceschopnost. Pokud ve volbách není konkurence, nemá úřadující subjekt motivaci k vytvoření PBC (Dubois 2016).

V minulosti bylo definováno mnoho modelů zabývajících se vztahem mezi hospodářskou fluktuací a volbami. Mnohé tyto modely dokazují, že voliči jsou ovlivněni ekonomikou, voliči ovlivňují vládu, která ve výsledku ovlivňuje ekonomiku. Ukazatele, které v těchto modelech byly sledovány a

vyobrazovaly kondici ekonomiky, byly inflace, nezaměstnanost a růst mezd. Dle Duboise (2016) většina studií nachází statisticky významný a přetrvávající vztah mezi ekonomickou situací a tím, jak voliči hodnotí vládu. Má-li vláda strach ze ztráty její pozice, bude mít tendenci přejít k fiskální politice, kterou preferuje většina voličů. Po volbách má vláda tendenci se vrátit k původním více ideologickým cílům. Podle Brendea a Drazena (2005) politický hospodářský cyklus je výraznější v nových demokraciích kvůli nedostatku zkušeností s volební politikou a nedostatku informací voličů. V zemích, kde získají zkušenosti s volební politikou, by měl být snížen rozsah politického hospodářského cyklu.

2 FISKÁLNÍ POLITIKA

„Fiskální politika je politika vlády týkající se úrovně vládních nákupů, úrovně transferů a daňové struktury“ (Dornbusch a Fischer 1994). Zájem ekonomů o fiskální politiku významně vzrostl ve 20. století. Před tím, než J. M. Keynes přišel s novým pohledem na fiskální politiku, převládal názor, že zadlužení je přijatelné pouze ve velmi ojedinělých případech, například během války. Když poté Keynes přišel s doporučením pro řešení Velké recese, aby vláda zvýšila výdaje, aniž by zvyšovala daně, byl to zcela radikálně odlišný pohled na fiskální politiku. Nevěřil, že by snižování cen či expanzivní monetární politika bylo dostatečným stimulem pro zvýšení poptávky. Právě navýšením vládních výdajů předpokládal zvýšení soukromých výdajů a investic. Po druhé světové válce byli keynesovští ekonomové nakloněni k využití fiskální politiky pro proticyklickou stabilizaci. Naproti této intervencionistické teorii stojí liberalistické názory, které jsou proti zasahování státu do jeho ekonomiky, jelikož tvrdí, že trh funguje nejlépe, je-li ponechám sám o sobě. Některé modely říkají, že sazby daní by se měly měnit pouze při neočekávaných šocích, které mají vliv na vládní rozpočtové omezení (Chari, Christiano a Kehoe 1994).

Různá rozhodnutí vládních činitelů doléhá jak na firmy, tak i na domácnosti. Pozorovat to lze například při platbě daní či naopak při přijímání vládních transferů, jejichž příjemcem je za svůj život téměř každý. Nejedná se ovšem pouze o peněžní prostředky, ale i o využívání dalších statků jako je vzdělání na veřejných školách, využívání silnic, veřejného osvětlení apod. Nastavení a výběr daní spolu s výší a strukturou výdajů jsou proto významné nástroje vlády sloužící k ovlivňování nejen ekonomiky daného státu (Atkinson a Stiglitz 2015). Mnohé použité nástroje se neobejdou bez silné kritiky. Příklad z historie si lze ukázat na zavedení sociálního zabezpečení v Americe v roce 1935 Franklinem D. Rooseveltem, proti kterému se opozice ohradila a označila jej jako zlověstný signál socialismu. V průběhu let se však pohled na systém sociálního zabezpečení změnil a v současnosti je politiky všeobecně zastáván a je vnímán jako součást „společenské smlouvy“ mezi generacemi (Samuleson a Nordhaus 1995).

Velká recese v roce 2008 a 2009 opětovně zesílila zájem státu o fiskální politiku. Zdá se, že v období silné recese tradiční mechanismy monetární politiky v některých případech nedokáží čelit silnému poklesu poptávky. Výše úrokových měr dosáhla navíc v mnoha zemích téměř nulové výše (angl. zero lower bound) a není prostor pro její snižování. V důsledku toho byly v mnoha zemích uvedeny

do praxe fiskální stimuly. Ačkoliv existuje víra, že tyto stimuly napomohly zemím zotavit se z krize, znalosti ohledně účinnosti fiskálních stimulů zůstává stále omezená (Baum a Koester 2011).

2.1. VEŘEJNÝ SEKTOR

Smyslem veřejného sektoru je poskytování veřejných statků občanům daného státu. K financování dochází z veřejných zdrojů pomocí přerozdělovacích procesů a cílem není dosahování zisku. Zatímco soukromé firmy potřebují dosahovat tržeb, a proto je zapotřebí zákazníků, kteří si dobrovolně koupí jejich službu či výrobek, stát má pravomoc vybírat daně, a to i v případě, že o jimi poskytovanou kombinaci výrobků a služeb občan nemá zájem.

Národní obrana či systém vymáhání práva jsou statky kolektivní spotřeby, jde o potřeby skupiny lidí. Z pohledu ekonomické teorie naplňují podstatu veřejných statků právě statky kolektivní spotřeby. Mezi individuální spotřebu patří například služby v oblasti zdraví, vzdělávání či kultury, které jsou poskytovány soukromými subjekty a nenaplňují podstatu veřejného statku (Pošta 2018). Veřejné statky jsou takové výrobky a služby, které alespoň z části splňují dvě kritéria – nezmenšitelnost a nevyloučitelnost. Nezmenšitelnost znamená, že jeho dostupnost se pro druhého nezmenšuje, pokud je spotřebováván někým jiným. Statky, u kterých nelze zamezit, aby nebyly využívány v momentě, kdy za ně daná osoba nezaplatila, jsou označovány jako nevyloučitelné.

Služby v oblasti zdraví či vzdělávání vykazují značnou míru externalit. Externalita je externí náklad či výnos nějaké činnosti, avšak tyto výnosy či náklady nesou jiné subjekty než ty, které činnosti vykonávají. Příkladem je například vyšší pročkovanost populace, jelikož snižuje míru možného nakažení neočkovaným. Kromě externalit dochází u zmíněných statků k a asymetrii informací (Pošta 2018). Asymetrie informací označuje stav, kdy není poskytovatel statku a příjemce statku stejně dobře informován o vlastnostech nabízeného statku.

Kollatz-Ahnen a Roick (2018) tvrdí, že ve světě ve veřejném sektoru dochází k obrovskému nedostatku investování, což je důsledek kombinace několika faktorů: pokračující růst světové populace; probíhající proces urbanizace; nedostatek veřejných výdajů na infrastrukturu kvůli Velké recesi a potřebě konsolidovat veřejné rozpočty; nové výzvy, jako je změna klimatu a IT revoluce, které vyžadují další investice. Přičemž o potřebě investic není pochyb, jelikož podporují trvalý a

udržitelný růst. Autoři považují kontinuitu investic veřejného sektoru, která se vyhýbá cyklům, ještě za důležitější než skutečnou úroveň investic.

2.2. VLÁDA A JEJÍ FUNKCE

Obecně lze rozlišovat dva přístupy k zásahům státu do ekonomiky – některé země preferují přístup *laissez-faire*, což je myšlenka klasického liberalismu, kdy se většina rozhodnutí nechává na trhu a vláda nezasahuje, jiné země upřednostňují aktivní účast státu, vládní regulace či veřejné vlastnictví podniků. Využíváním nástrojů fiskální a monetární politiky by se stát měl snažit o prevenci před kalamitními hospodářskými krizemi, jako byla hospodářská krize 30. let. Vlády často využívají své nástroje k nápravě některých podstatných tržních selhání – narušení dokonalé konkurence, externality či nedokonalé informace. U neregulovaných trhu může docházet k tomu, že firmy poskytují velmi strohé informace o potravinách či lécích. Vlády tak pomocí zákonů chtějí docílit toho, aby potravinářské a farmaceutické firmy poskytovaly detailní informace o složení a možných vedlejších účincích (Samuleson a Nordhaus 1995).

K přerozdělování příjmů a bohatství dochází prostřednictvím systému daní a transferových plateb obyvatelstvu a dochází k němu z toho důvodu, že má-li stát poskytovat veřejné služby, potřebuje pro tyto činnosti zdroje. Dalším cílem přerozdělování je snaha o dosažení sociální spravedlnosti. V chudých státech neexistuje příliš přebytečného příjmu, který by mohl být přidělen těm nejchudším. V západní Evropě je v rámci přerozdělování věnována podstatná část příjmu obyvatel k udržení minimální požadované úrovně zdraví, výživy a příjmu všech obyvatel. Vztah k přerozdělování se vyvíjí. Jak roste daňová zátěž či rozpočtové deficity, roste i odpor daňových poplatníků k přerozdělovacím programům a progresivnímu zdanění. Spoléhání na trh, který přerozděluje příjmy a bohatství, přináší různé problémy. Úspěšní lidé disponují více penězi, než které mohou utratit, zatímco jiní si nemohou dovolit nakoupit ani základní výrobky a služby. Tato nerovnost by byla přijímána snadněji, bylo-li by bohatství závislé pouze na úsilí, které lidé věnují pro jeho získání, ale tomu tak ve skutečnosti není. Pokud u nejnižší příjmové skupiny přeroste chudoba určitou hranici, ztrácí možnost rozvíjet své schopnosti tak, aby se jejich finanční situace zlepšila. Lidé s velmi nízkým příjmem mají také menší šanci vést zdravý životní styl, a to často spolu s kombinací psychologického stresu může vést k nejrůznějším chorobám. Je potřeba také uvést, že chudoba zvyšuje šanci na zabřednutí do kriminálních činů (Frank a Bernanke 2002).

Paretové optimum (anglicky známé jako Pareto Efficiency) říká, že žádný jedinec nebo skupina si nemůže polepšit, aniž by si jiný nepohoršili. Distribuce zdrojů není optimální, pokud je možné dosáhnout Paretového zlepšení, tzn., že dojde ke zvýšení blahobytu jedince či skupiny a se dá provést bez zhoršení blahobytu kteréhokoli jiného. Maialeh (2016) se ve své práci zabývá vztahy rovnováhy/efektivity a nerovnosti. Model je postaven na axiomatickém jednání a předpokládá, že každý agent se snaží maximalizovat rozdíl mezi zdroji, které potřebuje ke reprodukci a celkovými zdroji, které má k dispozici. Model autora pracuje s předpokladem, že agent musí stále posilovat svou konkurenceschopnost prostřednictvím nespotřebovaných zdrojů, a skrze které získává zdroje další. Výsledkem práce je formulování fundamentálního konceptu nerovnosti, pro které neplatí standardní pojetí Paretova optima.

Jednou z metod k dosažení vyšší sociální spravedlnosti je například zákon o minimální mzdě. Jedná se o zákon, který zaměstnavatelům stanovuje minimální hodinovou sazbu, jež mohou zaměstnancům vyplácet. Dle některých teorií navýšení minimální mzdy navyšuje zaměstnavatelům náklady, a to vede k zaměstnávání méně pracovní sil, a tudíž se zvyšuje nezaměstnanost. V posledních letech však někteří ekonomové polevují v kritice minimální mzdy, protože podle nich neexistují studie, které by jasně potvrdzovaly zvýšení nezaměstnanosti v době zvyšování minimální mzdy (Frank a Bernanke 2002). Negativní dopad zvýšení minimální mzdy vychází z modelu klesající poptávky a rostoucí nabídky, avšak tato úvaha se opírá o existenci dokonale konkurenčního trhu. V praxi se žádný pomyslný bod tržní rovnováhy v kontextu klesající poptávky a rostoucí nabídky nevyskytuje. Zvyšování minimální mzdy zvyšuje provozní náklady firem, ale je-li ekonomika v expanzi, zvyšuje se poptávka po produkci a firmy najímají zpravidla více pracovní síly. Vzhledem k očekávaným příjmům se lze domnívat, že navýšení těchto provozních nákladů nebude firmám zásadně vadit. Dle rozšířeného modelu vyhledávání na trhu práce má zvyšování minimální mzdy dva protichůdné efekty a ve výsledku závisí na velikosti těchto efektů (Pošta, 2018).

- a. *Negativní efekt.* Firmám se zvyšují náklady na práci (negativní vliv na míru nezaměstnanosti).
- b. *Pozitivní efekt.* Pracovní síle se zvyšuje motivace hledat si práci (pozitivní vliv na míru nezaměstnanosti).

Na pozitivní efekt zvyšování minimální mzdy je zaměřena i práce autorů Brechera a Grosse (2019). Jejich hlavním příspěvkem je mechanismus, pomocí kterého může zvýšení minimální mzdy stimulovat

celkovou nezaměstnanost a tím snížit nedobrovolnou nezaměstnanost. Dle modelu může zvýšení minimální mzdy vést ke snížení úrokové sazby, a tím vytvořené silnější poptávky po spotřebním zboží, což by mohlo vést k zvýšení celkové zaměstnanosti, aby se obnovila rovnováha, a to na základě zpětné poptávky po práci.

2.3. AUTOMATICKÉ STABILIZÁTORY

Vláda nemusí vždy v reakci na cyklické výkyvy přijmout zvláštní opatření, přesto dochází k samovolnému zmírnění těchto výkyvů. Automatické stabilizátory jsou výdajové nebo příjmové položky státního rozpočtu, které automaticky odpovídají procyklicky změnám národního důchodu (Schiller 2004). V době expanze, kdy klesá nezaměstnanost a zvyšují se příjmy domácností, roste i inkaso daní. Zároveň se snižuje lidem potřeba sociálních dávek a tím se snižují vládní výdaje. Během recese roste počet nezaměstnaných. Jestliže nezaměstnaný začne čerpat podporu v nezaměstnanosti, nemusí tolik omezit spotřebu, a tudíž to nebude mít takový negativní vliv na HDP, jako by tomu bylo v případě, kdyby se mu nedostalo pomoci od státu. Po Velké recesi byly automatické stabilizátory silně diskutovány. Dle Andersena (2016) jsou automatické stabilizátory důležité a přispívají ke stabilizaci ekonomiky. Kořenem těchto stabilizátorů je návrh daňových systémů a sociálního zabezpečení. Říká, že z hlediska politiky je důležité, aby bylo možné posílit automatické stabilizátory, aniž by to nutně poškodilo základní motivaci pro hledání práce.

2.4. FISKÁLNÍ MULTIPLIKÁTORY

Fiskální multiplikátor zachycuje míru vlivu fiskálních nástrojů na HDP. Ve své práci Ilzetzi, Mendoza a Végh (2013) zmiňují několik faktorů, které ovlivňují velikost fiskálních multiplikátorů. Jako významný faktor určující velikost fiskálního multiplikátoru se ukázal stupeň vývoje státu. Autoři zjistili, že zvýšení spotřeby vlády má v rozvojových zemích negativní dopad na produkci. Naproti tomu v rozvinutých zemích se zvýšení vládní spotřeby promítne do produkce pozitivně. Fiskální politika v rozvojových zemích se liší i rychlostí odezvy (produkce se zvyšuje se zpožděním 2-4 čtvrtletí) i způsobem provádění, jelikož v rozvojových státech zvýšení vládní spotřeby vymizí přibližně po 6 čtvrtletích. V rozvinutých státech šoky v podobě zvýšené spotřeby přetrvávají dlouhodoběji. HDP se sice může navýšit díky vyšším vládním výdajům, ale dopad je omezen kvůli snížené spotřebě domácností, sníženým investicím a zhoršenému saldu zahraničního obchodu. Dalším významným faktorem je otevřenost ekonomiky. Ekonomiky, které jsou relativně uzavřené, mívají multiplikátory z dlouhodobého hlediska kolem hodnoty 1,3 - 1,4, zatímco relativně otevřené ekonomiky mívají negativní multiplikátory. V zemích, které dosahují vysoké zadluženosti (vyšší než

60 % HDP), fiskální multiplikátory bývají negativní. Právě prahovou hodnotou 60 % HDP používá například eurozóna jako součást Maastrichtských kritérií.

Práce Blancharda z roku 2013, kterou rozšířil v roce 2014, se zabývá vztahem mezi chybami prognóz růstu a plánovanou fiskální konsolidací po krizi, která začala 2008/2009. Uvedl, že dosavadní odhady fiskálního multiplikátoru byly podhodnocené a odhaduje, že fiskální multiplikátory jsou ve většině zemí vyšší než 1. Avšak upozorňuje, že výsledky je třeba interpretovat opatrně. Multiplikátory jsou vyšší či nižší v čase a napříč ekonomikami. Výsledky by také neměly být vykládány jako argumenty pro konkrétní postoj k fiskální politice v jakékoli konkrétní zemi. Krátkodobé účinky fiskální politiky na hospodářskou aktivitu jsou pouze jedním z mnoha faktorů, které je třeba uvažovat při určování vhodného tempa fiskální konsolidace pro každou jednotlivou zemi. Zdá se, že nedostatek konsensu ohledně hodnot fiskálních multiplikátorů je částečně způsoben opomenutím některých důležitých proměnných a dále rozlišnými metodami identifikace exogenních fiskálních šoků (Gechert 2015).

Pošta (2018) uvádí, že v období konsolidace po recesi 2008/2009 mnohé členské státy využily fiskální restriktce v podobě omezení spotřeby vlády a navýšení daní, aby došlo ke snížení deficitu. Tyto opatření mají na ekonomický výkon negativní vliv, minimálně tomu tak je v krátkodobém či střednědobém horizontu. Na základě standardních odhadů multiplikátorů se došlo k závěru, že je-li ekonomika v recesi a vláda provádí restriktivní fiskální politiku, ke snížení deficitu dojde až po 2 až 3 letech. Bude-li ovšem uvažováno, že fiskální multiplikátory jsou v dobách silné záporné produkční mezery silnější, budou negativní dopady restriktivní politiky silnější. Pozitivní efekty se pak dostaví o to později.

Hübscher a Sattler (2017) poukazují na fakt, že vlády vytvářejí při implementaci balíčků fiskální konsolidace značné strategické úsilí. Když se blíží konec legislativního období, vládní strany, které čelí velkému riziku, že budou nahrazeny, se systematicky vyhýbají konsolidacím. Jejich analýza identifikuje volební obavy jako nejdůležitější politický determinant konsolidace, přičemž ideologické obavy hrají pouze minoritní roli. To podporuje dříve zastávaný názor, že politické strany stále více podřizují své dlouhodobé politické cíle krátkodobým volebním výhodám v současných demokraciích (Mair 2008).

Pokud ekonomika disponuje velkým množstvím nevyužitých výrobních faktorů (nachází se v silně záporné produkční mezeře), nedá se předpokládat, že zvýšení vládní spotřeby povede ke zvyšování inflace. Nebude tedy docházet ani k dalším efektům jako je zvyšování úrokové míry a tím pádem nebude docházet ke snižování soukromé spotřeby či investic ani k zhoršení zahraničního obchodu. Nachází-li se ekonomika v silně záporné produkční mezeře, centrální banka zpravidla provádí expanzivní měnovou politiku (vede k poklesu úrokových měr), což podporuje efekty fiskální politiky. Dá se tedy předpokládat, že fiskální multiplikátory jsou významně vyšší v době expanze či recese (Pošta, 2018)

2.5. FISKÁLNÍ NÁSTROJE

Smyslem fiskální expanze je stimulovat agregátní poptávku. Provádí se prostřednictvím navýšení vládních výdajů a snižováním daní. V době ekonomické expanze lze očekávat nízký dopad fiskální expanze na HDP, jelikož působí silné inflační tlaky. V době expanze silně roste poptávka, firmy najímají více pracovní síly, rostou ceny surovin a materiálů, a tak se zvedají náklady firem. Zároveň z důvodu přetížení výrobní kapacity klesá produktivita, což také způsobuje další růst nákladů. Tyto vlivy poté firma promítá do vyšších cen. Při růstu inflace centrální banka přistupuje ke zvyšování úrokových měr, což by vedlo k poklesu spotřeby a investic. Navýšování vládních výdajů nakonec způsobuje snížení spotřeby domácností a investic, dochází k tzv. vytěšňovacímu efektu. Nachází-li se ekonomika v recesi, dají se předpokládat dopady fiskální expanze mnohem silnější. Při recesi se předpokládají nízké inflační tlaky, což je způsobeno poklesem poptávky po produkci firem, nevyužitými výrobními kapacitami, a tedy nižšími náklady. Právě nízká poptávka po produkci a nízké náklady nevyvolávají ve firmách potřebu navyšovat cenu. V tomto případě by centrální banka neviděla důvod tlačit na zvýšení úrokových měr. Vytěšňovací efekt by byl velmi omezený.

Fiskální restrikce se provádějí pomocí snižování vládních výdajů a zvyšování daňových sazeb či zavádění nových typů daní. Fiskální restrikce v době ekonomického růstu bude mít na ekonomiku pouze nižší negativní vliv. Při navyšování daňové zátěže je významným ukazatelem tzv. Lafferova křivka, jež ukazuje, jaký je daňový výnos při určitém daňovém zatížení. Princip této křivky je vysvětlen v další části práce. Naopak v období recese se fiskální restrikce v podobě snížení vládních výdajů a zvýšení sazeb promítnou do ekonomiky mnohem silněji.

Je zapotřebí brát v úvahu, že míra vlivu fiskální politiky na ekonomiku je v otevřené ekonomice ovlivněn systémem měnového kurzu. Déle je ekonomika ovlivňována i monetární politikou.

Monetární politika v recesi provádí expanzivní měnovou politiku snižováním úrokových sazeb s cílem podpořit ekonomiku. Avšak její vlivy zůstávají omezené. Zejména, když při hlubší recesi sníží úrokové míry až téměř na nulovou hranici. Zejména v takové chvíli je zapotřebí využít některé nástroje fiskální expanze. Při expanzi provádí banka restriktivní monetární politiku, zvyšuje úrokové sazby, tím jsou tlumeny inflační tlaky. Ačkoliv je zapotřebí brát efekty monetární politiky v úvahu, není cílem této práce analyzovat jejich vliv na reálnou ekonomiku.

3 STÁTNÍ ROZPOČET

Státní rozpočet je plán hospodaření státu, jenž obsahuje odhad příjmů a výdajů pro daný rozpočtový rok (totožný s kalendářním rokem). Sestavování státního rozpočtu se řídí zákonem a je obvykle stanovován na období jednoho roku, jak je tomu i v České republice. Státní rozpočet je v České republice sestavován Ministerstvem financí. Návrh zákona předloží vládě a poté následuje standardní schvalovací proces zákona. Vláda předkládá návrh k projednání a schválení Poslanecké sněmovně nejpozději 3 měsíce před začátkem roku, jehož se rozpočet týká.

3.1. VLÁDNÍ PŘÍJMY

Prvním krokem při vytváření rozpočtu je zapotřebí stanovit, jak velký příjem bude mít vláda k dispozici. Významným zdrojem příjmů jsou daně. V České republice se jedná především o daň z přidané hodnoty, daň z příjmů a mezi významné daňové položky se řadí i pojistné na sociální zabezpečení. Z příjmů státní kasy jsou pak hrazeny veřejné statky. Jak již bylo uvedeno, charakteristickým znakem veřejných statků je nevyloučitelnost. Tedy nárok na národní obranu nebo používání veřejných komunikací není závislé na placení daní. Občan, který platí daně vysoké, bude v případě potřeby bráněn stejně jako jednotlivec, který platí nízké či žádné daně, a nemá většího práva na využívání veřejných komunikací (Hyman 1993).

Výše vybraných daní závisí jednak na zákonem dané sazbě a typu daní, tak i na výkonu ekonomiky. Nachází-li se ekonomika v období expanze a dochází k navyšování disponibilního důchodu, navyšuje se inkaso daní spojené se zvýšenou spotřebou i daní z příjmů, jelikož se domácnostem i firmám zvyšují příjmy. Tento nástroj ekonomiky, který „vyhlazuje“ hospodářský cyklus bez aktivní účasti státu, se nazývá automatický či vestavěný stabilizátor. Během recese klesají domácnostem i firmám příjmy, a tak klesají příjmy do státní kasy. Auerbach, Feldstein a kol. (2013) upozorňují, že při studování vývoje daňového systému na makroekonomické úrovni je důležité zkoumat ekonomické, sociální i politické faktory.

Daň z příjmu

„Daně z příjmu jsou běžnými daněmi z příjmu (z důchodu, ze zisku) fyzických a právnických osob, náleží sem rovněž daně z výnosů z držby a daně z loterií, her a sázek“ (Hronová a kol. 2009). Zdanění příjmu zůstává nejdůležitějším prostředkem pro řešení problémů spojených s efektivností a sociální spravedlností. Náklady na efektivitu spojené s daní z příjmu mají odrazující účinek na

pracovní úsilí, zejména při vysokých daňových sazbách. Pokud se změní relativní daňové zatížení mezi bohatými a chudými s cílem snížit nerovnost jejich příjmů po zdanění, při mírném daňovém zatížení snížení užítku bohatých by pravděpodobně mohlo být doprovázeno zvýšením užítku chudých. Při vysokém daňovém zatížení se však brzy dosáhne bodu, kdy jakékoli další zvýšení daňového zatížení snižuje užitek bohatých i chudých (Lea, Tarpy a Webley 2007). Bilicka (2019) uvádí, že příjmy z daní z příjmu právnických osob reagují na výkyvy hospodářských cyklů poměrně silně a asymetricky, což je v rozporu s tvrzením z předchozí literatury, že přímé daně mají nízkou pružnost, pokud jde o fluktuaci hospodářského cyklu. Není neobvyklé, že velké korporace dosahují vysokých zisků v jednom roce a v příštím roce zaznamenají prudké poklesy, a to zejména pak v době recese, kdy jsou jejich tržby výrazně ovlivněny poklesem poptávky po jejich produkci. Clausing (2007) říká, že sazba maximalizující příjem z daní z příjmů právnických osob je 33 %. Uvádí však, že to samozřejmě neznamená, že se jedná o optimální daňovou sazbu. Tato sazba nemusí vždy platit pro všechny země v kteroukoli dobu. Závisí to na individuálních okolnostech dané země. Okolnosti země zahrnují velikost a otevřenost dané země. Zjištění v této práci podporují názor, že menší, otevřenější ekonomiky budou mít nižší daňové sazby, které maximalizují příjmy, než větší nebo více uzavřené ekonomiky. To je slučitelné s teoretickým očekáváním, že by tyto země měly čelit pružnější nabídce kapitálu (Clausing 2007).

Daň z přidané hodnoty

„Daň z přidané hodnoty (DPH) představuje daň týkající se domácí i dovezené produkce, resp. daň, kterou je zatížen každý výrobek před vstupem na domácí trh. DPH se v národním účetnictví sleduje podle výrobků a vyjadřuje rozdíl mezi DPH fakturovanou na určitý výrobek a DPH odečitatelnou na nákupy stejných výrobků. Do této transakce jsou zahrnovány i ostatní daně, jejich režim je stejný jako v případě DPH“ (Hronová a kol. 2009). Daň z přidané hodnoty je typ daně ze spotřeby, která v České republice nahradila dříve využívanou daň z obratu. Přidanou hodnotu lze definovat jako část obratu podnikatele, která odpovídá výši jeho přínosu v daném stádiu procesu výroby a oběhu výrobku. Po sečtení všech brutto přidaných hodnot vytvořených ve všech odvětví národního hospodářství je vyjádřeno hrubý domácí produkt. Systém variabilní sazby DPH je složitější na správu než systém s konstantní sazbou. Zvyšuje to také daňovou administrativu a náklady na dodržování předpisů.

Pokud stát během recese přistoupí k fiskálním restrikcím a navýší daňovou sazbu u DPH, je možné, že firma bude z důvodu snížení poptávky vyčkávat s navýšením ceny. Pokud by se ovšem jednalo

o produkci s málo elastickou poptávkou, může dojít již během recese k navýšení ceny. Některé vlády se během recese nebo krátce po ní uchylují k navýšení některých sazeb daní s vidinou vyššího daňového inkasa. Mezi výběrem daní a sazbou DPH neexistuje jasná přímá úměra. Vyšší sazba daně DPH snižuje kupní sílu domácností a je tak tlumena jejich spotřeba.

Prognózování příjmů

Prognózování příjmu je politicky citlivé téma. Od výše příjmů se odvíjí množství peněz, které bude mít vláda v daném rozpočtovaném roce k dispozici. Mohou tak nastat situace, kdy je vyvíjen tlak na odhad vyšších příjmů, aby některé z programových prohlášení vlády byly naplnitelné, nebo naopak vzniká nátlak na konzervativní až podhodnocené odhady příjmů, aby byl vládě později připsán kredit za dosažení vládního přebytku. Prognostici příjmů mohou být i zaměstnanci veřejné správy, kteří musí reagovat na politické klima, a dát na svůj nejlepší úsudek a zkušenosti (Ulbrich 2011). Prognózování příjmů patří mezi hlavní zdroje nejistoty, které musí tvůrci politik čelit. Skutečné příjmy mohou buď překročit nebo nedosáhnout plánované výdaje. Při prognóze může docházet k mnohým chybám. Některé odhady jsou založené na jednoduchém bodovém odhadování, které využívají statistické veličiny jako je průměr, a nevyužívají tak veškeré informace, které by mohly napomoci přesnějšímu odhadu. Mezi tyto informace patří asymetrie spojená s hospodářskými cykly. Technické zátěže spojené s používáním pravděpodobností byla snížena rostoucím vývojem softwarů, které napomáhají odhadu nejistoty (Cornia, Nelson, Wilko 2004).

Ulbrich (2011) uvádí, že jakákoliv prognóza příjmů začíná prognózou vývoje ekonomiky, která promítá vývoj několika dalších let z hlediska veřejných příjmů, produkce, zaměstnanosti a inflace. Prognostici mohou vycházet ze svých vlastních projekcí, mohou však využít prognózy vytvořené národními bankami nebo například některých prognostických organizací. Dalším krokem v prognózování příjmů je propojení ekonomické prognózy s tím, jak se tyto ekonomické vlivy promítnou do výše vybraných daní. Při prognózování státních příjmů je nutné vzít v úvahu případný dopad na příjmy vyplývající z plánovaných změn daňových zákonů, které mají nastavenou účinnost na období, na který je sestavován státní rozpočet (Shome 1995).

Náklady a efektivita daní

Náklady spojené s daněmi můžeme dělit na přímé a nepřímé administrativní náklady. Přímé administrativní náklady leží na straně veřejného sektoru a jsou spojené s výběrem daní či s evidencí daňových poplatníků. Ty nepřímé existují na straně soukromého sektoru, jedná se o

prostředky vynaložené na plnění daňových povinností (Kubátová, Vybíhal a kol. 2004). Vlády často přehlížejí daňové náklady a za účelem snížení fiskálního schodku, místo snížení některých výdajů, mají často tendenci vymýšlet nová daňová opatření. Politicky snadnější je implementovat navýšení daní než škrty ve výdajích. Čím vyšší podíl na výdajích mají právě úroky, tím složitější je manévrovat s touto položkou státního rozpočtu. Ve státech, kde je daňová struktura zbytečně složitá, je na místě její reforma, pokud tomu tak není a daňový systém je stabilní s možností snižování výdajů, fiskální reforma by se měla zaměřovat z důvodů vysokých nákladů na daňové změny právě na výdaje (Shome 1995). Souhrn ztráty přebytku spotřebitele a výrobce se označuje jako náklad mrtvé váhy (angl. deadweight loss). Náklady mrtvé váhy vznikají zvýšením ceny statku nad tržní rovnovážnou úroveň a spotřebitelé již nejsou ochotni statek za vyšší cenu (v souvislosti s vyšší daní) koupit. Ztráta vzniká jak pro poptávajícího, tak pro nabízejícího (Shome 1995).

Lafferova křivka zachycuje závislost celkového objemu vybraných daní na míře zdanění, jedná se o závislost nelineární. Je-li daňová sazba nulová, pak i daňový výnos se rovná nule. Pokud by byla daňová sazba 100 %, daňový výnos by byl opět nula, jelikož s rostoucí mírou zdanění dochází od určitého bodu, tzv. Lafferův bod, k poklesu daňových výnosů, protože lidé mají poté tendenci se dani vyhýbat. Saez (2001) přispěl klíčovým způsobem k chápání Lafferovy křivky. Ukázal, že výnos maximalizující horní mezní daňovou sazbu, vrchol Lafferovy křivky, lze vyjádřit jako funkci pouze dvou parametrů – elasticity zdanitelného příjmu a Paretova parametru. Elasticita zdanitelného příjmu zobrazuje, jak daňový poplatník reaguje na zdanění a Paretův parametr je procento průměrného příjmu daňového poplatníka s vysokým příjmem, na který se vztahuje nejvyšší mezní sazba daně. Intuitivně je zdanění příjmů zkreslující, pokud je elasticita zdanitelného příjmu vyšší a pokud je nižší podíl průměrného příjmu v horní daňové kategorii, protože to znamená nižší daňové příjmy. Saez tvrdí, že kompromis mezi spravedlností a účinností je ústředním hlediskem optimálního zdanění a implementace progresivní daně umožňuje vládě přerozdělit své zdroje tam, kde jsou nejvíce potřeba. Při použití odhadů elasticity z empirické literatury lze konstatovat, že mezní sazby pro pracovní příjem by neměly být nižší než 50 % a mohou být až 80 %.

Daňová spravedlnost

Daně jsou ze zákona povinné platby a mnoho občanů se proto domnívá, že by měly být rozdělovány spravedlivě. Občané se však často liší ve svých představách o tom, co je spravedlivé. Daně ovlivňují ekonomické pobídky k produkci a spotřebě. Považují-li plátcí daně daňový systém za nespravedlivý, může vznikat odpor k placení daní a docházet ke snaze vyhnout se jejich placení.

Daňová spravedlnost spočívá v tom, aby s daňovými poplatníky se stejnými příjmy bylo zacházeno rovnocenně v rámci daňového systému – horizontální spravedlnost – a zajištění toho, aby s daňovými poplatníky s nerovnými příjmy bylo zacházeno odlišně – vertikální spravedlnost. Právě dosažení vertikální spravedlnosti bývá problematické. Pro určení, zda jsou daně vertikálně spravedlivé, je nejprve nutné určit kritérium, dle kterého se o spravedlnosti rozhodne. To je ovšem nelehký úkol. Dle trojice autorů Lea, Tarpy a Webley (2007) je možné dojít k široké shodě na tom, že čistý vliv zdanění by měl být progresivní natolik, aby příjmy po zdanění představovaly rovnoměrnější rozložení než příjmy před zdaněním, ale zároveň musí existovat určitá reziduální odměna za vyšší talent či úsilí.

3.2. VLÁDNÍ VÝDAJE

Mnozí předpokládají, že veřejné výdaje podporují růst a efektivitu daného státu. Dle Hemminga a Chua (1991), pokud vezmeme v úvahu, že mnohé činnosti, které jsou hrazeny z veřejných výdajů, by byly mnohem efektivněji vykonávány soukromým sektorem, a zvážíme-li, jakým způsobem jsou výdaje financovány, může být závislost mezi výší vládních výdajů a růstem nepřesná. Předpokládají, že růst je spojen spíše se skladbou výdajů. Růst daného státu může být podpořen poskytováním infrastruktury pro usnadnění soukromých investic, finanční podporou vzdělávání či zdravotnictví. Pozitivní přírůstek se očekává, jsou-li zdroje alokovány směrem ke změnám ve fyzickém kapitálu, lidském kapitálu či technologiích. Vůbec nejsilnější efekt přikládají výdajům za vzdělávání a další sociální programy. Za nepřilíš efektivní výdaje, z hlediska růstu, považují výdaje na národní obranu.

Výše vládních výdajů ovlivňuje HDP, přičemž závisí, v jakém rozsahu vládní výdaje vytlačují soukromé výdaje (tzv. vytěšňovací efekt). Vytěšňovací efekt má dvě podoby – přímý a nepřímý vytěšňovací efekt. K přímému dochází, pokud zvýšení veřejných výdajů například na vzdělávání sníží soukromé výdaje v této oblasti. Nepřímý vytěšňovací efekt souvisí s růstem vládních výdajů a úrokovou mírou. Růst vládních výdajů způsobí růst inflace, poté reaguje centrální banka zvýšením úrokových měr. Při vyšších úrokových mírách klesá spotřeba a investice do fyzického kapitálu (Chu a Hemming 1991).

Výdaje z pohledu teorie zbraně versus máslo

Zvolení politici bývají vnitřně motivováni k takovým politickým rozhodnutím, které zvyšují jejich šance na opětovné zvolení. Pokud vláda vydává více zdrojů na vojenské činnosti, aniž by zvyšovala

celkový rozpočet, občan tak nepřímým způsobem přichází o prostředky, o které by jinak mohly být navýšeny například transferové platby. Výdaje na sociální programy mají více přímý a bezprostřednější politický vliv na voliče v době míru než vojenské výdaje. Z teorie vyplývá, že v období voleb se vláda věnuje spíše politice zaměřené na sociální problematiku nežli na národní obranu.

Rogoff (1990) upozornil na to, že volební cykly ovlivňují spíše složení vládních výdajů nežli jejich výši. Dále se zabýval myšlenkou, že politici, kteří mají tendenci navyšovat vládní spotřebu a snižovat daně před volbami, budou tak činit pravděpodobně i po volbách. Bove, Efthymoulou a Navas-Ruiz (2017) ve své práci uvádějí, že politické subjekty se snaží před volbami přesunout vládních výdaje směrem k „viditelnějším“ veřejným statkům. V demokratických zemích mají voliči tendenci upřednostňovat výdaje na sociální zabezpečení, jako jsou programy věnované důchodům, bydlení či zdraví. Vojenským výdajům přiřkládají nízkou prioritu, protože to považují v době míru za méně důležité. Bez ohledu na politickou ideologii, dle trojice autorů, všichni politici ve srovnání s voliči upřednostňují více vojenské výdaje, a méně výdaje za sociální programy. Argumentují tím, že národní obranu vnímají politici jako obecnou míru postavení a prestiže. Před volbami vláda pozmění složení výdajů směrem k sociálnímu blahobytu a sníží výdaje za obranu, aby ukázala, že její preference jsou blízké preferencím voličů. V ekonomikách, kde se stát nachází ve vojenském konfliktu, se priority mění a voliči se více ztotožňují s názorem vlády na vyšší výdaje na národní obranu. Dle jejich modelu jsou rozhodnutí politiků ovlivněny i ideologickými postoji: levicové vlády mají tendenci upřednostňovat výdaje v oblasti společenského blahobytu a umírněnou zahraniční politiku, zatímco pravicové vlády mají sklon upřednostňovat úsporné sociální politiky a více dbát na zahraniční politiku. Většina kategorií vládních výdajů je přímo spojena s redistribučními politikami – dávky v nezaměstnanosti, starobní důchody, avšak výdaje na obranu jsou spjaty s jinými prioritami. Rozsah, v jakém politici vybírají politiku máslo vs. zbraně se v jednotlivých zemích liší, přičemž velikost výsledných účinků je určována předvolební a povolební politikou a obavami z bezpečnosti.

3.3. FUNKCE ROZPOČTOVÁNÍ

V rámci rozpočtování není plánování jedinou funkcí, která musí být prováděna, neméně důležité je i řízení a kontrola. Ačkoliv jsou tyto funkce často reálně neoddělitelné, k analytickým účelům je nutné je rozlišovat. Plánování zahrnuje rozhodování o cílech a schvalování vybraných programů. Řízení, které je součástí celého rozpočtového cyklu, zahrnuje přetvoření schválených cílů do konkrétních projektů a aktivit. Dále i vytvoření organizační struktury, zajištění lidských a dalších

potřebných zdrojů, které zajistí dosažení požadovaných cílů. Kontrola je funkce převažující ve fázi výkonu a auditů (Schick 1966). Teorie tří funkcí rozpočtu zůstává pravdivá i nyní, avšak prioritou funkcí se mohla v různých obdobích měnit. Například v USA podle Houa (2006) během rozpočtové reformy byla prioritou efektivní kontrola výdajů kvůli potlačování korupce, zatímco během éry sledování výkonnosti americké vlády (v polovině 90. let) převládala funkce řízení.

3.4. JEDNOLETÝ VERSUS VÍCELETÝ STÁTNÍ ROZPOČET

Víceletý rozpočet je finanční plán, který obsahuje rozpočtované příjmy a výdaje na více než jeden rok. Dosud není jednotná definice víceletého rozpočtování či jasně stanovené rozpětí či jiné technické podrobnosti. K tomu lze dojít až po mnoha letech praxe. Víceleté rozpočtování si klade za cíl napravit nedostatky ročního výhledu tím, že předpokládá delší rozpětí finančního plánování se zaměřením na dosažení rovnováhy v průběhu hospodářského cyklu. Formát ročního rozpočtu sloužil vládám dobře po staletí, jelikož zpřisnil kontrolu nad výdaji a posílil každodenní finanční řízení. Jednoleté rozpětí se však stalo neadekvátním nástrojem finančního plánování, jehož výsledkem jsou cyklické deficity. V důsledku toho musejí vlády v letech recese často přijímat procyklická fiskální opatření jako je omezování veřejných služeb a zvyšování daní, aby byla zachována fiskální stabilita. K posílení funkce plánování by tak mohlo pomoci prodloužení časového rámce státního rozpočtu. Technickým základem víceletého rozpočtování je přesný odhad budoucích příjmů a výdajů, což je ovšem poměrně obtížné. Chyby odhadu přicházejí ve dvou typech. Jedním z nich je zamýšlená chyba, kterou lze nazvat „fiskálním konzervatismem“ ve formě podceňování příjmů a nadhodnocování výdajů finančními manažery a výkonnými činiteli, a která má chránit před negativními politickými důsledky plynoucí ze schodku rozpočtu. Druhým typem je technická chyba v odhadu vyplývající z ekonomických nejistot a složitosti prognózy. Možným řešením těchto chyb v odhadech je teorie proticyklické fiskální politiky na nižší než národní úrovni. Přijetím takové fiskální politiky a využitím účinných nástrojů politiky mohou vlády a územní samosprávy zmírnit nepříznivé účinky chyb prognóz, omezit mezery ve výdajích v letech recese a udržet fiskální stabilitu v průběhu hospodářského cyklu (Hou 2006.) Dokud nebudou všechny technické problémy vyřešeny, lze víceleté rozpočtování chápat jako přístup nebo perspektivu, která může zlepšit, nikoliv nahradit, roční rozpočtování (Boex, Martinez-Vazquez a McNac 2000).

3.5. PŘEBYTKY, SCHODKY A DLUH

Rozpočtový přebytek vzniká tehdy, pokud daně a další příjmy přesahují vládní výdaje. Pokud naopak výdaje přesahují vládní příjmy, dochází k deficitu státního rozpočtu. Vyvážený rozpočet je takový rozpočet, kde se příjmy rovnají výdajům. Termín „vyvážený“ může být zavádějící. Na konci fiskálního roku není v praxi možné dosáhnout čisté rovnováhy. Tento časový okamžik je stanoven pro účetní účely. Například poskytování veřejných služeb představuje kontinuální proces, a proto skutečný zůstatek existuje pouze v účetní knize, nikoliv ve skutečnosti. Veřejné výdaje jsou udávány poskytovanými službami. Mají tendenci se navyšovat v recesi, kdy lidé více využívají finanční podporu od vlády. Dále s rostoucí zadlužeností se vládní výdaje navyšují kvůli úrokovým platbám. Pružnost daňových příjmů závisí na konkrétním portfoliu daňové struktury (Misiolek a Perdue 1987). Tam, kde státy vybírají daň z příjmů právnických osob, fyzických osob a spotřební daň, mají stabilnější tok příjmů. Státy, které nevybírají daně z příjmu fyzických osob trpí vysokou volatilitou vládních příjmů (Hou 2006). Využití státního rozpočtu ke stabilizaci ekonomiky znamená, že příjmy a výdaje se nebudou v praxi rovnat. Při recesi má stát důvody zvýšit výdaje a krátit daně, což vede k vyhození z rovnováhy.

Rozlišuje se celkový a primární deficit/přebytek. Jako primární je označován celkový deficit/přebytek očištěný o platby z úroků. Může nastat situace, kdy úroky plynoucí z veřejného dluhu dosahují takové výše, že ačkoliv vláda hospodaří s primárním přebytkem, skončí s celkovým deficitem. Úroky jsou ovšem důsledkem minulého období, proto se při hodnocení fiskální politiky přihlíží k primárnímu deficitu. Vládní dluh se skládá z celkových výpůjček vlády. Kromě zvýšených výdajů spojené s dluhem, je zapotřebí brát v úvahu i fakt, že vypůjčuje-li si vláda, pak i soukromé firmy mají obtížnější pozici pro přístup k půjčkám a investicím, což může brzdit ekonomiku (Dornbusch a Fischer 1994). Současné nastavení příjmů a výdajů je do určité míry výsledkem rozhodnutí učiněných v předchozích letech. Z tohoto hlediska je velká část rozpočtu považována za „neřiditelnou“.

Cyklický deficit

Za cyklické schodky jsou považovány ty, které lze přisoudit krátkodobým změnám ekonomických podmínek a jejich velikost je závislá na výkonu ekonomiky (Schiller 2004). Vyskytují se proto, že plánované roční příjmy nejsou kvůli recesi generovány očekávaným tempem (Hou 2006). I působení automatických stabilizátorů způsobuje, že vláda nemá plnou kontrolu nad výší a složením státního rozpočtu. K cyklickým schodkům nedochází proto, že by rozpočet nemohl být

každoročně v období recese vyrovnáván drastickými fiskálními opatřeními, jako je snížení výdajů a zvýšení daní, ale protože tato opatření, i když je to technicky proveditelné, jsou nepříjemná pro daňové poplatníky, nepohodlná pro finanční manažery a politicky riskantní. Navíc jsou taková opatření silně procyklická (Forsythe 1993).

Strukturální deficit

Ke strukturálním deficitům dochází v momentě, kdy dlouhodobě nedostačují příjmy k pokrytí nákladů na slibované veřejné služby. Úroveň služeb by měla být proto cenově dostupná, aby bylo zajištěno stabilní řízení veřejných prostředků. Řešením těchto deficitů je buď zvýšení daní nebo snížení úrovně služeb (Hou 2006). Více než cyklické schodky, odráží nastavení fiskální politiky právě strukturální schodky, z toho vyplývá, že část schodku vzniká z cyklických změn, které se v ekonomice vyskytují, zbytek je výsledkem fiskální politiky (Schiller 2004).

Manažerský deficit

Hou (2006) však rozlišuje ještě jeden typ deficitu, a to manažerský deficit. V případě, kdy dosahované příjmy odpovídají úrovni služeb, a přesto je na konci období dosaženo schodku, může to být způsobeno špatným finančním řízením veřejných prostředků. Může docházet k ignorování kontrolních a řídicích funkcí rozpočtu. Nedostatek kontroly může vést nadměrným výdajům nebo výdajům nevhodně alokovaným. Řešení těchto deficitů spočívá v najímání kvalifikovaných a zkušených finančních manažerů a zpřísnování každodenní kontroly a řízení státního rozpočtu.

Deficit a dluh z jiného pohledu

Martin Gregor (2005) uvádí několik modelů, které se zabývají vysvětlením tvorby deficitů, resp. dluhů, jejich rozdíly mezi jednotlivými zeměmi a akumulací světového dluhu.

- 1) *Modely založené na oportunistu politiků a naivitě voličů.* Veřejný dluh je výsledek oportunistu politiků a krátkozrakosti voličů (Nordhaus 1975). Pro přesvědčení voličů zvyšují politici před volbami vládní výdaje, díky čemuž dochází k zvyšování státního dluhu. Po volbách dochází ke snižování. Ačkoliv lze fiskální předvolební cyklus pozorovat, existují proti tomuto modelu námitky. Spočívají především ve zpochybňování předpokladu, že voliči podléhají fiskální iluzi. Teorie také nepodává vysvětlení, proč se liší v jednotlivých zemích výše dluhu.
- 2) *Modely založené na odlišných preferencích politických stran.* Dle Hibbse (1986) jsou pravicové vlády zastánci restriktivní fiskální politiky a levicové vlády expanzivní. Vyšší

vládní deficit se dle modelu očekává v to období, kdy je u moci levicová vláda. Pomocí modelu lze tedy částečně vysvětlovat rozdíly v dluhu v jednotlivých zemích, nepopisuje ale akumulaci dluhu.

- 3) *Modely redistribučních konfliktů.* Model je založen na principu mezigenerační redistribuce při tvorbě rozpočtu (Cukierman a Meltzer 1989). Současné generace čerpají výhody práva hlasovat o podobě státního rozpočtu, přičemž následky těchto rozhodnutí nesou budoucí generace. Sobecké generace volí ve prospěch vyšší výdajů, či nižších daní, jinými slovy dávají přednost vládnímu deficitu.
- 4) *Modely konfliktů mezi politickými stranami.* Čím vyšší je roztržičnost politických vládních stran, tím bude těžší dojít ke shodě ohledně redukce veřejného deficitu. Koaliční vlády jsou obvykle náchylnější k tvorbě dluhu než vlády tvořené jednou stranou.
- 5) *Modely zdůrazňující efekty rozpočtových institucí.* Konečnou podobu státního rozpočtu ovlivňují zákony, pravidla a regulace. Příkladem je zákon o vyrovnaném rozpočtu, který vede k redukci vládního dluhu. Tím ovšem vláda v průběhu hospodářského cyklu ztrácí nástroj k fiskální stabilizaci. Důležitá jsou i samotná pravidla ovlivňující proces sestavování státního rozpočtu. Předpokládá se, že proběhne-li hlasování o celkové výši výdajů dříve než hlasování o jejich alokaci, bude rozpočet spíše vyrovnaný než v opačném pořadí. Změnou pravidel tak může docházet k ovlivňování výše dluhu.
- 6) *Modely dluhu jako strategické proměnné.*
 - a. Model Tabelliniho a Alesina (1990) rozlišuje dvě skupiny voličů podle preferencí ohledně struktury veřejných výdajů. Jedna skupina může například preferovat výdaje na životní prostředí a druhá výdaje na národní obranu. Pokud se vládnoucí strana zastřešující občanské preference ohledně národní obrany strachuje, že nevyhraje další volby, zvolí politiku státního deficitu – utratí více prostředků na obranu, než kolik dovoluje státní rozpočet. Budoucí vládnoucí stranu, která zastupuje občany s preferencí ohledně životního prostředí, omezí ve výdajích na životní prostředí, protože bude svázaná splacením dluhu minulé vlády. Tím současná vláda ovlivní strukturu budoucích výdajů.
 - b. Model dle Perssona a Svenssona (1989) rozlišuje dvě skupiny voličů podle preferencí ohledně objemů veřejných výdajů. Jedna skupina preferuje některé statky (jako například vzdělání či zdravotnictví) jako soukromé statky, druhá skupina by preferovala tyto statky veřejné. Pokud je u moci strana, která požaduje nižší podíl veřejných výdajů a očekává prohru v dalších volbách, zanechá dluh. Tím

zamezí nastupující vládě zvyšovat podíl veřejných výdajů a bude nucena se přiblížit svými politickými rozhodnutími vládě předcházející. Pokud by byla u moci strana, která požaduje vyšší podíl veřejných výdajů a očekávala by prohru, zanechala by dle tohoto modelu přebytek, aby budoucí vláda měla prostředky k financování veřejných statků. Jinými slovy, pravice, je-li u moci a očekává prohru, zanechá spíše deficit, a levice přebytek.

4 ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉM SEKTORU A VOLBY

Nástroj fiskální politiky je nastavení daňového systému a nastavení výdajů. Právě proto je důležité se zabývat faktory, které ovlivňují rozhodovací proces a veřejné volby. Na tvorbě a rozhodování o zákonech v České republice se podílí poslanecká sněmovna, vláda a senát. Základní znak fenomenologie politického chování je boj o moc. Ten probíhá jak u samotných politiků, tak u politických stran a hnutí. Získají-li moc, mají prostředek pro naplnění cíle, ať už obecného nebo individuálního či skupinového. Politické chování je rovina vnějších projevů, vnitřní rovinu tvoří politické motivy a postoje. Ekonom A. Downs (1957) chápal politiku z povolání jako druh podnikání. Lze vyjít ze zjištění motivů pro vstup do politiky, které jsou velmi často egocentrické. Lidé do politiky vstupují nezřídka nikoliv ve veřejném zájmu, nýbrž v podstatě jako lobbisté ekonomických, mocenských a jiných zájmů různých skupin. Obchodním artiklem politických stran, které nabízejí voličům, bývají často nesplnitelné sliby populárních opatření. Laická lidová psychologie se u většiny občanů projevuje především jako chybné zobecňování vnímaných projevů politiků. Z jediného projevu nebo z prvního dojmu usuzuje občan trvalé povahové založení politika. Z pohledu laické logiky se pak jedná například o přisuzování důvěryhodnosti na základě sympatického vystupování, ačkoliv je to nelogické. U politiků se často projevuje záměrná manipulace s principy těchto laických přístupů. Někteří sociální psychologové soudí, že dobrý politik nepotřebuje intelekt, ani program, ale image, která odpovídá potřebě identifikace lidové masy. Před volbami se tak často politici prezentují jako starostliví otcové pečující o děti, navštěvují nemocnice, školy, prezentují se v kruhu rodiny apod.

V soukromém sektoru je vyvíjen tlak na podnikatele, majitele, manažery, aby reagovali na potřeby svých zákazníků a efektivně využívali zdroje. Dosahují-li příliš vysokých nákladů, produkují nekvalitní výrobky či služby anebo nereagují na potřeby zákazníků, pravděpodobně budou dosahovat nižších zisků či ztráty. Ve firmách, které jsou veřejně obchodovány, je vyvíjen tlak na dosahování zisku i ze stran akcionářů (z důvodu vyplácení dividend), kteří v případě nespokojenosti s dosaženými výsledky mohou rozhodnout o změně manažerů dané firmy. Dalším faktorem, který ovlivňuje výkon firmy je její konkurence. Zákazník v soukromém sektoru vyjadřuje své preference na základě své poptávky, resp. pomocí cen, které je ochotný zaplatit, a podle poptávaného množství. Ve veřejném sektoru dávají lidé najevo své preference například pomocí hlasování, různých anket či lobování. Ačkoliv lobbying představuje intenzivní vyjádření preferencí menší skupiny, jedná se však o hlasitou menšinu, zatímco co většina není slyšet. Hlasování není příliš

efektivní z hlediska informování vládního činitele o názoru na konkrétní volební program (Ulbrich 2011).

Politici, manažeři a další činitelé veřejného sektoru ne vždy znají jasná měřítka úspěchu či neúspěchu a není vyvíjen takový nátlak na jejich efektivní hospodaření jako u soukromých firem. Cíleným segmentem veřejné správy jsou všichni občané, u nichž bývají jejich zájmy a potřeby velmi rozličné. U veřejných subjektů nebývají tržby příliš podmíněny kvalitou jejich výrobků nebo služeb či uspokojením potřeb spotřebitele. Existují ale i subjekty, kteří prodávají své produkty přímo zákazníkovi, a tak musí alespoň částečně sledovat potřeby zákazníka, jeho preference či stížnosti. Obecně však je pro občany obtížnější účinně komunikovat se svým „dodavatelem“ obrany, zdravotnictví či silnic a dálnic než s firmou, která mu poskytuje jídlo, oblečení a zábavu (Ulbrich 2011).

Teorie veřejné volby

Ukazuje se, že není ideálního hlasovacího mechanismu, který by přenášel preference jednotlivců do společenských rozhodnutí. Tato teorie se zabývá problémy jako je krátké období zvolených zástupců či měkké rozpočtové omezení. Také analyzuje selhání vlády, ke kterému dochází v momentě, kdy vláda nezlepšuje ekonomickou efektivitu nebo když přerozděluje nespravedlivě příjmy (Samuleson a Nordhaus 1995). Je na místě se domnívat, že u některých vlád dochází k ovlivňování zejména krátkodobé a střednědobé fiskální politiky tak, aby v době voleb získali politici požadované mandáty.

Logrolling

Potencionální problém s hlasováním založeným na vítězství většiny je ten, že není možné registrovat, o kolik si ceníme volby A nad volbou B. Logrolling umožňuje obchodovat s hlasy (v angličtině známé jako trade voting). Jeden z voličů silně prosazuje volbu A, druhý z voličů sice preferuje A, ale tolik mu na tom nezáleží. Logrollingový systém umožňuje, aby volič volby A přesvědčil osobu preferující původně B volit A tak, že mu to přinese také prospěch. Logrolling je v podstatě i obchodování poslanců s hlasy s cílem přijmout určité zákony. Poslanci jedné strany přislíbí, že budou hlasovat pro opatření, které prosazuje druhá strana s tím, že je příště podpoří při hlasování o jiném opatření. Tak dochází ke schvalování několika různých zákonů v jednom „balíku“. Zákony v tomto v tomto spolu velmi často souvisejí jen velmi vzdáleně a kdyby o nich bylo hlasování odděleně, nebyly by dost možná schváleny.

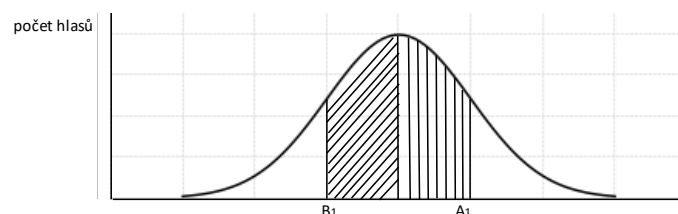
Teorie racionální ignorace voličů

Voličovo rozhodnutí, zda volit či nikoliv, závisí na přínosech a úsilí, které musí při volbě učinit. Dalším faktorem při rozhodnutí je pravděpodobnost, se kterou díky jeho hlasu, dojde ke výsledku, který si přeje. U některých pak může hrát i roli dobrý pocit za splnění své občanské povinnosti. Mezi náklady volby patří čas, úsilí jít k volbám a shromažďovat potřebné informace pro rozhodnutí. Mnoho voličů však věří, že výsledný pozitivní přínos se blíží nule, a tak je racionální rozhodnutí nevolit. Ekonomové označili nedostatek úsilí a zapojení voličů jako teorii racionální ignorace. Některé země proto zavedli povinnou volební účast, protože pokud by každý občan racionálně porovnával vynaložené úsilí a přínos, demokratický systém by přestal fungovat (Hyman 1993).

Teorém středního voliče

Střední volič je takový volič, jehož preference leží ve středu souboru preferencí všech voličů. Konkurence mezi stranami pak vede k tomu, že navrhnou takovou politiku, která je tou nejlepší volbou pro tohoto středního voliče. V grafu 1 jsou pomocí spojitě škálové znázorněny preference občanů. Pokud politické pozice dvou opozičních kandidátů A a B šlo původně znázornit body A1 a B1, kandidáta B budou volit ti voliči, kteří se nacházejí v diagonálně vyšrafované oblasti a kandidáta A ve vertikálně vyšrafované oblasti. Pokud by se kandidát B posunul více „doprava“, mohl by se zmocnit některých hlasů kandidáta A, a tím by zvýšil počet jeho příznivců, za podmínky že všichni stojící nalevo od něj ho budou dále podporovat. Kandidát A by tak pravděpodobně učinil totéž a oba kandidáti skončí co možná nejblíže „střednímu voliči“. Tento model je východiskem pro Directorův zákon, který předpokládá, že rozdělování důchodů vládou směřuje ve prospěch občanů se středním příjmem. Model středního voliče se využívá k vysvětlení aktivit vlád v souvislosti s veřejnými výdaji (Sojka, 1991).

Graf 1 Teorie středního voliče



(zdroj: vlastní zpracování)

5 ANALÝZA FISKÁLNÍ POLITIKY V LETECH 2004 AŽ 2018

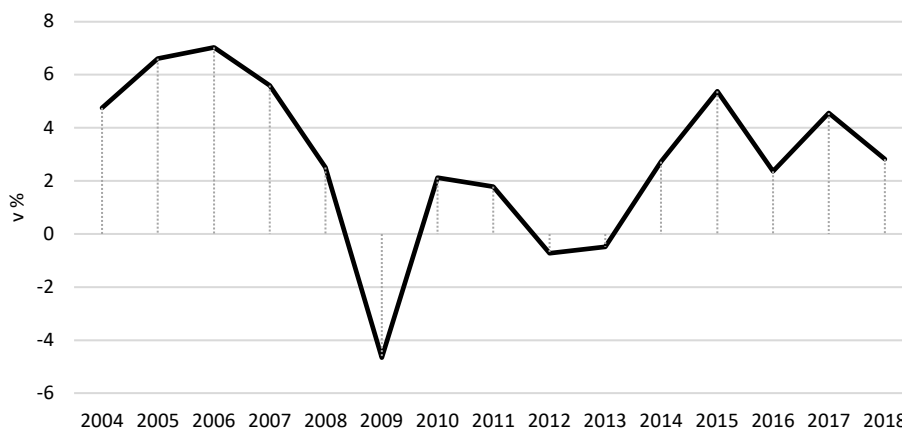
Pátá kapitola je zaměřena na analýzu fiskální politiky v letech 2004 až 2018 z hlediska hospodářského cyklu. První část se zabývá vývojem hrubého domácího produktu pro vymezení jednotlivých fází hospodářského cyklu, další část je věnována státním rozpočtům daného období. Cílem kapitoly je zachycení významných fiskálních kroků během hospodářského cyklu a jejich vyhodnocení včetně návrhů, které by mohly vést k lepšímu fungování fiskální politiky v České republice.

5.1. EKONOMICKÝ VÝVOJ V ČR V LETECH 2004-2018

V grafu 2 je zachycen meziroční růst HDP (sezónně očištěný) České republiky v letech 2004–2018. Do roku 2006 docházelo ke zrychlování růstu, v tomto roce bylo dosaženo z hlediska růstu HDP vrcholu. Od r. 2007 docházelo naopak ke zpomalování růstu HDP, přesto byl růst v tomto roce vysoký, a to i ve srovnání s průměrným přírůstkem HDP v Evropské unii. Od roku 2004 do roku 2008 klesala obecná míra nezaměstnanosti, přičemž však dosahovala poměrně vysokých hodnot. Recese započala ve 4. čtvrtletí 2008 a pokračovala do 2. čtvrtletí 2009, způsobena byla externím šokem. Původní příčinou této recese bylo prasknutí nemovitostní bubliny v USA a začátek finanční krize v roce 2007. Klíčovým okamžikem byl krach banky Lehman Brothers v roce 2008. Česká republika má značně otevřenou ekonomiku a produkce z velké části závisí na poptávce ze zahraničí, která v souvislosti s celosvětovou krizí výrazně poklesla. Poté následovalo krátké oživení ekonomiky. Druhá recese započala v roce 2012 (od 1. čtvrtletí) a trvala do 1. čtvrtletí 2013. Je pro ni charakteristickým znakem silný pokles spotřeby domácností, silnější, než jak tomu bylo při předchozí recesi. Za významný faktor druhé recese se dají považovat restriktivní opatření vlády, které započaly krátce po první uvedené recesi. Na domácnosti tak z hlediska jejich spotřeby působila negativně jednak uplynulá recese a poté mnohá restriktivní opatření vlády ve formě snižování sociálních dávek či navyšování sazeb DPH. Od roku 2013 dochází opět k růstu HDP a tento růst vrcholí v roce 2015, avšak i nadále v letech 2016 až 2018 se ekonomice daří. Ukazatele jako např. nezaměstnanost dále klesají, klesá i zadluženost země k HDP, roste čistý disponibilní důchod. Od r. 2013 opět dochází k navyšování minimální mzdy (navyšování bylo pozastaveno v roce 2008). To představuje pro zaměstnavatele vyšší náklady a dle některých teorií může dojít ke zvyšování nezaměstnanosti. Avšak při sledování křivky znázorňující míru nezaměstnanosti (graf 4) se nedá předpokládat, že by v ČR v letech 2004-2008 a pak od roku 2014 převládal tento negativní efekt vyšší minimální mzdy. Díky vyšší mzdě se lidem může zvyšovat motivace hledat si

práci. V posledních sledovaných letech docházelo k zvyšování počtu zaměstnanců i zaměstnavatelů a ČR dosahovala rekordně nízké nezaměstnanosti.

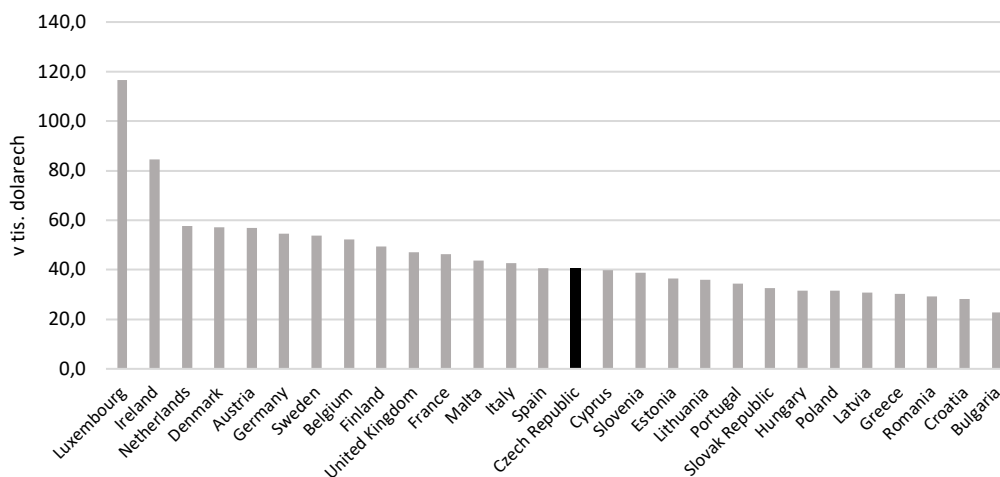
Graf 2 Růst HDP v české republice



(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

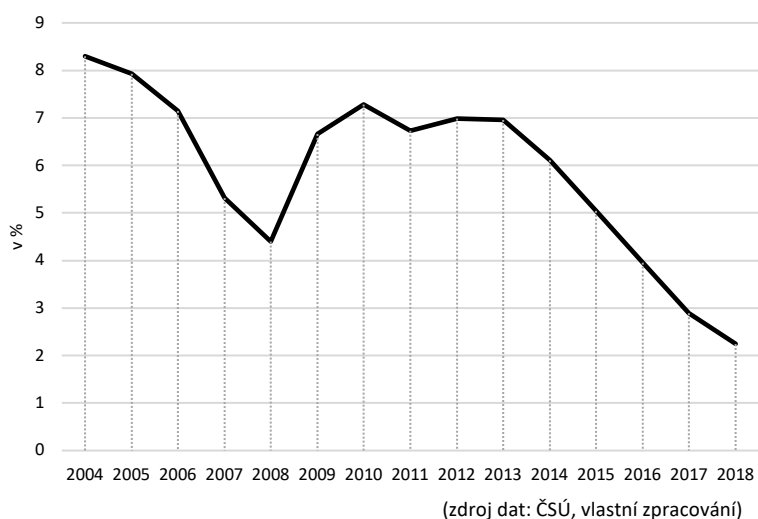
V letech 2008 až 2013 lze pozorovat u růstu HDP v ČR a EU velmi podobný vývoj. Jinými slovy, v dobách recese se česká ekonomika nijak výrazně neodlišovala růstem HDP od evropského průměru, avšak v dobách expanze lze pozorovat růst HDP mnohdy vyšší. HDP není ukazatel bohatství ani pokroku daného státu. Důležité například je, na jaké úrovni jsou investice do výroby, výdaje na vědu a výzkum, na vzdělávání či jaká je úroveň zdravotnictví. Země, která neinvestuje do automatizace výroby a do dalších inovací, snadněji dosáhne svých maximálních produkčních kapacit.

Graf 3 HDP na obyvatele v EU v r. 2018

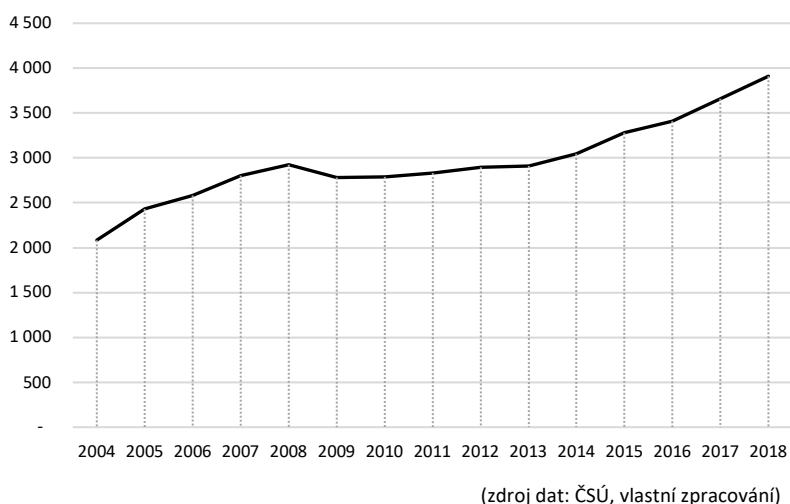


(zdroj dat: OECD, vlastní zpracování)

Graf 4 Obecná míra nezaměstnanosti (dle VŠPS)



Graf 5 Čistý disponibilní důchod (v mld. Kč)

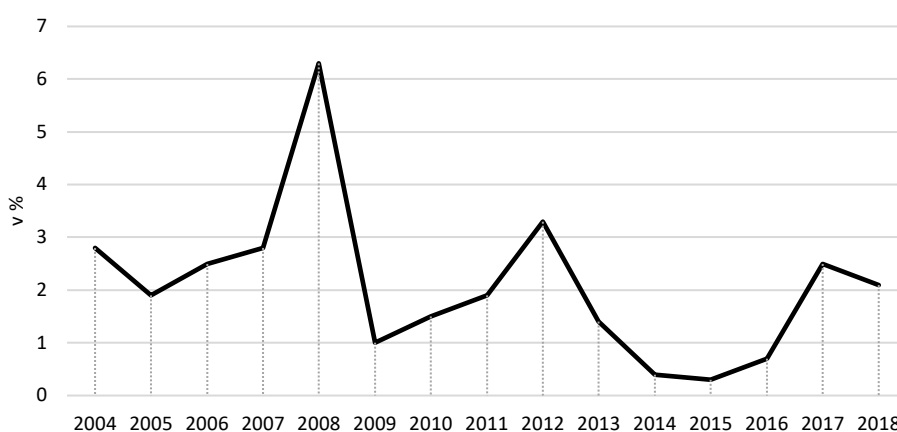


5.2. MĚNOVĚPOLITICKÉ NÁSTROJE

Při nástupu ekonomické recese se v České republice využívají jednak fiskální stimuly, tak i měnověpolitické nástroje. Zabezpečení cenové stability je hlavním cílem měnověpolitické úlohy České národní banky. Monetární politika je v České republice prováděná cílováním inflace. Cílem je kompenzovat excesivní inflační či deflační tlaky v momentě, kdy se inflace vychyluje z tolerančního pásma. Pokud ČNB navýší repo sazby dochází k oslabení agregátní poptávky a jsou tlumeny inflační tlaky. Snížení repo sazby má opačný efekt. Může ovšem docházet k mimořádným šokům především ze strany nabídky, kde inflační či deflační tlaky odezní za určitou dobu, a tudíž

změny v měnověpolitických nástrojích by zbytečně v krátkodobém horizontu rozkolísaly ekonomiku (ČNB). Dle informací České národní banky (2020) se repo sazba od roku 2004 až 2018 pohybovala v pásmu do 4 %, přičemž v r. 1998 činila repo sazba dokonce 15 %. Od r. 2008 repo sazba klesala, a to až do roku 2012, přičemž v listopadu 2012 se dostala na rekordně nízkých 0,05 % a takto zůstala až do srpna 2017. Pomocí nízké repo sazby se ČNB snaží ovlivnit úrokové míry ostatních subjektů, jelikož nízká úroková míra má potenciál podpořit spotřebu domácností i investice do fyzického kapitálu. V roce 2012 bylo dosahováno inflace nad 3 % a spotřeba domácností byla velmi nízká, zejména kvůli úsporným opatřením vlády. Proto se ČNB pokoušela snižováním repo sazby spotřebu podpořit. Od srpna 2017 dochází k postupnému navyšování repo sazby. V průběhu hospodářského cyklu mimo nástrojů centrální banky působí i automatické stabilizátory. Jsou jimi například transferové platby (sociální dávky), které působí automaticky bez zásahu státu, či daně z příjmu. Když tyto nástroje nestačí, využívají se fiskální diskreční (záměrná) opatření.

Graf 6 Průměrná roční míra inflace v ČR



(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

5.3. ANALÝZA STÁTNÍCH ROZPOČTŮ MEZI LETY 2004–2018

Veřejné rozpočty jsou v České republice tvořeny státním rozpočtem, rozpočty územních samosprávných celků, rozpočty veřejného zdravotního pojištění, 6 státními fondy a Pozemkovým fondem ČR. Největším prvkem těchto rozpočtů je státní rozpočet, kterému mu je tak věnováno poměrně dost pozornosti mezi politiky i širokou veřejností. Jsou-li jeho výdaje vyšší nežli příjmy, dochází zpravidla k zadlužování státu. V České republice je tvořen státní rozpočet na období jednoho roku. V této kapitole budou přiblíženy jednotlivé státní rozpočty v letech 2004–2018 s cílem zjistit, jaká opatření fiskální politiky jsou učiněna v dobách ekonomického růstu a recesi. V následujících dvou tabulkách 1 a 2 jsou uvedeny skutečné příjmy a výdaje státního rozpočtu

(dále jen „SR“) dle metodiky GFS 1986 a GFS 2001 v období 2004 až 2018. Metodiky GFS 1986 a GFS 2001 využívá Ministerstvo financí ČR a mají přímou vazbu na schvalovaný státní rozpočet, na rozpočty státních fondů a dalších segmentů veřejných rozpočtů (Ministerstvo financí 2013). Data za jednotlivé roky jsou čerpány z internetových stránek Ministerstva financí – Plnění státního rozpočtu, Českého statistického úřadu – Ročenky a Nejvyššího kontrolního úřadu – Stanoviska k plnění státního rozpočtu.

Spolu s předkládaným státním rozpočtem se předkládá i tzv. střednědobý výhled. Ten se sestavuje nejméně na období 2 let, které následují po roce, na který je sestavován státní rozpočet. Predikci daňových příjmů připravuje v České republice Ministerstvo financí a objektivitu výsledku má za úkol vyhodnotit nezávislý Výbor pro rozpočtové prognózy. Ministerstvo financí se při predikcích nejprve snaží odhadnout růst světové a evropské ekonomiky, vývoj inflace, směnného kurzu a ceny ropy. To jsou vnější podmínky, ze kterých se při predikcích vychází. K vnitřním podmínkám patří fiskální, měnová a strukturální politika, trh práce, vývoj podnikatelského prostředí a finanční sektor. Dále se odhaduje pozice ekonomiky v rámci hospodářského cyklu, přičemž se využívá koncept potencionálního produktu a produkční mezery. Makroekonomická predikce zahrnuje indikátory: HDP, deflátor HDP, inflace, tvorba hrubého fixního kapitálu, příspěvek zahraničního obchodu k růstu HDP, míra nezaměstnanosti, objem mezd a platů, podíl běžného účtu platební bilance na HDP. Predikce je doplněna i o předpovědi jiných institucí - např. tuzemské bankovní ústavy, pobočky zahraničních bank, investiční společnosti či výzkumná pracoviště. Jejich shrnutí v podobě konsensuální předpovědi slouží jako přehled názoru expertů na budoucí vývoj (Czesaný 2016).

Tabulka 1 Příjmy a výdaje SR v letech 2004–2011 (v mil. Kč)

Ukazatel	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Příjmy celkem	769 207	866 460	923 060	1 025 883	1 063 941	974 615	1 000 377	1 012 755
Daňové příjmy (daně, poplatky, pojistné)	717 998	771 616	802 895	900 648	929 895	833 221	863 859	890 250
Nedaňové příjmy	31 467	26 115	25 488	23 285	27 156	29 227	30 017	25 950
Kapitálové příjmy	951	969	2 337	1 243	1 170	2 367	2 719	2 307
Přijaté transfery	18 791	67 760	92 340	100 707	105 720	109 799	103 782	94 248
Výdaje celkem	862 891	922 798	1 020 640	1 092 275	1 083 944	1 167 009	1 156 793	1 155 526
Běžné výdaje	796 179	843 799	915 341	976 748	978 910	1 033 845	1 026 569	1 036 654
Platy a podobné a související výdaje	80 426	86 373	89 410	95 086	97 390	100 202	97 679	89 618
Neinvestiční nákupy a související výdaje	95 379	99 564	115 874	103 016	119 591	125 836	118 646	123 384
Neinvestiční transfery								
soukromoprávním subjektům	55 905	30 617	31 625	33 882	38 518	41 857	42 662	47 160
Neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu a platby daní	211 655	250 876	272 875	305 624	266 659	281 418	281 092	273 443
Neinvestiční transfery obyvatelstvu	332 615	346 603	376 029	407 391	421 562	450 027	450 426	462 256
platby								
do zahraničí	18 324	28 977	28 921	31 106	34 333	33 875	35 215	39 388
Neinvestiční půjčené prostředky	1 320	43	3	0	27	0	0	77
Neinvestiční převody Národnímu fondu	98	186	105	286	622	23	566	3
Ostatní neinvestiční výdaje	457	560	499	357	208	607	283	1 325
Kapitálové výdaje	66 712	78 999	105 299	115 527	105 034	133 164	130 224	118 872
Rozdíl příjmů a výdajů	-93 684	-56 338	-97 580	-66 392	-20 003	-192 394	-156 416	-142 771

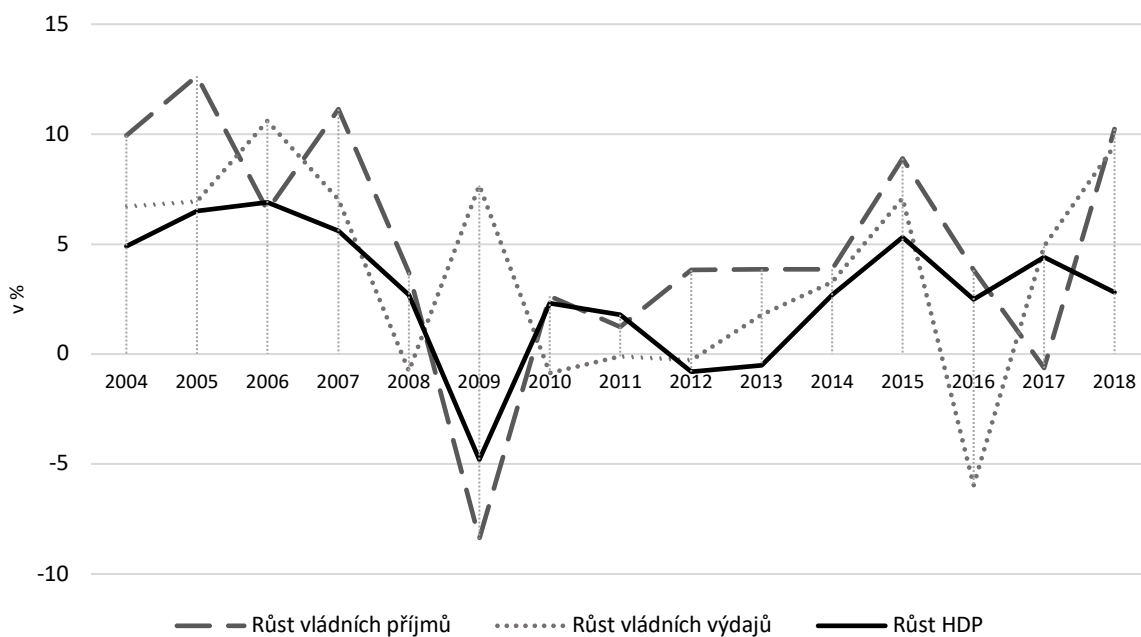
(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Tabulka 2 Příjmy a výdaje SR v letech 2012–2018 (v mil. Kč)

Ukazatel	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Příjmy celkem	1 051 387	1 091 863	1 133 826	1 234 517	1 281 618	1 273 644	1 403 918
Daňové příjmy (daně, poplatky, pojistné)	912 278	922 404	952 518	1 002 131	1 071 488	1 155 614	1 240 371
Nedaňové příjmy	32 542	35 537	41 956	38 594	33 894	24 429	23 514
Kapitálové příjmy	2 674	5 890	4 947	7 911	6 525	8 366	17 631
Přijaté transfery	103 893	128 033	134 405	185 881	169 710	85 235	122 402
Výdaje celkem	1 152 387	1 173 128	1 211 608	1 297 322	1 219 844	1 279 796	1 400 974
Běžné výdaje	1 038 764	1 070 813	1 100 102	1 121 662	1 135 570	1 198 050	1 284 518
Platy a podobné a související výdaje	90 454	92 375	96 583	104 186	109 864	120 076	133 899
Neinvestiční nákupy a související výdaje	112 907	114 392	112 831	116 937	99 788	103 827	109 549
soukromoprávním subjektům	50 713	51 502	58 576	53 757	60 416	68 662	74 333
Neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu a platby daní	249 255	264 002	277 832	284 668	292 873	315 184	342 146
Neinvestiční transfery obyvatelstvu	493 997	503 142	509 406	520 508	528 290	545 031	572 090
platby							
do zahraničí	37 957	41 115	42 936	39 842	42 492	41 558	48 442
Neinvestiční půjčené prostředky	-	2 605	-	-	16	377	243
Neinvestiční převody Národnímu fondu	53	20	-	-	-	-	-
Ostatní neinvestiční výdaje	3 428	1 659	1 938	1 765	1 832	3 336	3 816
Kapitálové výdaje	113 623	102 315	111 507	175 659	84 274	81 746	116 456
Rozdíl příjmů a výdajů	-101 000	-81 264	-77 782	-62 804	61 774	-6 151	2 944

(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Graf 7 Růst vládních výdajů a příjmů ve SR a růst HDP



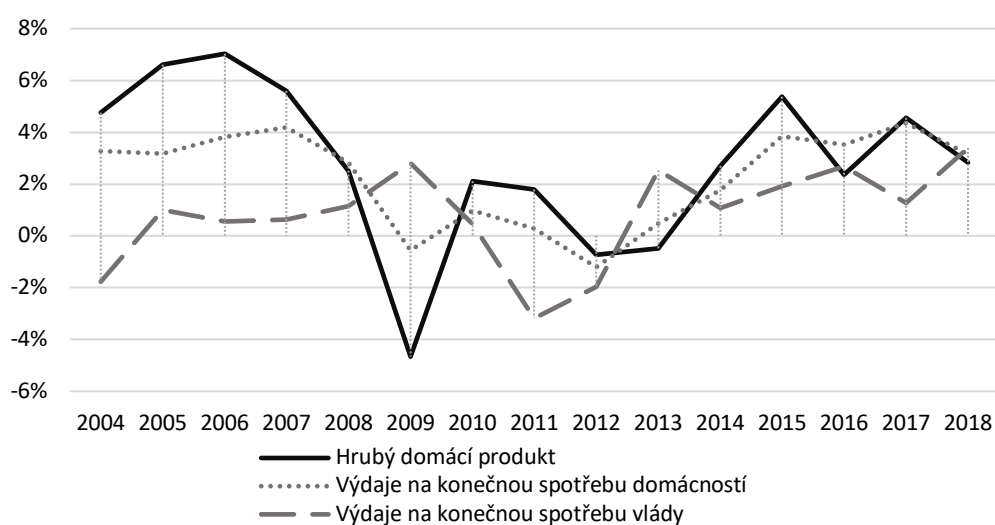
(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Období 2004–2008

V období 2004 až 2007 docházelo k růstu HDP, v roce 2007 tomu tak bylo i přestože světová ekonomika mírně zpomalovala, v dalším roce docházelo po většinu roku k růstu hrubého domácího produktu, ale tempo začalo zpomalovat, v posledním čtvrtletí HDP pokleslo. Recese byla importována ze zahraničí, česká ekonomika pocítila výrazné zhoršení zahraničního obchodu z důvodu poklesu světových ekonomik.

Z hlediska spotřeby domácností docházelo k růstu, i když v letech 2004 a 2005 spotřeba mírně zpomalovala svůj růst. V roce 2006 došlo opět k oživení a ke zrychlení tempa růstu. Ekonomika v roce 2007 byla podpořena zejména silnou spotřebou domácností. V roce 2008 se projevvalo oslabování růstu spotřeby domácností. Růst spotřeby vlády nepřesáhl ve daném období 1,15 %, což vzhledem k ekonomické expanzi není neobvyklé.

Graf 8 Vývoj spotřeby domácností a spotřeby vlády



(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Průměrná míra inflace v roce 2004 dosahovala 2,8 %, což také souviselo se vstupem do EU a změnami v některých politikách (např. systém DPH). Právě zdražování mohlo mít vliv na zpomalování růstu spotřeby domácností. V roce 2005 se průměrná roční inflace oproti předchozímu roku snížila na 1,9 %. Zatímco rostly ceny v oblasti stravování a ubytování, bydlení, mírně poklesly ceny potravin a nealkoholických nápojů z důvodu klesajících cen obilovin, vajec, brambor. Repo sazba se držela v rozmezí mezi 1,75 % a 2,25 %. V roce 2006 domácnostem rostl čistý disponibilní důchod a došlo k oživení spotřeby domácností. Meziroční míra inflace v roce 2007 dosáhla 2,8 %, přičemž docházelo k růstu regulovaných cen, a to zejména cen tabákových výrobků, jelikož téhož roku byla zvýšena sazba spotřební daně (sazba byla zvýšena i v r. 2006). Avšak hlavní příčinou vyššího meziročního růstu cen byly potraviny a nealkoholické nápoje, a to zejména v posledním kvartále daného roku, což bylo vyvoláno zahraničními jevy kvůli problémům na světových finančních trzích. I přes zdražování některého typu zboží a služeb spotřeba domácností byla silná, pravděpodobně domácnosti udržovaly optimistický postoj k aktuálnímu i budoucímu vývoji ekonomiky. V roce 2008 byla průměrná meziroční míra inflace 6,3 %. Důvodem byl výraznější růst cen zejména potravin, což mělo primárně globální příčiny, také zvýšení sazby DPH a zvýšení spotřební daně. Právě vysoká míra inflace mohla zapříčinit oslabení růstu spotřeby domácností.

Ve sledovaném období bylo dosahováno poměrně vysoké nezaměstnanosti, ale díky dobrému ekonomickému výkonu vykazovala klesající trend. Obecná míra nezaměstnanosti v roce 2008 dosahovala nejnižších hodnot za posledních deset let, přesto však je možné pozorovat ve 4. čtvrtletí zvýšení počtu nezaměstnaných při srovnání s předchozím čtvrtletím (po sezónním očištění). Tento jev nastal poprvé od r. 2005. Je tak možné předpokládat, že se již firmy začaly potýkat s nízkou poptávkou po své produkci a přistoupily tak k propouštění zaměstnanců. V období 2004 až 2008 taktéž rostl disponibilní důchod domácností, což se pozitivně projevilo na spotřebě (zejména v letech 2006 a 2007). Kromě roku 2008 došlo každý rok ke zvýšení minimální mzdy, jak bude ukázáno dále, v roce 2007 se jednalo o poslední navýšení na dalších 5 let. Obchodní bilance se od poloviny roku 2005 udržovala v přebytku, vývoz i dovoz dosáhl v roce 2006 vysoké dynamiky, stejně tak v roce 2007. Od října roku 2008 se na zahraničním obchodě projevila ekonomická situace ve světě a ve 4. čtvrtletí se objem vývozu snížil meziročně o 13,7 %, dovozu o 9,0 %.

V rozpočtovém výhledu z r. 2003 se vláda zavázala, že v letech 2004, 2005, 2006 bude snižovat vládní deficit, a to vzhledem k neudržitelnosti dosavadní rozpočtové politiky, jelikož byly vysoké fiskální deficity tvořeny i v době hospodářského růstu. I podle samotného Ministerstva financí ČR nesouvisela tvorba deficitů s transformačními problémy ani s fází ekonomického cyklu, ale jednalo se o problémy strukturálního charakteru (Ministerstvo financí 2004). V r. 2004 byl schodek SR plánovaný na 115,7 mld. Kč, ve skutečnosti skončilo hospodaření SR se schodkem 93,7 mld. Kč, což je o 14 % nižší schodek než předchozí rok a o 19 % nižší než plánovaný výsledek hospodaření státního rozpočtu. Vzhledem k růstu HDP se přesto jedná o vysoký schodek (i přes vyšší nezaměstnanost bylo dosaženo silného růstu daňových příjmů). V r. 2003 bylo dosaženo schodku ve výši 109,1 mld. Kč (schválený rozpočet pro rok 2003 počítal se schodkem 111,3 mld. Kč). Z čehož vyplývá, že vláda při tvorbě SR pro rok 2004 počítala, že schodek bude pro tento rok ještě o něco vyšší než v r. 2003. Ve skutečnosti však došlo k 102% plnění celkových příjmů a 99% plnění celkových výdajů SR. Na výši příjmů (meziroční růst 10 %) měly vliv především tyto položky SR: pojistné na důchodové pojištění (+16 %), daň z přidané hodnoty (+12 %), daň z příjmů fyzických osob (+7 %). Silný růst inkasa daní souvisel s ekonomickým růstem i s poklesem nezaměstnanosti oproti předchozímu roku. Z hlediska fiskálních opatření došlo v r. 2004 například ke snížení základní sazby DPH (z 22 % na 19 %), zvýšení sazby pojistného na důchodové zabezpečení (z 26 % na 28 % vyměřovacího základu), snížení pojistné sazby příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (z 3,6 % na 1,6 %). DPH a pojistné na sociální zabezpečení jsou stěžejní položky příjmové strany

státního rozpočtu. U DPH sice došlo ke snížení základní sazby, ale došlo zároveň k dalším změnám v systému DPH v souvislosti se vstupem ČR do EU, které měly za důsledek zdražení některých služeb či zboží. Doposud některé zboží a služby spadaly pod sníženou sazbu, avšak nový zákon z května 2004 převedl celou řadu zboží a služeb do základní sazby. To se odrazilo na vyšší míře inflace. Zdražilo zejména stravování, ubytování, telekomunikační služby a další. Má-li dojít ke zvyšování daňové zátěže domácností, je efektivnější použít tyto fiskální opatření právě v době ekonomického růstu, kdy negativní dopady nebývají silné, což se z hlediska plnění příjmů povedlo, nicméně spotřeba domácností tento rok zpomalila svůj růst, načež mohly mít vliv uvedené změny. Navýšení sazby daně způsobí vyšší příjem do státní kasy, což je efekt, který je silnější než snížení spotřeby, tudíž nedochází k větším změnám v bilanci státního rozpočtu. U HDP však může převažovat negativní efekt ze snížené spotřeby v důsledku zvýšené daně ze spotřeby a utlumené spotřeby domácností. Zdražení některého typu zboží a služeb a zároveň zvýšení odvodů na sociální zabezpečení (snížení disponibilního důchodu) vede ke oslabení kupní síly domácností, a tak by tyto změny mohly být prováděny s delším odstupem. K navýšováním sazeb daní může docházet v případě, že dosavadní výše celkových příjmů nestačí k pokrytí výdajů. Ovšem i přes zvýšení sazeb došlo k vytvoření vysokého schodku a je tak zřejmé, že by vlády neměly opomíjet výdajovou stranu SR. Jak uvádí Shome (1995), je běžný jev, že vlády často přehlížejí náklady spojené se zvyšováním daní (v tomto případě je poukázáno především na navýšení sazby pojistného, sazba DPH byla ovlivněna vstupem do EU) za účelem snížení schodku, a namísto snížení některých výdajů mají často tendenci vymýšlet nová daňová opatření. Navýšení daní je i z politických důvodů snadnější k implementaci než snížení výdajů, avšak nejedná se o efektivní a dlouhodobě udržitelné řešení. Celkové výdaje vzrostly v roce 2004 o 6 %. Na růstu výdajů se podílely jednak mandatorní výdaje (růst + 6,3 %), ale i odvody prostředků EU. Vzhledem k rostoucí cenové hladině mělo by zpravidla docházet i k růstu vládních výdajů, avšak zároveň by mělo být dosahováno v dobách ekonomického růstu vyrovnaného rozpočtu, př. přebytku. Pokud je hladina výdajů vyšší než hladina příjmů, tak v momentě, kdy dochází k podobnému růstu výdajů i příjmů, nemůže dojít ke snižování záporného salda státního rozpočtu. Na výši výdajů měl vliv i růst výdajů spojených s politikou zaměstnanosti. Skutečná výše výdajů je také ovlivněna převodem nedočerpaných výdajových prostředků (tj. rozdíl mezi rozpočtovanými a skutečnými výdaji) do rezervních fondů. Převedeno bylo 29,0 mld. Kč. V předchozích třech letech nepřesáhla převáděná částka 5,5 mld. Kč, jelikož byla možnost převodu limitována. Novela zákona však umožnila převádět tyto prostředky bez omezení. To může působit jako motivace pro vládu pro nadhodnocování výdajů pro tvorbu rezervních prostředků. Dalším problémem je, že jsou-li v dalším roce tyto prostředky využity,

nemusejí být již využity na původní záměr a také zhoršují v daných letech výsledek hospodaření státního rozpočtu.

Vzhledem k pozitivnímu vývoji ekonomického prostředí (růst spotřeby domácností, pokles nezaměstnanosti, růst disponibilního důchodu domácností), došlo v roce 2005 k dalšímu zrychlení meziročního růst příjmů státní kasy (+13 %), kdy daňové příjmy rostly 7% rychlostí (projevilo se zejména u DPPO, spotřební daně i DPH). Růst byl zaznamenán i u přijatých dotací, které vzrostly z 19 mld. Kč na 68 mld. Kč, což je zapříčiněno vstupem do EU. Z hlediska nastavení daní došlo ke snížení sazby u DPPO (z 28 % na 26 %). Vyšší inkaso DPPO však nelze jednoznačně spojovat se změnou sazby daně. U DPPO lze sledovat vysokou volatilitu v průběhu celého sledovaného období, ať už probíhala změna sazby daně či nikoliv. Mnohem více je možné pozorovat korelaci s výkonem ekonomiky. Jak bude ukázáno dále, české vlády spíše inklinují k přenášení daňové zátěže z daní přímých na daně nepřímé, konkrétně se navyšuje DPH a spotřební daň. Nástroje fiskální expanze, mezi které patří i snižování daní, jsou doporučovány zejména v období ekonomické recese, jelikož během ekonomického růstu nemají příliš velký vliv na HDP. V r. 2005 došlo k poklesu inkasa DPFO, přičemž v tomto roce fungovala tzv. progresivní daň. Tento typ daně je klasický případ automatického stabilizátoru. S rostoucím důchodem roste průměrná daňová sazba a naopak, snižuje-li se důchod, snižuje se průměrná daňová sazba. Právě v dobách ekonomických expanzí by mělo docházet k většímu inkasu, avšak zdá se, že se zde negativně projevila na inkasu vyšší nezaměstnanost. Ve skutečnosti skončilo hospodaření SR se schodkem ve výši 56,3 mld. Kč, což je o 27,3 mld. Kč nižší schodek než schodek schválený. Došlo k podhodnocení příjmů do státní kasy, příčinou je především růst HDP, který již druhý rok přesahoval odhady potenciálního růstu, zároveň měly také vliv přijaté dotace. Dynamika růstu příjmů výrazně převyšovala růst výdajů, avšak bylo čerpáno více výdajů, než kolik stanovoval státní rozpočet. Důvodů pro nesnižování výdajů ze strany vlády je hned několik a budou v pozdější části práce popsány. V průběhu roku do SR byly zapojeny prostředky z rezervních fondů. Na konci roku pak byly opět některé prostředky převedeny do daných fondů. Celkem tak bylo v rezervních fondech 57,1 mld. Kč, což může posloužit k posílení výdajů v dalších letech, a tak negativně ovlivnit výsledek hospodaření.

V grafu 7 v roce 2006 lze vidět, že růst výdajů byl vyšší než růst vládních příjmů. Což ve sledovaném období nastalo celkem třikrát, a to v r. 2006, 2009 a 2017. V tomto období vzrostly především mandatorní výdaje, a to o 11 %, přestože bylo dosahováno vysokého meziročního růstu HDP. Tohoto roku nastaly v ČR rozsáhlé povodně, které způsobily mnoho škod. Aby byly zajištěny

prostředky pro řešení dopadů povodní, byly prostřednictvím zákona navýšeny vládní výdaje i vládní příjmy o 5 mld. Kč, tudíž bez dopadu na saldo státního rozpočtu. V prosinci byly znovu navýšeny výdaje, tentokrát došlo k navýšení schodku z plánovaných 74,4 mld. Kč na 83,7 mld. Kč. Výdaje byly navýšeny pro pokrytí důchodů. Ve skutečnosti bylo dosaženo schodku ve výši 97,6 mld. Kč, což narušilo trajektorii snižujícího schodku SR.

Tabulka 3 **Mandatorní výdaje 2005 a 2006**

	Skutečnost 2005	2006				Index 2006/2005
		schválený rozpočet	rozpočet po změnách	skutečnost	plnění rozpočtu po změnách v %	
Mandatorní výdaje	471 746	511 260	515 983	523 194	101,4	110,9
v tom: vyplývající ze zákona	425 056	469 237	476 512	473 731	99,4	111,5
vyplývající z jiných právních norem	391	349	355	215	60,6	55,0
vyplývající ze smluvních závazků	46 301	41 674	39 116	49 248	125,9	106,4

(zdroj: MF)

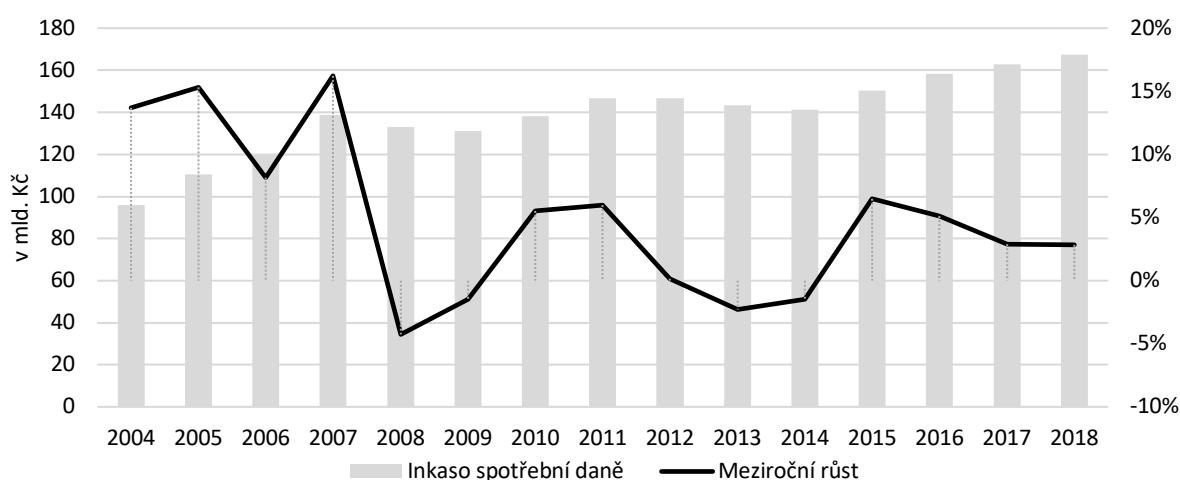
V období hospodářského růstu vzniká prostor pro snižování schodku SR, aby se zabránilo zbytečnému zadlužování. To se ovšem v r. 2006 nestalo a schodek vzrostl oproti předchozímu roku o 73 %. Teoreticky v době ekonomického růstu, kdy klesá nezaměstnanost a zvyšují se příjmy domácností, roste i inkaso daní. Zároveň se snižuje lidem potřeba sociálních dávek a tím se snižují vládní výdaje. Zdá, že v ČR v tomto období, došlo k opačnému efektu. Daně ve SR sice rostly 4% rychlostí, což je ovšem o 3 p. b. méně než předchozí roky, ale především rostly mandatorní výdaje 11% rychlostí (nejvíce ve sledovaném období). Je-li u většiny výdajů SR již předem dáno, kde budou spotřebovány, což naplňuje podstatu mandatorních výdajů (i v podstatě kvazimandatorních výdajů), výrazně to omezuje prostor pro cílenou fiskální politiku. Od r. 1995 došlo k navýšení mandatorních výdajů o 170 % (celkové výdaje vzrostly o 113 %). Došlo ke snížení sazby daně v prvním a druhém daňovém pásmu, což se mohlo projevit v klesajícím inkasu DPF0. Klesalo i inkaso DPPO, kde taktéž došlo ke snížení sazby. I přesto, že se vláda zavázala ke snižování schodků SR, došlo zřejmě k expanzivním opatřením.

Fiskální politiku v období 2004 až 2006 nelze příliš hodnotit jako stabilizační. Zatímco růst HDP dosahoval poměrně vysokých hodnot, vláda pokračovala v trendu tvorby vysokých schodků SR. V r. 2006 byly konány volby do Poslanecké sněmovny, a je možné se domnívat, že právě výrazné navýšení zejména mandatorních výdajů či snížení daní u osob s nižšími příjmy mohlo nastat s úmyslem získat politické body. Téměř u 80 % mandatorních výdajů se jedná o sociální transfery. Jedním z možných způsobů, jak částečně zamezit populistickému výraznému navyšování vládních

výdajů v době voleb, a to i přes ekonomický růst, by s odkazem na práci Houa (2006) mohla být tvorba víceletého státního rozpočtu. Jednoleté rozpětí činí SR nedostatečným nástroj pro finanční plánování. Mohl by tak být vytvářen vyšší tlak na tvorbu vyrovnaných rozpočtů, či při nejmenším se snižujícím se deficitem. Jak sám autor ovšem říká, tento formát závisí na přesných odhadech příjmů a výdajů, což je náročné z hlediska nejistoty ekonomické situace i z hlediska technického zajištění. Aby mohly víceleté vyrovnané rozpočty fungovat, bylo by zapotřebí během ekonomického růstu vytvářet rezervy, ze kterých bych se dalo čerpat v případě cyklických výkyvů, a to bez výraznějšího zásahu do salda státního rozpočtu. V r. 2006 došlo také ke zvýšení minimální mzdy, a to hned dvakrát (tento jev nastal pouze jednou ve sledovaném období). Zvyšování minimální mzdy patří mezi oblíbené předvolební téma v ČR. Sice způsobuje vyšší provozní náklady firem, ale nachází-li se ekonomika ve fázi růstu, zvyšuje se poptávka po produkci a firmy najímají zpravidla více pracovní síly. Nicméně navyšování mezd dvakrát do roka může vytvářet firmám, ale i státu, zbytečné administrativní náklady.

Při plánování SR pro rok 2007 bylo počítáno s meziročním přírůstkem HDP o 4,9 %, meziroční mírou inflace 3,0 % a průměrné míry nezaměstnanosti 6,7 %. Schválený rozpočet byl zhruba o 6 mld. nižší než skutečný schodek r. 2006, kdy bylo dosaženo druhého nejhoršího výsledku hospodaření SR (nejvyšší schodek byl v r. 2003) od vzniku ČR. Ve skutečnosti v r. 2007 dosáhl státní rozpočet schodku ve výši 66,4 mld. Kč, což je o 25,5 mld. Kč méně, než bylo plánováno. Již několikátým roce v řadě bylo dosahováno vysokého ekonomického růst, přesto výsledek hospodaření SR opět končil vysokým schodkem. Příjmy byly naplněny na 106 % (meziroční růst 11,1 %), výdaje byly o 3,3 % vyšší než plánované. Tudíž to, že nakonec bylo dosaženo lepšího salda, než se kterým počítal plán, bylo dosaženo díky vyšším příjmům spojeným s ekonomickým růstem. Na příjmech se podílelo zejména inkaso DPPO (meziroční růst 20 %), spotřební daň (+17 %), DPH (+9 %) a DPFO (+12 %). Kromě spotřební daně nebyly sazby DPPO, DPH ani DPFO měněny. Na vysoké inkaso DPPO mohla mít vliv zejména silná spotřeba domácností, což vede k vyšším tržbám firem, které poté odvádějí vyšší daně.

Graf 9 Inkaso spotřební daně a meziroční růst



(zdroj dat: ČNB, vlastní zpracování)

V tomto roce bylo dosaženo nižšího meziročního růst mandatorních výdajů, a to 6 %, což je o 5 p. b. méně než rok předchozí. Sociální transfery tvořily většinový podíl na mandatorních výdajích (75 %). V létě r. 2007 došlo prosazení Reformy českých veřejných financí. S platností od dalšího roku byla zavedena místo progresivní daně superhrubá mzda a rovná daň z příjmů fyzických osob se sazbou ve výši 15 %. Právě kvůli systému superhrubé mzdy činilo reálné zdanění 21,3 %. Doposud fungovala tzv. progresivní daň, kde pro lidi s nejnižší mzdou platila sazba ve výši 12 %, naopak horní sazba byla 32 %. Reformou byly také zavedeny 3 ekologické daně. Naopak daně pro právnické osoby se měly pro rok 2008 snížit z 24 % na 21 %. Z hlediska výdajů došlo ke škrtkům v systém sociálních dávek. Restriktivní reformy podobného typu je vhodné je provádět zejména v dobách ekonomického růstu, což se stalo. V r. 2007 se neprojevovaly na HDP důsledky problémů na světových trzích. Důvodem reformy bylo zastavení tvorby vysokých schodků, jelikož to není z dlouhodobého hlediska udržitelné. Vhodnost některých samotných opatření typu superhrubé mzdy, je však při nejmenším diskutabilní. Daňové zatížení příjmu se tak stalo poměrně vysoké i ve srovnání s jinými vyspělými státy.

Z hlediska fiskálních zásahů v roce 2008 mělo vliv na vysokou meziroční inflaci opětovné navýšení sazby spotřební daně (u tabákových výrobků) i sazby DPH (z 5 % na 9 % u některého typu služeb a zboží). V daném roce byly zavedeny i regulační poplatky u lékařů. V roce 2007 byla schválena reforma veřejných financí s cílem snížit růst běžných výdajů a snížit rozpočtový deficit. Z tohoto lze usuzovat, že zde probíhala snaha o stabilizaci veřejných prostředků. Zatímco mandatorní výdaje pokračovaly v trendu poměrně vysokých meziročních přírůstků jako v minulých letech, kapitálové výdaje byly o 9 % nižší než předchozí rok. Celkové výdaje daného roku poprvé ve

sledovaném období poklesly a bylo tak dosaženo schodku ve výši 20 mld. Kč. Jak bude ukázáno dále, lepšího výsledku hospodaření SR bylo dosaženo až v r. 2016. Jak však již bylo uvedeno, snížení schodku bylo dosaženo také díky také tomu, že kapitálové výdaje oproti předchozímu roku poklesly. Právě investiční výdaje podporují trvalý a udržitelný růst státu. Například Kollatz-Ahnen a Roick (2018) považují za důležité, aby byla udržena kontinuita investic. Vláda se tak v rámci restriktivních opatření v dobách ekonomického růstu má zaměřovat především na systémové změny.

Období 2009–2012

V tomto období došlo hned ke dvěma recesím v České republice. Zatímco jedna byla způsobena externím šokem v důsledku světové finanční krize, druhá byla zapříčiněna z velké části úspornými opatřeními vlády a utlumenou spotřebou domácností. První recese započala v roce 2009, kdy meziroční pokles HDP dosáhl podobných hodnot jako EU. Rok 2010 se nesl v duchu ekonomického oživení, ale také diskrečních restriktivních opatření. Vláda schválila balíček úsporných opatření jako reakci na předchozí ekonomickou recesi a vysoký schodek SR z předešlého roku. Ve zpomalování růstu HDP v roce 2011 se odrazil pokles výdajů na konečnou spotřebu vlády i tvorby hrubého fixního kapitálu, a to ve všech čtyřech čtvrtletí. V roce 2012 opět zasáhla českou ekonomiku recese. Tentokrát však recese měla jiný charakter. I v grafu 8 bylo možné pozorovat, že spotřeba poklesla ještě více než v r. 2009.

Spotřeba domácností během roku 2009 ve všech čtvrtletí klesala. Výdaje na konečnou spotřebu domácností zaznamenaly další rok pouze mírný růst, tvořily jej zejména předměty krátkodobé a dlouhodobé spotřeby, naopak se nepodílely předměty střednědobé spotřeby či služby. V lidech tak zřejmě po recesi přetrvávala potřeba spíše tvořit úspory, avšak alespoň mírnému navýšení spotřeby mohla napomoci nízká míra inflace. Naopak v neprospěch spotřeby v roce 2010 mohla působit hojně diskutovaná úsporná opatření vč. navyšování daní. V r. 2011 dochází k opětovnému zpomalování růstu spotřeby domácností a v roce 2012 je dosaženo silného poklesu. Z hlediska spotřeby vlády docházelo v důsledku ekonomické recese r. 2009 k růstu konečných výdajů na spotřebu vlády, v průběhu roku 2010 lze vidět, že konečná spotřeba vlády již zpomaluje růst a v roce 2011 a 2012 dochází k poklesu v rámci diskrečních restriktivních opatření vlády.

Průměrná meziroční míra inflace v roce 2009 byla 1,0 %. Na cenovou hladinu měl vliv zejména pokles cen potravin a nealkoholických nápojů, dále také pohonných hmot či automobilů. Při recesi

postupně docházelo k poklesu poptávky po produkci firem. Firmy v reakci na to, někdy může být reakce opožděná, snižují počet zaměstnanců, čímž se zvyšuje produktivita práce (méně pracovních sil na jednotku kapitálu). S poklesem poptávané produkce klesá i poptávka po surovinách a ceny některých komodit klesají. V tabulce 4 je znázorněna inflace od ledna 2008 do prosince 2009. Inflace vrcholila v posledním čtvrtletí roku 2008, v r. 2009 docházelo po celý rok ke snižování hodnoty, až se dostala na 1 % v prosinci.

Tabulka 4 **Vývoj inflace v období 2008–2009 (%)**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2008	3,4	3,9	4,3	4,7	5,0	5,4	5,8	6,1	6,4	6,6	6,5	6,3
2009	5,9	5,4	5,0	4,6	4,1	3,7	3,1	2,6	2,1	1,6	1,3	1,0

(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Průměrná míra inflace v roce 2010 byla 1,5 % (během roku měla rostoucí tendenci). Jelikož se ekonomika nacházela v záporné produkční mezeře, nebyly vytvářeny silné tlaky na růst inflace. Inflace nejprve v roce 2012 rostla (v průměru byla 3,3 %, což je nejvíce od roku 2008), v posledním čtvrtletí inflace stagnovala, od počátku r. 2013 inflace opět klesala. Během recese je poměrně běžný jev, že nejprve dochází k růstu inflace a poté v souvislosti s vyšší produktivitou začínají působit protiinflační tlaky. Vyšší inflace snižuje kupní sílu domácností a tlumí tak dál jejich spotřebu. V r. 2012 byla opět navýšena sazba DPH, a to o 4 p. b. (snížená sazba z 10 % na 14 %), což se projevilo v cenách zejména v oddílech potravin, nealkoholických nápojů, částečně bydlení a dopravy. Navyšování daní během recese může mít procyklické důsledky.

Míra nezaměstnanosti v roce 2009 v důsledku recese začala opět růst. Další rok mírně klesala, přesto dosahovala stále vysokých hodnot. Vzhledem k nízké spotřebě domácností zřejmě nebyly firmy motivovány ke zvyšování počtu zaměstnanců. Na konci roku 2010 se snižování pozastavilo. Nízká poptávka roku 2012 způsobila další propouštění zaměstnanců a nezaměstnanost tak opět narůstala. Vláda místo toho, aby se snažila obnovit ekonomickou aktivitu, dál měla za cíl snižování schodku SR.

Původní plán pro rok 2009 schválený v prosinci 2008 počítal se schodkem ve výši 38,1 mld. Kč, avšak v průběhu roku 2009 došlo k několika změnám a výsledný rozpočtováný výsledek činil 52,2 mld. Kč. Příjmy byly plánované na 1 131,8 mld. Kč, ve skutečnosti putovalo do SR 974,6 mld. Kč.

Zjevně tak došlo k silnému nadhodnocení příjmů. V období ekonomické recese je běžné, že klesají vládní příjmy. K výraznému nenaplnění došlo zejména u DPPO, kdy oproti předchozímu roku klesla o 34 %. Klesaly však i všechny ostatní daňové příjmy, vč. pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Na pokles má vliv zejména pokles poptávky po produkci firem, zvyšování nezaměstnanosti, pokles čistého disponibilního důchodu. Dále také dochází ke zvyšování výdajů v souvislosti s vyššími sociálními dávkami. Jedná se o přirozené jevy recese. Cílem aktivní fiskální politiky by mělo být tlumení těchto negativních efektů. To může být vykonáno zvýšením výdajů či úpravou daňových sazeb. V r. 2009 byly přijaty některá protikrizová opatření, která se taktéž negativně promítla do inkasa daní. Neplnění rozpočtovaných příjmů se tak stalo stěžejním problémem a důvodem vysokého schodku. Po změnách rozpočtu byly naplánovány výdaje na 1 184,6 mld. Kč. Ve skutečnosti bylo dosaženo 1 167,0 mld. Kč. V r. 2009 vzrostly výdaje o 7,6 %. Zejména se jednalo o sociální dávky, jež dosáhly výše 663,7 mld. Kč (v r. 2008 dosahovaly 618,0 mld. Kč). Pro srovnání – před reformou veřejných financí docházelo mezi lety 2004 až 2007 v průměru k růstu výdajů ve výši 7,8 %, přičemž se jednalo o roky ekonomického růstu. Mezi protikrizová opatření patřila například sleva na sociálním pojištění pro zaměstnavatele, mimořádné daňové odpisy či snížení sazby pojistného na nemocenské pojištění a státní politiku zaměstnanosti. V reakci na odcházející recesi již v r. 2009 však na sebe dlouho nenechaly čekat úsporná opatření, které jsou považovány za významný faktor recese r. 2012/2013.

Plánované příjmy SR 2010 po změnách činily 1 055,2 mld. Kč, výdaje 1 218,1 mld. Kč, rozdíl -162,9 mld. Kč. Hospodaření SR skončilo v roce 2010 schodkem 156,4 mld. Kč. Výsledek byl lepší o 6,5 mld. Kč oproti rozpočtu a o 36 mld. Kč lepší než skutečnost roku 2009. Fiskální konsolidace se projevovala na výdajové i příjmové straně. Z hlediska teorie o fiskální politice se jednalo o diskreční restriktivní opatření. Pro ušetření výdajů byla například pozastavena valorizace důchodů, dotčena byla i podpora v mateřství či nemocenská. Byla zavedena i opatření, která měla za cíl zvýšit příjmy státní kasy. V r. 2010 byla navýšena základní i snížená sazba DPH (z 19 % na 20 %, z 9 % na 10 %). Ke zvýšení došlo i u spotřební daně, což se však minulo s účinkem. Byla zvýšena spotřební daň u nafty, což vedlo dopravce k tomu, aby začali poptávat naftu v zahraničí. Došlo k silnému nadhodnocení příjmů SR, ačkoliv bylo očekáváno na příjmové straně 1 055,2 mld. Kč, ve skutečnosti z důvodu neplnění všech kategorií příjmů SR to činilo 1 000,4 mld. Kč. Významné daňové položky jako DPFO, DPPO sice rostly, ale velmi mírným tempem. Důvodem byla nízká poptávka po produkci firem a poměrně vysoká nezaměstnanost. Od roku 2004 dochází také ke snižování sazby DPPO. V roce 2010 byla zavedena sazba daně 19 % a v této výši zůstala i po zbytek

sledovaného období. Ze třiceti zemí OECD má ČR sedmou nejnižší sazbu DPPO (data OECD z roku 2018), spolu s dalšími několika zeměmi jako například Polskem či Slovinskem. Nejvyšší sazbu má Francie, a to 34,43 %. Nižší sazbu, než je v ČR, má například Německo (15,83 %), Kanada (15 %) nebo Švýcarsko (8,5 %). Nižší sazba pro právnické osoby může mít důvod jednak ve snaze přilákat zahraniční investory či naopak snaha o to, aby domácí subjekty neodcházely do zemí s nižším daňovým zatížením.

Tabulka 5 **Vývoj sazby DPPO v ČR (v %)**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
28	26	24	24	21	20	19	19	19	19	19	19	19	19	19

(zdroj dat: OECD, vlastní zpracování)

Tabulka 6 **Skutečné celkové inkaso DPPO (v mld. Kč)**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
116	142	135	163	183	120	124	118	128	121	132	148	165	171	174

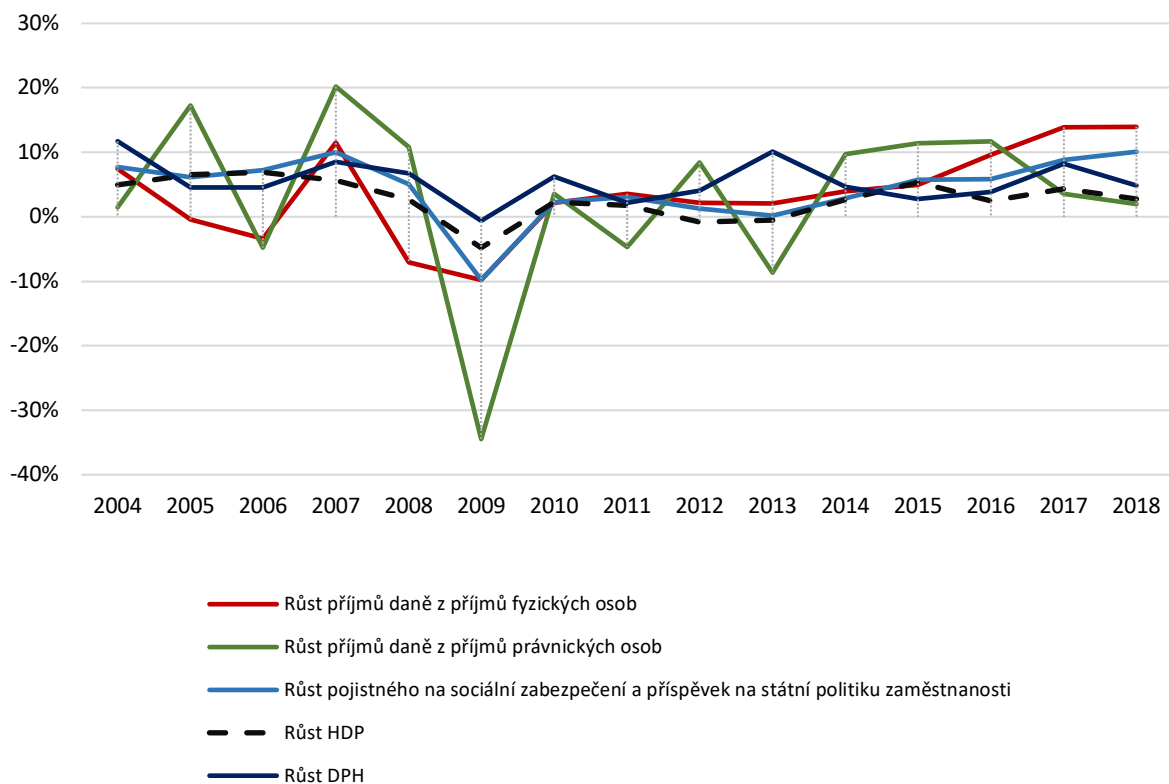
(zdroj dat: MF, vlastní zpracování)

V roce 2010 výdaje SR poklesly (o 1 %) oproti r. 2009 právě v souvislosti s úspornými opatřeními. Právě úsporná opatření v tomto období jsou velmi často považována za významný faktor další recese, která započala v r. 2012. Restriktivní opatření s cílem snížit schodek SR v době ekonomického růstu byly sice žádoucí, ale je možné se domnívat, že byly příliš silné a přišly moc brzy po skončení recese. Úsporná opatření tak měla negativní vliv na české domácnosti a jejich spotřebu, což se začalo projevovat už v dalším roce a zejména pak v r. 2012.

Plánovaný rozpočet 2011 dosahoval příjmů ve výši 1 074,8 mld. Kč a výdajů 1 210,0 mld. Kč, rozpočtovaný schodek 135,2 mld. Kč. Ve skutečnosti bylo dosaženo příjmů 1 012,8 mld. Kč, což je o 62,1 mld. Kč méně než plánovaný rozpočet. Celkové hospodaření SR skončilo schodkem 142,8 mld. Kč, což je o 7,6 mld. Kč horší výsledek oproti plánovanému rozpočtu. Opět tak došlo k nadhodnocení příjmů. Jeden z důvodů je nižší příjem prostředků z EU, ale také původně předpokládaný vyšší růst HDP. Pokles zaznamenala DPPO, pro kterou je typické v ČR vysoká volatilita, což lze pozorovat v grafu 10. Bilicka (2019) tento jev ve své práci popisuje, uvádí, že příjmy z daní z příjmu právnických osob reagují na výkyvy hospodářských cyklů silně a asymetricky a je běžné, že velké korporace dosahují vysokých zisků v jednom roce a v příštím roce zaznamenají prudké poklesy, a to zejména pak v době recese, kdy jsou jejich tržby výrazně ovlivněny poklesem

poptávky po jejich produkci. Ostatní daňové položky dosáhly velmi obdobného, nízkého růstu, který poměrně kopíroval růst HDP. Skutečné výdaje si udržely téměř stejnou výši jako předchozí rok. Běžné výdaje vzrostly o 1 %, naopak kapitálové výdaje poklesly o 9 %. Jsou tak zřejmé úsporná opatření, které byly zavedeny již v roce 2009. Některé z nich byly uvedeny již v předešlé části, v r. 2011 pak vláda přistoupila mj. i na snižování platů ve veřejné sféře, což nadále tlumilo spotřebu domácností.

Graf 10 Růst příjmů z daní vč. sociálního pojištění a růst HDP



(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Státní rozpočet roku 2012 plánoval schodek ve výši 105,4 mld. Kč, ve skutečnosti bylo dosaženo schodku 101,0 mld. Kč, a tak se od r. 2009 podařilo snížit schodek o 91,4 mld. Příjmy rostly 4% rychlostí. Rozpočet počítal s navýšením příjmů oproti skutečnosti roku 2011 o 71,9 mld. Kč. Zvýšení mělo napomoci i růst sazby DPH a změny v sociálním zabezpečení. NKÚ ve své zprávě k státnímu rozpočtu 2012 uvádí, že předpokládaná hodnota inkasa DPH se od r. 2008 nedaří plnit. I přestože byla v r. 2012 zvýšena snížená sazba o 4 p. b., vzniklo oproti schválenému rozpočtu záporné saldo daně z přidané hodnoty ve výši 21,9 mld. Kč. DPPO meziročně vzrostla o 4 %. To bylo způsobeno mj. i legislativními změnami jako např. zrušení osvobození od daně či novou

povinností ukládat pokutu za pozdní podání daňových přiznání. Negativně ovlivňovala výběr daně ekonomická situace a velmi nízká spotřeba domácností. Lze vidět, že zde nefungovala přímá úměra mezi zvýšením sazby DPH a skutečným inkasem daně, ale zjevně záleží na dalších faktorech. V tabulce 7 u roku 2012 lze sledovat nárůst skutečného inkasa pouze o 1 %, což je jedna z nejnižších hodnot ve sledovaném období. Příčinu lze vidět právě ve velmi nízké spotřebě domácností.

Tabulka 7 DPH ve SR a její skutečné inkaso

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inkaso DPH (v mld. Kč)	184,3	208,4	217,8	236,8	255,2	253,6	269,6	275,4
Meziroční vývoj	12 %	13 %	4 %	9 %	8 %	-1 %	6 %	2 %
DPH ve SR (v mld. Kč)	140,4	146,8	153,5	166,6	177,8	176,7	187,8	191,9
Meziroční vývoj	12 %	5 %	5 %	9 %	7 %	-1 %	6 %	2 %
DPH ve SR / Inkaso DPH	76 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Inkaso DPH (v mld. Kč)	278,2	308,5	322,9	331,8	349,7	381,7	413,3	
Meziroční vývoj	1 %	11 %	5 %	3 %	5 %	9 %	8 %	
DPH ve SR (v mld. Kč)	200,0	220,0	230,3	236,6	245,7	266,0	279,0	
Meziroční vývoj	4 %	10 %	5 %	3 %	4 %	8 %	5 %	
DPH ve SR / Inkaso DPH	72 %	71 %	71 %	71 %	70 %	70 %	68 %	

(zdroj dat: ČNB, ČSÚ, vlastní zpracování)

Tabulka 8 Vývoj sazby DPH

OBDOBÍ	ZÁKLADÍ SAZBA	PRVNÍ SNÍŽENÁ SAZBA	DRUHÁ SNÍŽENÁ SAZBA
1. 1. 1995 – 30. 4. 2004	22 %	5 %	x
1. 5. 2004 – 31. 12. 2007	19 %	5 %	x
1. 1. 2008 – 31. 12. 2009	19 %	9 %	x
1. 1. 2010 – 31. 12. 2011	20 %	10 %	x
1. 1. 2012 – 31. 12. 2012	20 %	14 %	x
1. 1. 2013 – 31. 12. 2014	21 %	15 %	x
od 1. 1. 2015	21 %	15 %	10 %

(zdroj dat: Finanční správa ČR, vlastní zpracování)

Období 2013–2018

Období od 2. čtvrtletí roku 2013 až do roku 2018 se neslo v duchu ekonomického oživení a expanze. Z hlediska HDP došlo k nejvyššímu růstu v roce 2015. V roce 2016 stejně jako jiné rozvinuté země zaznamenala ČR mírné zpomalení růstu HDP. V 2017 došlo opět k oživení, avšak v roce 2018 světová ekonomika zaznamenala zpomalování růstu, což se projevilo například snížením poptávky v zahraničí po motorových vozidlech. Právě zahraniční ekonomická situace má výrazný vliv na ČR, protože je silně exportně orientována. Ve světě panovala nejistá situace ohledně obchodních vztahů a zároveň připravovaného odchodu Spojeného království z Evropské unie.

Obecná míra nezaměstnanosti byla obdobně vysoká jako v r. 2012, poté začala mít klesající charakter a jak bude ukázáno dále, ten si ponechala až do konce sledovaného období. V roce 2013 došlo po několika letech k navýšení minimální mzdy (naposledy tomu bylo v roce 2006, resp. v roce 2007, ale to došlo k navýšení jen o 45 Kč). Obecná míra nezaměstnanosti se ani přes, i když mírný, růst HDP nezlepšovala. Na firmy tak negativně působila nízká spotřeba a do určité míry to mohla umocnit i zvýšená minimální mzda, která firmám zvedá náklady. Jak bude však dále ukázáno, v dalších letech i přes zvedání minimální mzdy převažoval pozitivní efekt zvyšování minimální mzdy a nezaměstnanost klesala. V roce 2013 probíhaly volby do PS, je tak možné, že motivací, proč navýšit minimální mzdu v daném roce (příští rok k navýšení už opět nedošlo), bylo získání hlasů voličů. V roce 2018 vykazovala nezaměstnanost rekordně nízkých 2,2 % (nejnižší hodnota v EU).

Tabulka 9 Vývoj minimální mzdy

OBDOBÍ	VÝŠE MIN. MZDY	RŮST MIN. MZDY
2004 leden	6 700	8 %
2005 leden	7 185	7 %
2006 leden	7 570	5 %
2006 červenec	7 955	5 %
2007 leden	8 000	1 %
2013 srpen	8 500	6 %
2015 leden	9 200	8 %
2016 leden	9 900	8 %
2017 leden	11 000	11 %
2018 leden	12 200	11 %

(zdroj dat: MPSV, vlastní zpracování)

Výdaje na konečnou spotřebu domácností v roce 2013 velmi mírně rostly. Spotřeba vlády rostla, i přestože že předešlý rok, kdy probíhal pokles ekonomického výkonu v průběhu celého roku, byl přírůstek spotřeby vlády záporný. Nejvyšších hodnot spotřeba vlády dosahovala ve 3. čtvrtletí (+2,6 %). Je otázkou, proč vláda přistupovala k vyšší spotřebě až v r. 2013. Mohlo to být jednak způsobeno tím, aby v r. 2012 nevytlačovala již tak nízkou spotřebu domácností, další motivací mohlo být ušetření prostředků. Naopak v roce 2013 mohly být motivací ke zvýšení spotřeby volby do PS. V r. 2013 pak MF obhajovalo konečné výdaje vlády na spotřebu jako nutné pro pozitivní příspěvek na konečnou spotřebu k vývoji HDP. Spotřeba domácností byla v roce 2014 podpořena zvyšujícím se disponibilním důchodem a nízkou průměrnou inflací (0,4 %), především z důvodu poklesu cen pohonných hmot a elektřiny. V roce 2014 nedocházelo k výrazným diskrečním opatřením. Došlo k rozvolnění úsporných opatření z předchozích období a MF počítalo s mírně expanzivní politikou. Vysokých hodnot dosahoval růst výdajů na konečnou spotřebu domácností i v roce 2015. Domácnostem se dále zvyšoval disponibilní důchod, klesala nezaměstnanost. Průměrná meziroční inflace byla velmi nízká (0,3 %). Způsobená byla především pozitivním nabídkovým šokem, který byl vyvolaný nízkou cenou ropy na světových trzích. Nízká cena ropy měla vliv i na průmyslové výrobce EU a jejich ceny. I v roce 2016 díky důvěře spotřebitelů, rostoucímu disponibilnímu důchodu a nízké nezaměstnanosti dosahovaly výdaje na konečnou spotřebu domácností poměrně vysokého růstu. Průměrná míra inflace byla nízká, a to 0,7 %, v prosinci se však inflace dostala k inflačnímu cíli 2 %. V průběhu roku tlačila na pokles cen cena ropy na světových trzích. Jednalo se však o nejvyšší inflaci za poslední tři roky. Ekonomické prostředí a fáze hospodářského vytvářely vhodné podmínky pro snižování vládního dluhu nebo minimálně tvorbu vyrovnaného státního rozpočtu, k čemuž však nedošlo. Růst HDP v roce 2017 byl podpořen silnou spotřebou domácností, docházelo k přebytku zahraničního obchodu. V lidech nadále přetrvával optimistický pohled na budoucí vývoj ekonomiky. Průměrná meziroční inflace byla 2,5 %. Jinými slovy, ekonomické prostředí a fáze hospodářského cyklu vytvářely vhodné podmínky pro snižování vládního dluhu nebo minimálně tvorbu vyrovnaného státního rozpočtu, k čemuž však nedošlo. V dalším roce (2018) pokračovala vysoká spotřeba domácností a růst disponibilních příjmů. Avšak zvýšila se i spotřeba vládních institucí, která dosahovala nejvyššího růstu ve sledovaném období. Došlo tak k poměrně neobvyklému jevu, kdy vláda vydávala více prostředků v době ekonomického růstu než v době celosvětové recese, a to v nominální hodnotě i z hlediska meziročního přírůstku. Spotřeba byla způsobena zejména navýšením mandatorních výdajů a povinností čerpat část prostředků na projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie.

Plánovaný státní rozpočet roku 2013 předpokládal na celkových příjmech 1 076,4 mld. Kč a rozpočtovaných výdajích 1 176,4 mld. Kč, což tvoří schodek ve výši 100,0 mld. Kč. Ve skutečnosti byl vytvořen schodek ve výši 81,3 mld. Kč při 4% meziročním růstu příjmů a 2% růstu výdajů. Výdaje byly naplněny z 98,5 %. Kapitálové výdaje poklesly o 10 %. Na růstu příjmů se podílela zejména DPH. Byla navýšena sazba základní i snížena o 1 % (nově základní 21 %, snižena 15 %). Po celý rok 2012 přetrvávala recese a trvala až do 1.čtvrtletí 2013. Již v r. 2012 bylo zřejmé, že je velmi utlumena spotřeba domácností, přesto vláda pokračovala i v roce 2013 v trendu navyšování nepřímých daní, které mohou mít na poptávku negativní vliv.

V roce 2013 proběhla snaha o změnu důchodového systému. Byl zaveden 2. pilíř důchodového spoření, v souvislosti s tím bylo převedeno na důchodové spoření penzijním společností 211,9 mil. Kč, a to na úkor státního rozpočtu. K 1. lednu 2016 byl ovšem tento pilíř zrušen, což bylo prosazováno zejména vládní koalicí ČSSD, ANO a KDU-ČSL. Na schodku státního rozpočtu se zpravidla podepisuje i schodek systému důchodového pojištění. To bylo výrazné zejména v r. 2012 a 2013, kdy schodek dosáhl téměř 50 mld. Kč. Právě systémové změny v důchodovém systému jsou nezbytné, avšak do dnešního dne nebyly řádně provedeny. Významným důvodem pro reformu je stárnutí populace. Zhoršení schodku důchodového systému šlo pozorovat zejména v letech krizových. V roce 2009 vzrostly výdaje o 9 %, zatímco příjmy poklesly o 3 %. Poté při další recesi 2012/2013 došlo ke schodku, který dosahoval téměř 50 mld. Kč. V posledních sledovaných letech je situace lepší díky silnému ekonomickému růstu a velmi nízké nezaměstnanosti, což se projevuje v silném inkasu pojistného.

Tabulka 10 **Důchodové pojištění – příjmy a výdaje**

Období	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Příjmy (v mld. Kč)	301,1	308,5	319,5	323,3	323,8	333	352	372,9	405,3	445,5
Růst	-3 %	2 %	4 %	1 %	0 %	3 %	6 %	6 %	9 %	10 %
Výdaje (v mld. Kč)	-331,6	-337,8	-359,1	-372,8	-373,4	-376,4	-385,5	-389,2	-404,4	-423,5
Růst	9 %	2 %	6 %	4 %	0 %	1 %	2 %	1 %	4 %	5 %
Rozdíl (v mld. Kč)	-30,5	-29,3	-39,5	-49,4	-49,7	-43,4	-33,5	-16,3	0,9	22

(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Schodek státního rozpočtu v roce 2014 byl stanoven na 112 mld. Kč. Ve skutečnosti bylo dosaženo schodku 77,8 mld. Kč. Oproti předchozímu roku se schodek státního rozpočtu snížil o 3,5 mld. Kč.

Meziroční růst příjmů i výdajů se pohyboval mezi 3-4 %. Díky ekonomickému růstu nejvíce podpořila růst příjmů DPH a DPPO, naopak spotřební daň zaznamenala pokles. Z hlediska výdajů nedošlo k dočerpání výdajů, a to především u neinvestičních nákupů a u sociálních dávek (o 7,6 mld. Kč). Nezaměstnanost se v roce 2014 dostala na nejnižší hodnotu od roku 2010. Makroekonomická predikce, která byla využita pro návrh SR pro rok 2014, sice ve svých indikátorech zohledňovala ekonomický růst, avšak nedostatečně se promítl do stanovených ukazatelů SR, což mělo za následek značný rozdíl mezi rozpočtovaným a skutečným schodkem SR za rok 2014 (NKÚ 2015). V případě SR pro rok 2014 byly rozpočtované příjmy vyšší oproti skutečnosti roku 2013 pouze o 6 mld. Kč, a to i přes to, že se již předpokládal ekonomický růst. Ve skutečnosti se pak dařilo již pátým rokem snižovat schodek státního rozpočtu. DPFO za OSVČ byla v roce 2014 ve skutečnosti plněna pouze ze 17,8 % schváleného rozpočtu. Oproti skutečnosti r. 2013 byla tato položka výrazně nadhodnocena. Jedná se o dlouhodobý problém, který souvisí s neefektivním výběrem DPFO za samostatnou výdělečnou činnost. Byla navýšena spotřební daň z tabákových výrobků, což z hlediska načasování (nízké inflace, ekonomického růstu), i snahy o dosažení podobné sazby jako je v EU, lze hodnotit pozitivně. Takto lze hodnotit i fakt, že po čtyřech letech klesání kapitálových výdajů nastal jejich růst, a to o 9 %. Výsledek hospodaření nebyl v roce 2014 ovlivněn diskrečními opatřeními vlády tak jako v minulých letech, kdy docházelo k úsporným opatřením.

I přes ekonomický růst již od roku 2014 rozdíl mezi příjmy a výdaji důchodového pojištění dosáhl výše -43,4 mld. Kč. Pokud ani v dobách ekonomického růstu a při velmi nízké nezaměstnanosti se nedaří dosahovat vyváženého salda důchodového systému, svědčí to nutných systémových změnách. V dalším roce byl zrušen II. pilíř důchodového systému, avšak koalice, která zrušení prosadila nepřišla s jiným návrhem na zlepšení situace s důchody. Je jasné, že v dobách ekonomické recese nevzniká příliš prostoru pro rozsáhlé reformy, avšak v dobách ekonomického růstu je na místě, aby se vláda danou tematikou zabývala.

SR stanovoval příjmy v roce 2015 ve výši 1 118,5 mld. Kč, výdaje ve výši 1 218,5 mld. Kč, schodek činil 100,0 mld. Kč. Plánovaný schodek se tak stále pohyboval na sto miliardové hranici, přestože se ve skutečnosti již dva předchozí roky dařilo schodek udržovat pod touto hranicí. Výsledek hospodaření SR byl ve skutečnosti 62,8 mld. Kč. Došlo k podhodnocení příjmů, a to o 116 mld. Kč, tentokrát však byly i výdaje vyšší, než se plánovalo (o 79 mld. Kč). Podhodnocení příjmů může být zapříčiněno například neočekávaným růstem ekonomiky či, jak uvádí Ulbrich (2011) ve své knize,

může být vytvářen nátlak na podhodnocené odhady příjmů, aby byl vládě později připsán kredit za dosažení lepšího výsledku hospodaření. Díky ekonomickému růstu se zvyšoval růst inkasa daní (+5 %). Zejména se dařilo DPPO. Je běžné, že v dobách ekonomického růstu se zvedá poptávka po produkci firem, tím se navyšuje jejich profit a firmy pak odvádějí vyšší daně. Silně však vzrostly i přijaté transfery (+ 38 %, nárůst o 51,5 mld. Kč). Běžné výdaje vzrostly o 2 %, zatímco kapitálové výdaje o 58 %, a to díky vyššímu financování společných programů ČR a EU v rámci končícího programového období 2007–2013. I přes silný ekonomický růst bylo dosaženo vysokého schodku SR, což ovšem není způsobeno vyššími kapitálovými výdaji, jelikož se v příjmové straně SR pozitivně promítly vysoké přijaté transfery. Zjevně tak zbylé příjmy nestačí na pokrytí běžných výdajů. Byla zavedena druhá snížená sazba ve výši 10 %, která měla dle informací MF snížit příjmy státního rozpočtu. Některým výrobkům se tak snížila cena. Sazba DPH byla zvyšovaná v letech 2008, 2010, 2012 i 2013, jinými slovy v letech, kdy česká ekonomika čelila hned dvěma recesím, byla sazba navyšována, k určitému snížení došlo až v době, kdy ekonomika dosahovala vysokého růstu. Jedná se tak zcela o opačný způsob, jak by se v rámci hospodářského cyklu měla měnit daňová sazba. Fiskální politika v roce 2015 i přes ekonomický růst lze hodnotit spíše jako expanzivní.

Rozpočtované příjmy v roce 2016 činily 1 180,9 mld. Kč, výdaje 1 250,9 mld. Kč, deficit 70 mld. Kč. Ve skutečnosti dosáhly příjmy 1 281,6 mld. Kč a celkové výdaje 1 219,8 mld. Kč. Státní rozpočet po velmi dlouhém období tvorby schodků dosáhl přebytku ve výši 61,8 mld. Kč, což je téměř o 132 mld. Kč lepší výsledek než rozpočtovaný. Takto neočekávaný vysoký schodek ovlivnilo hned několik faktorů:

- *Ekonomický růst.* A s tím související nízká nezaměstnanost a vysoký meziroční nárůst daňových příjmů, naopak nízká potřeba sociálních dávek v nezaměstnanosti (-10 %).
- *Podhodnocení příjmů SR.* Příjmy byly plněny ze 109 %. Překročen byl rozpočet přijatých transferů i daňových příjmů.
- *Nedočerpání běžných výdajů.* I když došlo k nedočerpání, podíl běžných výdajů činil 93 % z celkových výdajů, což je nejvíce za posledních 14 let. Vliv měly o 50 % nižší kapitálové výdaje oproti předchozímu roku.
- *Nízká investiční aktivita.* Opět se projevil potíže s nerovnoměrným čerpáním dotací, nyní programového období 2014-2020. ČR si opět dávala na čas s jejich čerpáním. Jedná se o dlouhodobé potíže plynule čerpat dotační prostředky, což pak ČR dohání na poslední chvíli a často i na úkor kvality projektů.

V tabulce 11 je zachycen růst/pokles výdajů oproti předchozímu roku (výdaje SR jsou rozděleny dle odvětví). Pro srovnání je uveden i přírůstek r. 2015 oproti r. 2014. Je tak zřejmé, že došlo ke snížení výdajů v různých oblastech. Restriktivní fiskální politika je vhodný nástroj, dosahuje-li ekonomika takového růstu. V tomto případě to však bylo i na úkor investic.

Tabulka 11 **Vývoj výdajů SR roku 2015 a 2016**

Výdaje SR dle odvětví	2015/ 2014	2016/ 2015
Výdaje celkem	7 %	-6 %
Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství	0 %	12 %
Průmysl, stavebnictví, obchod a služby	26 %	-35 %
Doprava	70 %	-25 %
Vodní hospodářství	14 %	-73 %
Spoje	10 %	3 %
Všeobecné hospodářské záležitosti a ostatní ekonomické funkce	2 %	3 %
Vzdělávání	3 %	2 %
Kultura, církev a sdělovací prostředky	5 %	2 %
Tělovýchova a zájmová činnost	-13 %	24 %
Zdravotnictví	4 %	1 %
Bydlení, komunální služby a územní rozvoj	33 %	-38 %
Ochrana životního prostředí	2 %	-65 %
Ostatní výzkum a vývoj	8 %	-25 %
Ostatní činnosti související se službami pro obyvatelstvo	5 %	-6 %
Dávky a podpory v sociálním zabezpečení	2 %	1 %
Politika zaměstnanosti	11 %	-10 %
Soc. služby a společné činnosti v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti	-1 %	5 %
Obrana	18 %	-4 %
Civilní připravenost na krizové stavy	2 %	6 %
Bezpečnost a veřejný pořádek	12 %	-4 %
Právní ochrana	14 %	0 %
Požární ochrana a integrovaný záchranný systém	32 %	-12 %
Státní moc, státní správa, územní samospráva a politické strany	-4 %	6 %
Jiné veřejné služby a činnosti	19 %	31 %
Finanční operace	-5 %	-23 %
Ostatní činnosti	0 %	1 %

(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

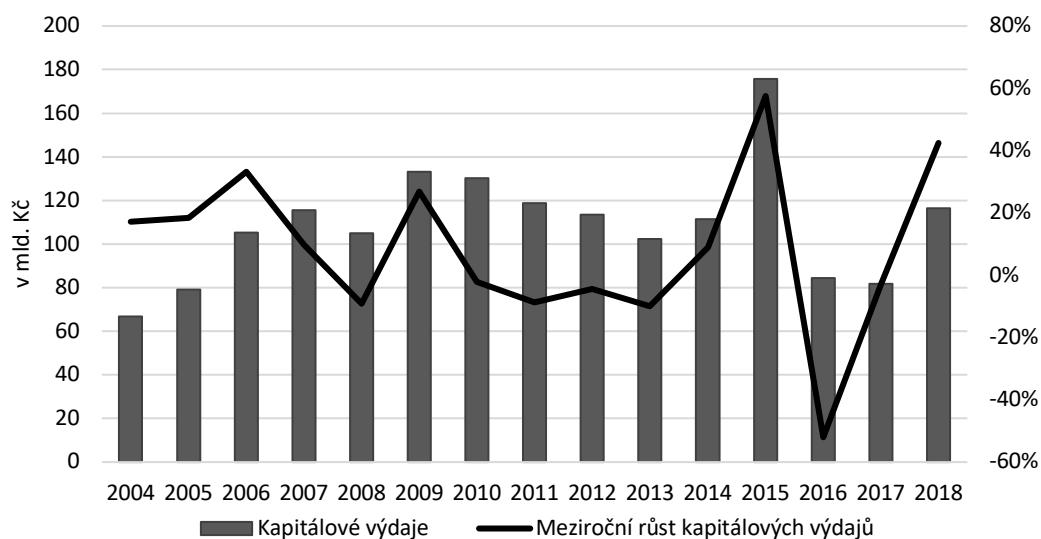
Od roku 2016 je spuštěna elektronická evidence tržeb, známá jako EET, která měla dle Ministerstva financí za cíl potlačování daňových úniků a navýšení inkasa DPH. Ve zprávě NKÚ (2018) „Stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu České republiky za rok 2017“ je uvedeno: „*Odhadované dopady zaváděných opatření se v jednotlivých dokumentech Ministerstva financí významně lišily. Věrohodnost těchto dokumentů je diskutabilní, protože v materiálech jsou zveřejňovány rozdílné*

hodnoty, u nichž není vysvětlena metoda jejich výpočtu a nejsou podloženy ani analýzou konkrétních dat“. V r. 2016 v souvislosti s EET byla snížena sazba na stravovací služby a podávání nápojů (nevztahuje se na alkohol), a to z 21 % na 15 %. Silný růst inkasa DPH lze vidět v posledních dvou sledovaných obdobích, avšak neliší se výrazně od růstu, který DPH zaznamenala v období přes recesi 2008/2009. Inkaso DPH reaguje především na fázi hospodářského cyklu a ochotu domácností utrácet. Silně rostla DPPO i DPFO což bylo způsobeno dobrým ekonomickým růstem, nízkou nezaměstnaností, rostoucím disponibilním důchodem a spotřebou domácností. Investice vládního sektoru byly nízké, odrazilo se to například ve stavebnictví (stavební produkce -5,9 %). Došlo k 1% nárůstu mandatorních výdajů. Za posledních 14 let se jednalo o nejvyšší podíl běžných výdajů na celkových výdajích, což je zapříčiněno 52% poklesem kapitálových výdajů.

Roku 2017 bylo dosaženo schodku 6,2 mld. Kč, přičemž plánovaný schodek činil 60 mld. Kč. Státní dluh se v roce 2017 navýšil o 11,3 mld. Kč, na druhou stranu podíl státního dluhu na HDP se opět snížil, a to na 32,2 %, což byla jedna z nejnižších hodnot v EU. Jako více negativní by se spíše daly hodnotit velmi nízké investice, které byly nejnižší za posledních 12 let. Právě v dobách ekonomického růstu by se mohly uskutečnit potřebné reformy a investice. Hlavními faktory ovlivňující výsledek hospodaření SR pak byly: pokles celkových příjmů oproti předchozímu roku, nízké investice, růst běžných výdajů. Celkové příjmy poklesly o 1 %, zatímco daňové příjmy samotné rostly o 8 %. Pokles příjmů byl způsoben nízkými přijatými transfery, což bylo způsobené zpožděným plněním příjmů z programového období 2014-2020. Růst daňových příjmů byl způsoben zejména ekonomickým růstem. Zatímco průměrné mzdy jsou v České republice v porovnání s vyspělými zeměmi podprůměrné, zdanění práce naopak nadprůměrné.

V roce 2018 došlo k podhodnocení plánovaných příjmů, a tak i přes plánovaný schodek ve výši 50 mld. Kč, hospodaření státního rozpočtu skončilo s přebytkem ve výši 2,9 mld. Kč. Poslední tři sledované roky lze hodnotit jako velmi neinvestiční. Kapitálové výdaje sice r. 2018 rostly, ale v absolutních hodnotách dosahovaly stále nižších hodnot než v letech 2009–2011.

Graf 11 Kapitálové výdaje SR



(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Mandatorní výdaje zaznamenaly opět silný růst, a to i přes minimální nezaměstnanost. Tento růst se od r. 2016 zvyšuje. Spolu s kvazimandatorními výdaji tvořily 76 % celkových výdajů (83 % běžných výdajů), čímž je způsobeno, že většina příjmů tak putuje právě na uhrazení těchto daných výdajů. V dobách ekonomické recese je běžné, že dochází jednak ke zvyšování těchto mandatorních výdajů a zároveň k poklesu vládních příjmů. Zbývá pak velmi málo prostoru pro fiskální opatření na oživení ekonomiky. Vláda tak zjevně spoléhá především na vysoké daňové příjmy v dobách. Vzhledem k zvyšujícímu se počtu osob v důchodovém věku lze předpokládat, že rostoucí tendence mandatorních výdajů může nabývat rychlosti. Na druhé straně však bude ubývat osob v produktivním věku, což může vést ke snižování příjmů do státního rozpočtu. V roce 2018 byla zavedena 75% sleva z ceny jízdného v autobusech a vlacích pro žáky, studenty do 26 let a seniory starší 65 let. Jedná se o expanzivní typ diskrečního opatření, který byl učiněn v době ekonomického růstu.

Celkové příjmy vzrostly o 10 %, daňové o 7 % (+ 84 mld. Kč). Přijaté transfery vzrostly o 43 % (+37,2 mld. Kč), což souviselo s inkasem z ukončeného programového období. Z daňových příjmů nejvýše vzrostlo inkaso DPFO, což bylo zapříčiněno ekonomickým růstem a minimální nezaměstnaností. Od roku 2009 až 2013 lze na DPFO sledovat, že příjmy firem byly zasáhnuty recesí a hodnoty vybraných daní se ve SR pohybovaly mezi 80 mld. až 90 mld. Kč. Od roku 2014 až 2018 dochází k opětovnému růstu příjmů, avšak s proměnlivým tempem. Zatímco růst mezi lety 2014 a 2016 dosahoval v průměru 11 %, v letech 2017 a 2018 to byly pouze 3 %. V těchto letech je možné

pozorovat vysokou míru nasycení trhu. Ekonomika začala narážet na své produkční kapacity, což vede k růstu cen vstupů, zvyšuje se inflace a zvyšují se i reálné mezní náklady firem.

Je důležité brát v úvahu, že některé konečné bilance státního rozpočtu nemusí na první pohled vypovídat o hospodaření daného státu a mohou být ovlivněny například převedením finančních prostředků z jednoho účtu na jiný. V roce 2012 bylo umožněno převádět prostředky z výnosů privatizace do státního rozpočtu. Jednalo se o státní účelový fond zvaný Fond národního majetku České republiky. Prostředky měly být využívány například na likvidaci ekologických zátěží, na opravu silnic, dálnic, rozvoj bydlení aj. Každoročně bylo převáděno z účtu do státního rozpočtu v průměru 10 mld. Kč (MF). V roce 2018 schválil parlament novelu zákona, která umožní převést peníze do státního rozpočtu a využít na cokoliv. Do té doby bylo podmínkou záporné saldo důchodového pojištění, tato podmínka byla novelou z r. 2018 zrušena.

5.4. VYHODNOCENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY A NÁVRHY OPATŘENÍ

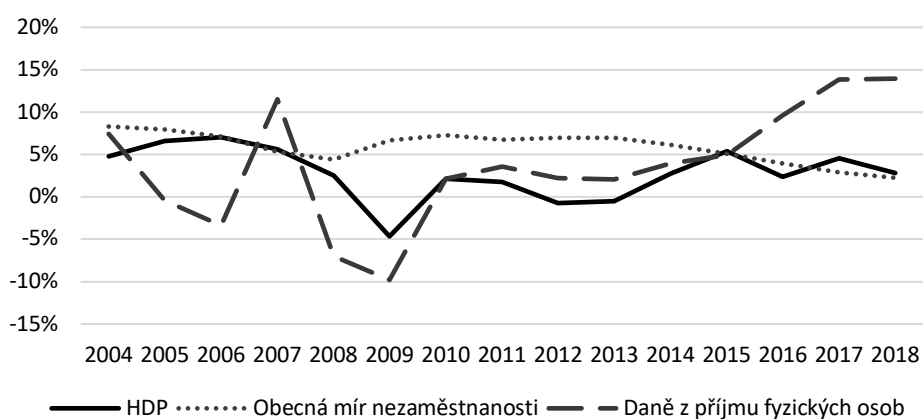
Jak bylo ukázáno na příkladu české fiskální politiky, politická rozhodnutí o nastavení daňového systému a výdajů často inklinují k jakési procykličnosti. To je poměrně obvyklý jev u zemí s nižšími příjmy (Baunsgaard a Symansky, 2009). Lze to pozorovat v dobách ekonomického růstu, kdy bylo v předchozí části práce ukázáno, že i přes ekonomickou expanzi se neustále zvyšují běžné výdaje a dochází k zadlužování státu. Zvyšování výdajů, stačí-li na pokrytí příjmy, není nijak neobvyklé. Avšak v České republice docházelo v mnoha sledovaných letech k tvorbě vysokých schodků SR. Naopak v dobách, kdy ekonomika zažívala nelehké chvíle po velké celosvětové krizi r. 2008/2009, kdy domácnosti byly pesimistické k dalšímu vývoji, jejich spotřeba byla nízká, nezaměstnanost vysoká, docházelo k výrazným úsporným opatřením a navyšování některých sazeb nepřímých daní. To nadále prohlubovalo negativní postoj k dalšímu vývoji a tlumilo spotřebu domácností, což nakonec vedlo k další recesi. V r. 2016, v době ekonomického růstu, se sice podařilo dosáhnout výrazného přebytku, ale především na úkor kapitálových výdajů. Pozitivně lze však hodnotit i fakt, že se podařilo snížit některé jiné výdajové položky neinvestičního charakteru, a díky dobrému ekonomickému růstu, i bez výraznějších negativních dopadů. To se však změnilo v r. 2017 a 2018, kdy mandatorní výdaje i přes ekonomický růst opět nabíraly rychlosti a z hlediska meziročních přírůstků se dostaly na obdobné hodnoty jako v letech 2004 až 2007. Běžné výdaje tak upozadily kapitálové výdaje. Tyto a jiné důkazy svědčí o tom, že fiskální politika ČR má značný prostor pro své zlepšování.

Fiskální politika funguje na principu diskrečních opatření a zároveň automatických stabilizátorů. V České republice mezi vestavěné stabilizátory patří sociální dávky v nezaměstnanosti, z hlediska daňového systému je to daň z příjmu právnických osob a od r. 2008 tzv. rovná daň u fyzických osob (před rokem 2008 progresivní daň). Ačkoliv vykazuje současný systém daní mírnou progresivitu (od určité výše příjmu se platí i 7% solidární daň), jiné země s progresivním zdaněním disponují vícero pásmy zdanění. Krajewski a Piřat (2017) avšak upozorňují, že téměř všechny daně, s výjimkou jednorázových daní, fungují jako automatické stabilizátory, a většina empirických analýz ukazuje, že multiplikátory daní jsou negativní a statisticky významné. Velikost automatických stabilizátorů také závisí na velikosti cyklické složky deficitu (Roger a Veld 1997).

V rámci distribuční a alokační funkce vlády, bude vždy docházet k úpravám v nastavení daní i v nastavení výdajů. V České republice je potřeba provést různá opatření, která zajistí stabilní finance a udržitelný růst. Tato opatření by měla být prováděna s ohledem na hospodářský cyklus. Inklinuje-li česká vláda k procykličnosti, mohla by být stabilizační funkce fiskální politiky založena více na automatických stabilizátorech, jelikož jejich dopad bývá krátký, a pokud fungují symetricky v průběhu hospodářského cyklu, nepřispívají ke zhoršení strukturální rozpočtové situace (Mitu, 2013). I Baunsgaard a Symansky (2009) uvádí, že existují důvody ke zvýšení automatických stabilizátorů, a to nejen ve vyspělých zemích, ale také v zemích s nízkými příjmy a na rozvíjejících se trzích, kde empirické důkazy ukazují na prevalenci procyklických fiskálních politik. Pokud ekonomika zpomalí nebo upadne do recese, daňové příjmy z jakéhokoli zdroje citlivého na hospodářský cyklus klesají, zatímco vládní transfery (zejména dávky v nezaměstnanosti) rostou. Oba faktory chrání disponibilní příjem před zpomalením ekonomiky. Pokud by vláda v České republice například ihned v období po recesi 2008/2009 neprováděla restriktivní fiskální politiku (první úsporná opatření již v roce 2009), je možné, že by nedošlo k další recesi. Při úporných opatření zde chyběla snaha o minimalizaci důsledků těchto opatření na reálnou ekonomiku. Ačkoliv se během tohoto období podařilo snižovat úroveň deficitů SR, bylo tomu na úkor spotřeby domácností a opět se zvyšující nezaměstnanosti. Opačný příklad si lze ukázat na několika posledních letech ze sledovaného období, kdy i v době silného ekonomického růstu docházelo postupně ke zrychlování růstu mandatorních výdajů. Nelze se domnívat, že by automatické stabilizátory byly schopné zabraňovat recesím, avšak dokáží tlumit jejich negativní dopady. Automatické stabilizátory pak může tvořit vhodný doplněk k proticyklické monetární politice ke stabilizaci ekonomiky.

Daň z příjmu fyzických osob funguje jako automatický stabilizátor, ale ne především kvůli progresivitě, ale kvůli citlivosti zaměstnanosti na kolísání HDP (Krajewski a Piřat 2017). Je-li ekonomika v expanzi, zvyšuje se i při rovném zdanění výběr daní, a to zejména kvůli vysoké zaměstnanosti a vysokým ziskům firem, čímž by se deficit, pokud by byl tvořen zejména cyklickou složkou, měl snižovat. V období recese by tomu mělo být naopak, což je umocněno ještě zvýšením výdajů za sociální politiku. Jak však bylo ukázáno v předchozí části práce, ke tvorbě vysokých schodků docházelo v průběhu celého období, vyjma posledních třech sledovaných let, a to i v období ekonomického růstu (v letech 2004–2008) a vysokého daňového inkasa. Dobrý výsledek v posledních letech je do určité míry diskutabilní, jelikož k němu docházelo na úkor investic. V grafu 12 lze pozorovat, že v období 2004 až 2007 docházelo k vysoké kolísavosti meziročního přírůstku daně z příjmu fyzických osob, resp. v letech 2004 až 2006 docházelo k poklesu daně, poté prudce v roce 2007 vzrostla. V tomto období dominoval vysoký růst HDP. Dalo by se očekávat, že tehdejší progresivní zdanění příjmu fyzických osob povede v době expanze k růstu daňových příjmů, ale ve skutečnosti tomu tak nebylo, jelikož bylo dosahováno poměrně vysoké nezaměstnanosti. V období 2014 a dále nezaměstnanost rychle klesala a ke konci období dosahovala rekordně nízkých hodnot, a právě v tomto období lze sledovat stabilní vysoký růst DPFO. Inkaso daně tak ovlivňuje především nezaměstnanost.

Graf 12 Vývoj DPFO, HDP a nezaměstnanosti

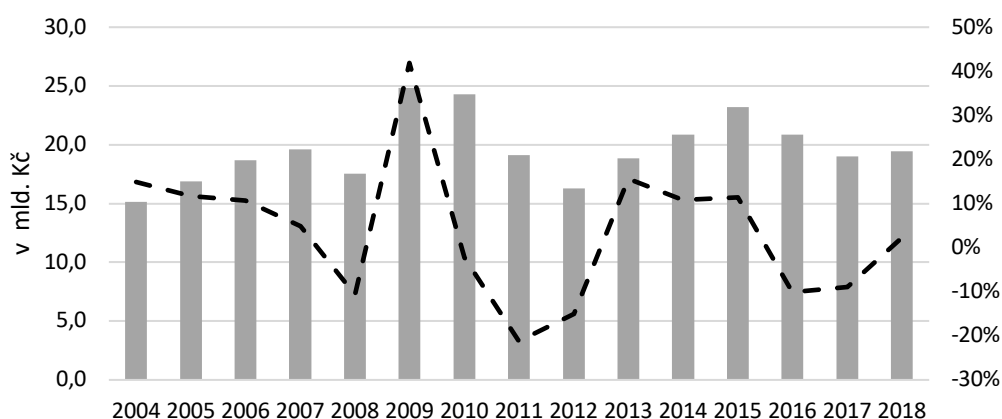


(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Roli programů sociální podpory v nezaměstnanosti jako automatických stabilizátorů ovlivňuje jejich optimální nastavení (McKay a Reis 2016). Česká republika by proto měla vynakládat snahu o vedení takového systému pojištění nezaměstnanosti, aby v krizových dobách poskytoval přiměřenou náhradu mzdy, zároveň však, aby v dobách růstu byli lidé motivováni hledat si práci.

Z hlediska nízké nezaměstnanosti z posledních let se ukazuje systém jako funkční. Z druhé strany je však potřeba se zaměřit i na dávky v dobách krize, kdy je zapotřebí adekvátně podpořit domácnosti, aby nedocházelo k utlumení spotřeby jako např. v roce 2012, a efektivní cílení sociálních dávek tak, aby se dostaly k opravdu potřebným. V roce 2011 došlo ke zpřísnění pravidel pro čerpání sociálních dávek v rámci diskrečních úsporných opatření. V té době bylo dosahováno velmi vysoké nezaměstnanosti a utlumené spotřeby domácností, avšak vláda zřejmě mířila především na cíl snižovat schodek státního rozpočtu nežli podpořit spotřebu. V České republice je vzhledem k legislativě (délka výpovědní lhůty, odstupné aj.) a nastavení podpory v nezaměstnanosti spíše snaha o ochranu pracovních míst, což se liší např. od systému tzv. flexicurity, který se vyznačuje menší ochranou pracovních míst a větší podporou nezaměstnaných. Takový systém by se dle autorů Stentoft, Mikkelsen, Stegman, Kronborg (2016) měl objevit v zemích, kde je kvalifikovaná větší část populace. Systém funguje například v Dánsku. Posílení automatických stabilizátorů z hlediska podpory v nezaměstnanosti by se v ČR dalo dosáhnout navýšením % z průměrné mzdy pro první dva měsíce nezaměstnanosti. Dále by se Česká republika mohla pokusit o zvýšení flexibility trhu práce (zkrácením výpovědní lhůty/odstupného), avšak za podmínky, že stát řádně zajistí značnou podporu osobám v prvních měsících nezaměstnanosti. Důležité z hlediska hospodářského cyklu je nezpřísnovat během recese či v dobách krátce po recesi diskrečními opatřeními pravidla pro čerpání dávek či je dokonce nesnižovat, jelikož bývá dosahováno vyšší nezaměstnanosti a spotřeba domácností je utlumena. Na výdajích v politice nezaměstnanosti lze pozorovat, že silně vzrostly během recese v r. 2009. Poté v r. 2010 a zejména v r. 2011 došlo k výraznému poklesu i přes poměrně vysokou nezaměstnanost. To právě souvisí především s diskrečními restriktivními opatřeními vlády, které snižovaly či zpříšňovaly čerpání sociálních dávek. Pokles pokračoval i v r. 2012, a to i přes další recesi a zvyšující se nezaměstnanost.

Graf 13 Vývoj výdajů na politiku zaměstnanosti



(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Politická rozhodnutí o nastavení daní a vládních výdajů mohou být výsledkem nikoliv snahy o stabilizaci veřejných financí, nýbrž mohou sloužit v boji o moc a znovuzvolení. Šlo si povšimnout, že v roce 2006, kdy se konaly volby do Poslanecké sněmovny, tak i přes silný ekonomický růst docházelo k silnému růstu běžných výdajů (o 11 %, což je nejvíce ve sledovaném období). Faktem je, že v tomto roce byla i poměrně vyšší nezaměstnanost, avšak ta se oproti dvěma předchozím obdobím snížila, a přesto došlo k silnému navýšení mandatorních výdajů. Tento rok velmi výrazně vzrostly dávky a podpory v sociálním zabezpečení. Downs (1957) se domníval, že málokterý člověk vstupuje do politiky ve veřejném zájmu, ale spíše jako lobbisté ekonomických, mocenských zájmů různých skupin. Faktem zůstává, že míra vlivu fiskální politiky (tj. fiskální multiplikátor) na reálnou ekonomiku bývá odhadována pro otevřené ekonomiky jako nízká. Vliv na výkon ekonomiky České republiky má také mj. zahraniční obchod a pohyb měnového kurzu. Dalším problémem fiskální politiky je její zpožděná reakce na aktuální situaci.

Model Nordhause (1975) říká, že před volbami bývá inflace vyšší a nezaměstnanost naopak nižší, po volbách dochází k dezinflačním tlakům a k růst nezaměstnanosti. Ve sledovaném období došlo ke 4 volbám do Poslanecké sněmovny, a to v 6/2006, 5/2010, 10/2013 a 10/2017. Na první pohled nelze sledovat jasné navyšování inflace před volbami a pokles po volbách. Spíše lze pozorovat, že inflace vzrostla v prvním roce obou recesí a poté došlo k jejímu poklesu. Jako bylo uvedeno v dřívější části práce, při recesi se nejprve snižuje produktivita, což vede k zvýšení mezních nákladů a dochází k navyšování cen, ale později produktivita začíná růst, a tak klesají mezní náklady firem a snižují se ceny. Pouze během první a druhé recesi přesáhla inflace 3 % hranici. Ani při sledování vývoje nezaměstnanosti nelze sledovat závislost na volebním cyklu.

Další teorií, která byla uvedena v dřívější části práce, je teorie zbraň versus máslo. K vysvětlení byl využit výklad od autorů Bove, Efthymoulou a Navas-Ruiz (2017). Teorií autorů je, že politici obětují vojenské výdaje v době voleb jako způsob zvýšení výdajů na sociální transfery. V roce 2005 byl zaznamenán výraznější růst výdajů na národní obranu než růst výdajů na sociální transfery obyvatelstvu. Ve volebním roce 2006 je možné vidět, že výdaje na obranu mírně zpomalily růst a růst výdajů na sociální transfery téměř zdvojnásobil. V roce 2006 (během ekonomického růstu) přitom dosahoval meziroční nárůst celkových příjmů SR 6,5 % a výdaje vzrostly o 10,6 %. Probíhala tak zřejmá expanzivní politika. V roce 2010 došlo k výraznému poklesu výdajů na obranu, ale na straně sociálních transferů taktéž nedošlo k žádnému závrtnému růstu, jelikož zde probíhala fiskální konsolidace po recesi. Rok 2013 zaznamenal taktéž pouze mírný růst výdajů na sociální transfery. V roce 2017 vzrostly výdaje na sociální služby a další sociální výdaje o 19 %, což je nejvíce od roku 2008, naopak poklesly výdaje za politiku zaměstnanosti o 9 %, což je však dáno nízkou nezaměstnaností. V tomto roce ovšem vzrostly i výdaje na obranu. V porovnání s předchozím rokem, kdy došlo k poklesu mnohých výdajových položek či snížení jejich růstu (obrana -4 %, sociální služby +5 %), se jedná o poměrně výraznou změnu v politickém chování. Teorie se však přímo nedá potvrdit, jelikož v letech 2006 a 2017 sice docházelo k expanzivní politice i přes ekonomický růst, avšak nedá se pozorovat, že by to bylo na úkor výdajů na obranu. Roky 2010 a 2013 byly ovlivněny především úspornými opatřeními. Co lze pozorovat, je to, že zde ve volebních letech v dobách ekonomického růstu poměrně nezvykle rostou výdaje na sociální politiku. Jak bylo uvedeno v teoretické části práce, má-li vláda strach ze ztráty její pozice, může přistupovat k takové fiskální politice, kterou preferuje většina voličů a inklinuje tak ke zvyšování sociálních výdajů. Jak uvádí i Mair (2008), politické strany v současných demokraciích stále více podřizují své dlouhodobé politické cíle krátkodobým volebním výhodám.

Tabulka 12 **Výdaje na obranu a sociální výdaje (v mld. Kč)**

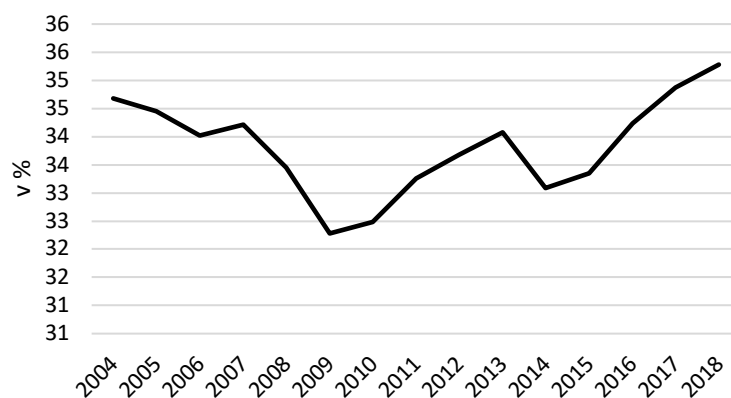
Období	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Obrana	42,5	47,7	51,6	50,9	43,3	50,0	40,7	36,6
Dávky a podpory v sociálním zabezpečení	310,2	323,0	352,9	385,9	399,8	420,5	424,4	440,3
Politika zaměstnanosti	15,1	16,9	18,7	19,6	17,5	24,9	24,3	19,1
Soc. služby a společné činnosti v soc. zabezpečení a politice zaměstnanosti	13,4	15,5	19,2	18,5	46,7	50,0	51,5	49,5
Celkem sociální výdaje	338,8	355,4	390,8	424,0	464,0	495,4	500,2	509,0
Období	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Obrana	33,8	32,0	31,8	37,6	36,2	42,7	49,0	
Dávky a podpory v soc. zabezpečení	479,2	488,3	495,4	506,7	513,4	530,6	557,8	
Politika zaměstnanosti	16,3	18,8	20,9	23,2	20,9	19,0	19,4	
Soc. služby a společné činnosti v soc. zabezpečení a politice zaměstnanosti	25,3	26,2	27,7	27,5	28,9	34,4	40,2	
Celkem sociální výdaje	520,7	533,2	543,9	557,4	563,2	584,0	617,5	

(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Jak již bylo zmíněno, všeobecně uznávaným doporučením pro nastavování daní během je nenavýšovat sazby během recese. Pokud má dojít k navýšení, mělo by k němu dojít během ekonomického růstu. Ačkoliv Saez (2001) říká, že sazby pro pracovní příjem by neměly být nižší než 50 %, nelze srovnávat daňovou zatíženost s jinými vyspělými zeměmi, kde mají mnohem vyšší mzdové ohodnocení. V roce 2018 byla minimální hrubá mzda v ČR pouhých 12 200 Kč, což je jedna z nejnižších hodnot v EU. V České republice funguje od roku 2008 tzv. rovná daň a čistá mzda se odvíjí od superhrubé mzdy. Dále také funguje v ČR solidární daň, která spočívá v tom, že přesahuje-li příjem osoby určitý limit, hradí ještě k 15% dani z příjmů 7% solidární daň z rozdílu mezi příjmem a daným limitem. Rovná daň je všeobecně nevýhodná zejména pro lidi s nižšími příjmy a je typická zejména pro východní státy Evropy. Problematika rovné vs. progresivní daně patří mezi typické souboje mezi levicí a pravicí. O zrušení superhrubé mzdy se diskutuje již dlouhé roky, avšak k tomu doposud zjevně nebyla politická vůle, vlády se nejspíše obávají výpadku části příjmů. Progresivní daň je spjatá s určitou solidaritou. Mnozí odpůrci progresivní daně namítají, že je nespravedlivé, že díky svým schopnostem a vědomostem musí hradit na daních relativně více než jiní, a nechtějí být „trestáni“ za svoje dovednosti. Zejména pokud lidé nabývají pocit, že dochází k nespravedlivé redistribuci, roste odpor k placení vyšších daní. Mezi nevýhody progresivní daně patří i vyšší složitost daňového systému a případná motivace pro odchod ze země pro kvalifikované zaměstnance. Od roku 2010 do roku 2013 dochází ke zvyšování daňové zátěže, poté v roce 2014 došlo ke jejímu snížení, avšak v dalších letech pokračoval trend zvyšující se daňové zatíženosti. Přesto v r. 2018 byla Česká republika na 15. příčce daňového zatížení ze zemí EU. To je však příliš obecný pohled, jelikož zdanění práce je i ve srovnání s vyspělými státy vysoké, nikoliv však kvůli 15% sazbě, ale především kvůli vysokým odvodům za sociální a zdravotní pojištění a kvůli superhrubé mzdě. Naopak zdanění majetku patří v Evropě dlouhodobě mezi ty

nejnižší. Stejně tak jsou nízké daně například za alkohol. Pokud by tak mělo dojít ke zvyšování daní, tak v době ekonomického růstu a vlády by se mohly zaměřit právě na spotřební či majetkové daně a neměly by nadále zatěžovat zdanění příjmů. Naopak by mohlo dojít ke zrušení superhrubé mzdy (zároveň adekvátní úpravě sazby rovné daně) a snížení odvodů na sociální a zdravotní pojištění.

Graf 14 Daňové zatížení v České republice



(zdroj dat: OECD, vlastní zpracování)

Možným řešením, jak navýšit inkaso daně bez dalšího navyšování sazeb daní, je zaměřit se na zvýšení efektivity správy daní i pojistného, což by vedlo k úsporám ze strany poplatníků, ale i státu. Například DPFO ze samostatné výdělečné činnosti se zpravidla nedaří naplňovat predikovaný scénář státního rozpočtu. Vyšší efektivity by mohlo napomoci zjednodušení daňového systému v České republice. Jiným usnadněním by bylo například zjednodušené či částečně předvyplněné daňové přiznání. Složitý je taktéž systém DPH, který má v současnosti dokonce tři různé sazby, avšak předpokládá se, že při jednotné sazbě DPH by došlo k zdražení různého zboží a služeb. V roce 2015 WorldBank spolu se společností PwC provedly průzkum složitosti daňového systému. Česká republika ze zemí OECD obdržela třetí nejhorší umístění. Složitější daňový systém měli dle průzkumu už pouze v Japonsku či Itálii. Nejlépe se umístilo Irsko, Kanada či Dánsko. Podle NKÚ (2019) musejí firmy věnovat ke splnění daňových povinností dokonce o 40 % více času, než je průměr zemí EU a Evropského sdružení volného obchodu.

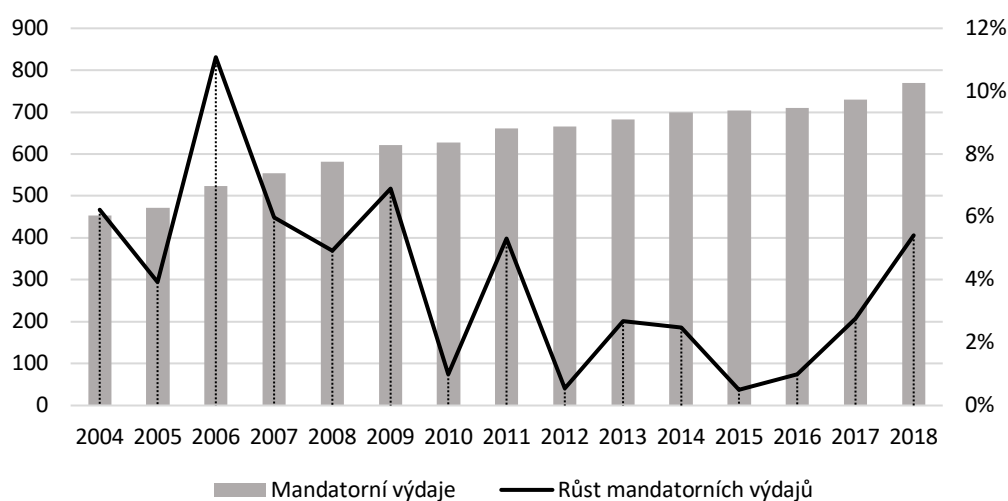
Jednou z funkcí fiskální politiky je také redistribuce prostředků. Právě například změna důchodového systému je nutná mj. i z toho důvodu, že i v dobách ekonomického růstu se nedaří dosahovat vyrovnaného salda důchodového systému, jak bylo ukázáno v tabulce 10 v dřívější části práce. Zejména pak v dobách ekonomické recese se saldo dostává do hlubokých schodků, čímž se zvyšuje zadluženost státu. Potíže s financováním důchodů má tak ČR již nyní a vzhledem ke stárnutí

populace se situace zajisté nebude zlepšovat. Dle ČSÚ se v následujících desetiletích radikálně změní věková struktura v ČR. Dojde k výraznému a rychlému stárnutí populace. Během první poloviny 21. století se zhruba zdvojnásobí počet osob 65+ z dnešní jedné šestiny na jednu třetinu. Počet těchto osob by měl vrcholit na konci 50. let na úrovni 3,2 mil. osob. To jsou data ze střední varianty, ČSÚ kalkuluje ještě s vysokou či nízkou variantou. Po 50. letech bude počet seniorů ubývat, ale na konci století se stejně předpokládá, že jich bude více než dnes. Naopak u dětí a osob do 64 let se počítá s jejich ubýváním. Průměrný věk obyvatel ČR se zvýší ze 41,3 let na 50,0 let (ČSÚ). V případě, že se naplní scénář, se kterým pracuje statistický úřad a nedojde k zásadní reformě penzijního systému, budou se potíže s financováním starobních důchodů prohlubovat. Je tedy zřejmé, že je zapotřebí adaptovat důchodový systém na jasně prokazatelné stárnutí populace. Důvodů, proč zatím k důchodové reformě nedošlo, může být hned několik. Jedním z nich může být fakt, že reforma může vést k některým nepopulárním krokům, kterým se často politici snaží vyvarovat, aby neztratili politické body – zvyšování věku odchodu do důchodu, snižování let mateřské dovolené aj. Stárnutí populace může mít však i jiné politické důsledky, a nakonec ekonomické dopady. Model redistribučních konfliktů dle Cukiermana a Meltzera (1989), zabývající se mezigenerační redistribucí při tvorbě rozpočtu, říká, že současné generace čerpají výhody práva hlasovat o podobě státního rozpočtu, přičemž následky těchto rozhodnutí nesou budoucí generace. Sobecké generace volí ve prospěch vyšší výdajů, či nižších daní, jinými slovy dávají přednost vládnímu deficitu. Lidé v důchodovém věku se tak mohou stát snadným cílem populistických volebních slibů a programů. S odkazem na teorii středního voliče také může nastat to, že čím starší populace bude, tím spíše se může oddalovat potřebná reforma, jelikož se bude rozšiřovat základna občanů v důchodu, kteří už jsou pouhými příjemci důchodových dávek a nemají tak přílišnou motivaci volit politické strany, které přislíbí zásadní změny důchodového systému.

Součástí mandatorních výdajů jsou kromě dávek v nezaměstnanosti či starobních důvodů i výdaje spojené s dluhem. Jak lze vidět v grafu 15 mandatorní výdaje v roce 2006 skokově rostly, i přestože byla nezaměstnanost nižší než například v letech 2004 či 2005 a bylo dosahováno výrazného ekonomického růstu. Stejně tak v období mezi lety 2015 a 2018 lze pozorovat opětovné zrychlování růstu (i pro rok 2019 bylo v roce 2018 plánován 7% růst, téhož roku docházelo i opět k tvorbě schodku SR). Naopak v letech 2012 a 2013 bylo dosaženo velmi nízkého růstu, a to kvůli různým úsporným opatřením. Taková opatření jsou sice v rámci udržitelného růstu výdajů potřebná, ale právě na tomto příkladu lze pozorovat, že neprobíhala snaha o snížení negativních

dopadů na reálnou ekonomiku. Má-li dojít ke snižování mandatorních výdajů, mělo by se to odehrát v dobách ekonomického růstu, kdy negativní dopady podobných opatření nejsou příliš vysoké. Jak uvádějí Hübscher a Sattler (2017), implementaci konsolidace ovlivňuje, zdali vládní strany čelí riziku, že budou nahrazeny. Pak se totiž konsolidacím systematicky vyhýbají. Jejich analýza identifikuje volební obavy jako nejdůležitější politický determinant konsolidace, přičemž ideologické obavy hrají pouze minoritní roli.

Graf 15 Mandatorní výdaje ČR



(zdroj dat: MF, vlastní zpracování)

Tabulka 13 Vývoj mandatorních výdajů

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mandatorní výdaje (v mld. Kč)	453	471	523	554	582	622	628	662	665	683	700	703	710	730	770
Růst mandatorních výdajů (v %)	6	4	11	6	5	7	1	5	1	3	2	1	1	3	5
Mandatorní výdaje na celkových výdajích (%)	53	51	51	51	54	53	54	57	58	58	58	54	58	57	55

(zdroj dat: MF, vlastní zpracování)

Dalším problematikou, kterou by se české vlády měly zabývat, jsou kapitálové výdaje. Kapitálové výdaje se v České republice zvyšují v letech, kdy je z hlediska pravidel čerpání dotací EU nutné spotřebovat část prostředků z rozpočtu EU. V grafu 11 šlo tento jev pozorovat v r. 2015 i 2018, kdy kapitálové výdaje zaznamenaly výrazný růst. Jinak u kapitálových výdajů SR v ČR nelze pozorovat vztah mezi jejich výší a hospodářským cyklem. Dvou nejvyšších hodnot (v nominální hodnotě) bylo v oblasti kapitálových výdajů dosaženo v r. 2015 (ekonomický růst) a v r. 2009 (ekonomický pokles). Možným řešením by bylo v dobách růstu konsolidovat běžné výdaje a zajistit kontinuitu

kapitálových výdajů bez ohledu na fázi hospodářského cyklu. Dále by Česká republika měla zapracovat na průběžném čerpání dotací EU, čímž by se také částečně vyřešil problém s kontinuitou investic.

ZÁVĚR

V diplomové práci bylo zkoumáno období mezi lety 2004 a 2018. Dle analýzy fiskálních opatření lze hodnotit, že politická rozhodnutí o nastavení daňového systému a výdajů často inklinují k jakési procykličnosti. V dobách expanze, kdy existoval prostor pro stabilizaci veřejných financí, docházelo k dalšímu silnému růstu výdajů. Typickým příkladem je rok 2006, kdy se konaly volby do Poslanecké sněmovny a došlo k 11% růstu mandatorních výdajů (nejvíce ve sledovaném období), a rok byl zakončen schodkem ve výši 97,6 mld. Kč. Tento rok se vyskytl také jiný ojedinělý krok ze strany vlády – dvakrát byla navýšena minimální mzda. Lze se domnívat, že toto rozhodnutí bylo učiněno ve snaze získat politické body před volbami. Ačkoliv se nezaměstnanost oproti předchozímu roku nezvýšila (naopak došlo k mírnému snížení), mohlo to způsobit zbytečné administrativní náklady státu i firmám. Naopak krátce po skončení recese 2008/2009 došlo k silným úsporným opatřením vlády, to vyvolalo efekt dalšího utlumení spotřeby domácností, což vyústilo v recesi. Při úporných opatření zde chyběla snaha o minimalizaci jejich negativních důsledků na reálnou ekonomiku.

Cílem diplomové práce bylo zhodnotit vztah mezi fiskální politikou a reálnou ekonomikou České republiky z hlediska hospodářského cyklu, což bylo splněno. Došlo k teoretickému i praktickému vysvětlení optimálního nakládání s veřejnými financemi v jednotlivých fázích hospodářského cyklu a v závěrečné části bylo navrženo i několik možných opatření, které by mohly vést ke zlepšení stavu veřejných financí, v čemž spočívá přínos práce. Inklinuje-li česká vláda k procykličnosti, mohla by být stabilizační funkce fiskální politiky založena více na automatických stabilizátorech, jelikož jejich dopad bývá krátký, a pokud fungují symetricky v průběhu hospodářského cyklu, nepřispívají ke zhoršení strukturální rozpočtové situace. Další potřebnou změnou je reforma důchodového systému, jelikož nepopíratelně dochází ke stárnutí populace. Česká republika měla již nyní, ve sledovaném období, problémy s financováním důchodů. Čím déle se reforma bude odkládat, tím spíše může klesat vůle k učinění těchto kroků. Populace stárne a lidé v důchodovém věku jsou pouze příjemci důchodových dávek a nemají tak přílišnou motivaci volit politické strany, které přislíbí zásadní změny důchodového systému. S odkazem na teorii středního voliče může z tohoto důvodu klesat i vůle politická. Dalším doporučením je zajistit kontinuitu kapitálových výdajů v rámci celého hospodářského cyklu. Česká republika má značné mezery v čerpání prostředků z rozpočtu EU. Vzhledem ke složitosti daňového systému a času, který daňový poplatníci musejí strávit plněním daňových povinností (o 40 % více času, než je průměr zemí EU),

je na místě i zjednodušení a zefektivnění daňového systému. Dále není doporučeno zvyšovat daně či provádět jakákoliv jiná restriktivní opatření během ekonomického poklesu. Naopak by mohlo dojít ke snížení daňového zatížení příjmů domácností, které se nyní řadí k nejvyšším v Evropě.

Fiskální politika a její dopady na reálnou ekonomiku je rozsáhlé téma. Vzniká tak zde prostor pro rozebrání některých zmíněných témat více do hloubky. V práci například není hodnocen vztah monetární a fiskální politiky. Práce také zkoumá především krátkodobé účinky použitých fiskálních nástrojů, čímž může dojít k opomenutí některých významných dlouhodobých dopadů.

SEZNAM GRAFŮ

GRAF 1 TEORIE STŘEDNÍHO VOLIČE	35
GRAF 2 RŮST HDP V ČESKÉ REPUBLICĚ.....	37
GRAF 3 HDP NA OBYVATELE V EU V R. 2018	37
GRAF 4 OBECNÁ MÍRA NEZAMĚSTNANOSTI (DLE VŠPS)	38
GRAF 5 ČISTÝ DISPONIBILNÍ DŮCHOD (V MLD. KČ)	38
GRAF 6 PRŮMĚRNÁ ROČNÍ MÍRA INFLACE V ČR.....	39
GRAF 7 RŮST VLÁDNÍCH VÝDAJŮ A PŘÍJMŮ VE SR A RŮST HDP	42
GRAF 8 VÝVOJ SPOTŘEBY DOMÁCNOSTÍ A SPOTŘEBY VLÁDY	43
GRAF 9 INKASO SPOTŘEBNÍ DANĚ A MEZIROČNÍ RŮST	49
GRAF 10 RŮST PŘÍJMŮ Z DANÍ VČ. SOCIÁLNÍHO POJIŠTĚNÍ A RŮST HDP	54
GRAF 11 KAPITÁLOVÉ VÝDAJE SR	63
GRAF 12 VÝVOJ DPFO, HDP A NEZAMĚSTNANOSTI	66
GRAF 13 VÝVOJ VÝDAJŮ NA POLITIKU ZAMĚSTNANOSTI	68
GRAF 14 DAŇOVÉ ZATÍŽENÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ	71
GRAF 15 MANDATORNÍ VÝDAJE ČR	73

SEZNAM TABULEK

TABULKA 1 PŘÍJMY A VÝDAJE SR V LETECH 2004–2011 (V MIL. KČ)	41
TABULKA 2 PŘÍJMY A VÝDAJE SR V LETECH 2012–2018 (V MIL. KČ)	41
TABULKA 3 MANDATORNÍ VÝDAJE 2005 A 2006	47
TABULKA 4 VÝVOJ INFLACE V OBDOBÍ 2008–2009 (%)	51
TABULKA 5 VÝVOJ SAZBY DPPO V ČR (V %)	53
TABULKA 6 SKUTEČNÉ CELKOVÉ INKASO DPPO (V MLD. KČ)	53
TABULKA 7 DPH VE SR A JEJÍ SKUTEČNÉ INKASO	55
TABULKA 8 VÝVOJ SAZBY DPH	55
TABULKA 9 VÝVOJ MINIMÁLNÍ MZDY	56
TABULKA 10 DŮCHODOVÉ POJIŠTĚNÍ – PŘÍJMY A VÝDAJE	58
TABULKA 11 VÝVOJ VÝDAJŮ SR ROKU 2015 A 2016	61
TABULKA 12 VÝDAJE NA OBRANU A SOCIÁLNÍ VÝDAJE (V MLD. KČ)	70
TABULKA 13 VÝVOJ MANDATORNÍCH VÝDAJŮ	73

SEZNAM ZKRATEK

ČR	Česká republika
DPFO	Daň z příjmu fyzické osoby
DPH	Daň z přidané hodnoty
DPPO	Daň z příjmu právnické osoby
EU	Evropská unie
GFS	Government Finance Statistic
GPI	Genuine Progress Index
HDI	Human Development Index
HDP	Hrubý domácí produkt
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
PBC	Political Business Cycle
PS	Poslanecká sněmovna
SR	Státní rozpočet

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- 1) Alberto, A., Tabellini, G. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt [online]. *Review of Economic Studies*, 57(3), s. 403-414. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.2307/2298021>
- 2) Andersen, T. M. (2016). Automatic stabilizers - the intersection of labour market and fiscal policies [online]. *IZA Journal of European Labor Studies*, 5(1), s. 1-18. [Cit. 16.2.2020]. Dostupné z: <http://dx.doi.org.ezproxy.techlib.cz/10.1186/s40174-016-0061-6>
- 3) Atkinson, A. B., Stiglitz, J. E. (2015). *Lectures on Public Economics Updated edition*. Economics Books, Princeton University Press, Vyd. 2. 568 stran. ISBN: 978-0691166414.
- 4) Auerbach, A. Chetty, R. a kol. (2013). *Handbook of Public Economics*. Newnes. 1. vyd. 496 stran. ISBN: 9780444537591
- 5) Baunsgaard, T., Symansky, S. A., (2009). Automatic Fiscal Stabilizers [online]. IMF Staff Position Notes 2009/023, International Monetary Fund. Dostupné z: <https://doi.org/10.5089/9781455290567.004>
- 6) Baum, A. & Koester, G. B. (2011). The impact of fiscal policy on economic activity over the business cycle – evidence from a threshold VAR analysis [online]. *Discussion Paper Series 1: Economic Studies*, 03, Deutsche Bundesbank. Dostupné z: <https://ideas.repec.org/s/zbw/bubdp1.html>
- 7) Bergh, J.C.J.M. (2009). The GDP paradox [online]. *Journal of Economic Psychology*, 30(2), s. 117-135, ISSN 0167-4870. [Cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.joep.2008.12.001>
- 8) Bilicka, K. (2019). The Effect Of Loss-Offset Provisions On The Asymmetric Behavior Of Corporate Tax Revenues In The Business Cycle. *National Tax Journal*, 72(1), s. 45. [Cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <http://dx.doi.org.ezproxy.techlib.cz/10.17310/ntj.2019.1.02>
- 9) Blanchard, O. J., Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers [online]. *American Economic Review*, 103 (3), s. 117-20. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.103.3.117>
- 10) Blanchard, O. J., Leigh, D. (2014). Learning about Fiscal Multipliers from Growth Forecast Errors [online]. *IMF Econ Rev*, 62, s. 179–212. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z <https://doi.org/10.1057/imfer.2014.17>
- 11) Bove, V., Efthyvoulou, G., Navas-Ruiz, A. (2017). Political cycles in public expenditure: butter vs guns [online]. Sheffield Economic Research Paper Series. *Journal of Comparative*

- Economics*, 45(3), s. 582-604. ISSN 0147-5967. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.03.004>
- 12) Brecher, R. A., Gross, T. (2019). A minimum-wage model of unemployment and growth: The case of a backward-bending demand curve for labor [online]. *Int Jnl of Economic Theory*, 15, s. 297-309. [Cit. 6.3.2020]. Dostupné z: <https://doi-org.ezproxy.techlib.cz/10.1111/ijet.12168>
 - 13) Brender, A., Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies [online], *Journal of Monetary Economics*, 52(7), s. 1271-1295. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.04.004>
 - 14) Chari, V., Lawrence, C., Kehoe, P. (1994). Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model [online]. *Journal of Political Economy*, 102(4), 102, s. 617-652. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1086/261949>
 - 15) Chu K., Hemming, R. (1991). *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*. USA: INTERNATIONAL MONETARY FUND. 195 stran. ISBN: 9781557752222
 - 16) Clausing, K. (2007). Corporate tax revenues in OECD countries [online]. *International Tax and Public Finance*, 14(2), s. 115–133. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10797-006-7983-2>
 - 17) Cornia, G. C., Nelson, R. D., Wilko, A. (2004). Fiscal planning, budgeting, and rebudgeting using revenue semaphores [online]. *Public Administration Review*, 64(2), s. 164-179. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00358.x>
 - 18) Costanza, R., Kubiszewski, I., Giovannini, E. a kol. (2014). *Time to leave GDP behind* [online]. *Nature*, 505, s. 283-285. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/259693911_Time_to_leave_GDP_behind
 - 19) Cukierman, A., Meltzer, A. (1989). A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework. *American Economic Review*, 79(4), s. 713-32.
 - 20) Czesaný, S. (2006). *Hospodářský cyklus: teorie, monitorování, analýza, prognóza*. Praha: Linde. 199 stran. ISBN 80-7201-576-1
 - 21) Dornbusch, R., Fischer, S. (1994). *Makroekonomie*. Praha: SPN. 602 stran. ISBN 9788004255565
 - 22) Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper. 310 stran. ISBN: 0060417501 9780060417505

- 23) Dubois, E. (2016). Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus [online]. *Public Choice*, 166(12), s. 235-259. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0313-z>
- 24) Frank, R. H., Bernanke, B. (2003). *Ekonomie*. Praha: Grada, 2003. 804 stran. ISBN 8024704714
- 25) Gechert, S. (2015). What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis [online]. *Oxford Economic Papers*. 67(3), s. 553–580. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/oep/gpv027>
- 26) Gregor, M. (2005). *Nová politická ekonomie*. Praha: Karolinum, 2005. 316 stran. ISBN 8024610663
- 27) Herrero C., Martínez, R., Villar, A. (2010). Improving the Measurement of Human Development. *UNDP-HDRO Occasional Papers*, 12
- 28) Hibbs, D. (1986). Political Parties and Macroeconomic Policies and Outcomes in the United States [online]. *American Economic Review*. 76(2), s. 66-70. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/S0003055400269712>
- 29) Hronová, S. a kol. (2009). *Národní účetnictví: nástroj popisu globální ekonomiky*. V Praze: C.H. Beck. 352 stran. ISBN 9788074001536
- 30) Hübscher, E., Sattler, T. (2017). Fiscal consolidation under electoral risk [online]. *European Journal of Political Research*, 56, s. 151-168. [Cit. 6.3.2020]. Dostupné z: <https://doi.org.ezproxy.techlib.cz/10.1111/1475-6765.12171>
- 31) Hyman, D. N. (1993). *Public finance: A contemporary application of theory to policy*. Fort Worth: Dryden Press. 720 str. ISBN: 1285173953
- 32) Ilzetzki, E., Mendoza, E. G., Végh, C. A. (2013). How big (small?) are fiscal multipliers? [online]. *Journal of Monetary Economics*, 60(2), s. 239-254. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2012.10.011>
- 33) Jones, C., Klenow, P. (2016). Beyond GDP? Welfare across Countries and Time [online]. *American Economic Review*, 106(9), s. 2426–2457. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20110236>
- 34) Knoop, T. A. (2004). *Recessions and Depressions: Understanding Business Cycles*. Westport, Conn.: Praeger. 391 stran. ISBN 0-275-98162-2
- 35) Kollatz-Ahnen, M., Roick, M. J., M.A. (2018). Financing public sector investment [online]. *Public Sector Economics*, 42(2), s. 111-124. [Cit. 10.3.2020]. Dostupné z: <http://dx.doi.org.ezproxy.techlib.cz/10.3326/pse.42.2.4>

- 36) Krajewski, P., Piłat, K. (2017). Does a Progressive PIT Stabilize the Economy? A Comparison of Progressive and Flat Taxes [online]. *Comparative Economic Research*, 20, s. 21-34. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1515/cer-2017-0002>
- 37) Kubátová, K., Vybíhal, V. a kol. (2004). *Optimalizace daňového systému ČR*. 1.vyd. Praha: Eurolex Bohemia. 179 s. ISBN 80-86861-05-8.
- 38) Lea, S. E. G., Tarpy, R. M., Webley, P. (2007). *Psychologie ekonomického chování*. Praha: Grada. 824 stran. ISBN 8085623935
- 39) Nordhaus, W. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), s. 169-190.
- 40) Máče, M. (2013). *Účetnictví a finanční řízení*. V Praze: Grada Publishing a.s. 551 stran. ISBN: 978-80-247-4574-9
- 41) Maialeh, R. (2016). Fundamentální koncept nerovnosti v perspektivě paretovské ekonomie [online]. *Politická ekonomie*, VŠE, 8, s. 973-987. [Cit. 16.6.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.18267/j.polek.1121>
- 42) Mair, P. (2008). Political Parties and Party Systems [online]. Europeanization. Palgrave Macmillan, London, s. 154-166. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: https://doi.org/10.1057/9780230584525_12
- 43) Mill, J. S. (1849). *Principles of political economy with some of their applications to social philosophy*. London: John W. Parker, West Strand. 2. vyd.
- 44) Misiólek, W.S., Elder, H.W. (1988). Tax structure and the size of government: An empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress arguments [online]. *Public Choice*, 57, s. 233–245. [Cit. 1.8.2020] Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/BF00124807>
- 45) Mitu, N. E. (2013). Automatic Fiscal Stabilizers [online]. *Finante – provocarile viitorului (Finance - Challenges of the Future)*, University of Craiova, Faculty of Economics and Business Administration, vol. 1(15), s. 118-122. [Cit. 20.6.2020]. Dostupné z: <https://ideas.repec.org/a/aio/fpvf/v1y2013i15p118-122.html>
- 46) Persson, T., Svensson, L. E. O. (1989). Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), s. 325-345. [Cit. 1.8.2020]. <https://doi.org/10.2307/2937850>
- 47) Pošta, V. (2018). *Makroekonomická analýza na příkladu české ekonomiky*. Praha: C.H. Beck. 395 stran. ISBN:978-80-7400-720-0
- 48) Röger, W., Veld, I. J. (1997). QUEST II. A Multi-Country Business Cycle and Growth Model [online]. *Economic Papers*, 123. [Cit. 16.5.2020]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/34774/>

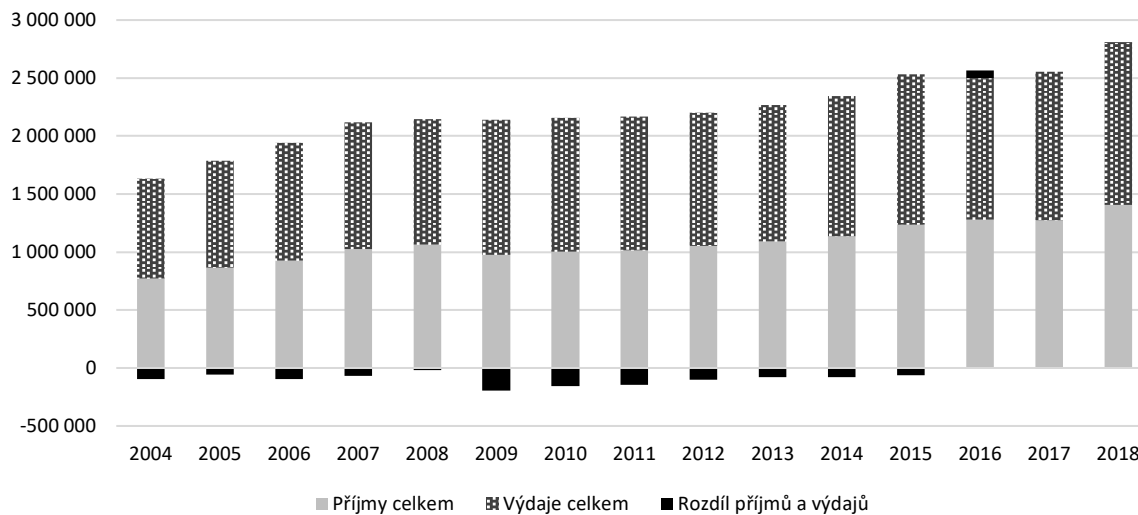
- 49) Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles [online]. *American Economic Review*, 80, s. 21-36. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/51_aer90.pdf
- 50) Saez, E. (2001). Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates [online]. *Review of Economic Studies*, 68(1), s. 205-229. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3386/w7628>
- 51) Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D. (1995). *Ekonomie*. Praha: Svoboda. Vyd. 2. 1011 stran. ISBN 80-205-0494-x
- 52) Schick, A. (1966). The Road to PPB: The Stages of Budget Reform [online]. *Public Administration Review*, 26(6), s. 243–258. [Cit.1.8.2020]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/973296?seq=1>
- 53) Schiller, B. R. (2004). *Makroekonomie dnes*. Brno: Computer Press. 412 stran. ISBN 9788025101698
- 54) Shome, P. (1995). *Tax policy handbook*. Tax Policy Division, Fiscal Affairs Dept., International Monetary Fund. 318 s. ISBN: 155775490X 9781557754905
- 55) Sojka, M. (1998). *Dějiny ekonomických teorií*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 2. vyd. 544 stran. ISBN 80-7079-705-3
- 56) Ulbrich, H. H. (2011). *Public finance in theory and practice*. London: Routledge. 2. vyd. 365 stran. ISBN 978-0-415-58597-2
- 57) Wickens, M. (2012). *Macroeconomic Theory: A Dynamic General Equilibrium Approach Second Edition, Economics Books, Princeton University Press*. ISBN: 0691152861
- 58) Boex, L. F. J., Martinez-Vazquez, J., McNac, R. M. (2000). Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies [online]. *Public Budgeting and Finance*, 20(2), s. 91–112. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/227949284_Multi-Year_Budgeting_A_Review_of_International_Practices_and_Lessons_for_Developing_and_Transitional_Economies
- 59) Forsythe, D. W. (1993). State and Local Budgets and the Business Cycle. *Working paper, Taubman Center for State and Local Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University*

SEZNAM INTERNETOVÝCH ZDROJŮ

- 1) Český statistický úřad. *Inflace – druhy, definice, tabulky* [online]. 10.7.2020. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace
- 2) Databases. *oecd.org* [online]. OECD, ©2020. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://data.oecd.org/searchresults/?r=+f/type/datasets>
- 3) Ministerstvo financí ČR. *Makroekonomická predikce – říjen 2004* [online]. 29.10.2004. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2004/makroekonomicka-predikce-rijen-2004-8057>
- 4) Ministerstvo financí ČR. *Metodiky ESA 95, GFS 1986 a GFS 2001* [online]. 11.2.2013. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/metodiky-esa-95-gfs-1986-a-gfs-2001-9577>
- 5) Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Přehled o vývoji částek minimální mzdy* [online]. 20.12.2019. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/prehled-o-vyvoji-castek-minimalni-mzdy>
- 6) Sazby daně. *financnisprava.cz* [online]. Finanční správa ČR, ©2020 [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-pridane-hodnoty/informace-stanoviska-a-sdeleni/sazby-dane/2016>
- 7) Stanoviska NKÚ ke státnímu rozpočtu 2004–2018. *nku.cz* [online]. Nejvyšší kontrolní úřad. ©2020 [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/stanoviska-nku-ke-statnimu-rozpocetu/default.htm>
- 8) Statistická ročenka České republiky 2004-2018. *csu.cz* [online]. Český statistický úřad, ©2020. [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/rocenky_souhrn
- 9) Státní závěrečný účet za rok 2004-2018. *mfcr.cz* [online]. Ministerstvo financí ČR, ©2020 [Cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>
- 10) Žurovec, M. (2011). Novela zákona o zrušení Fondu národního majetku zefektivní hospodaření státu. *mfcr.cz* [online]. Ministerstvo financí ČR. 5.12.2018 [cit. 1.8.2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/novela-zakona-o-zruseni-fondu-narodniho-33640>

PŘÍLOHA

Graf 1 Příjmy, výdaje a saldo SR



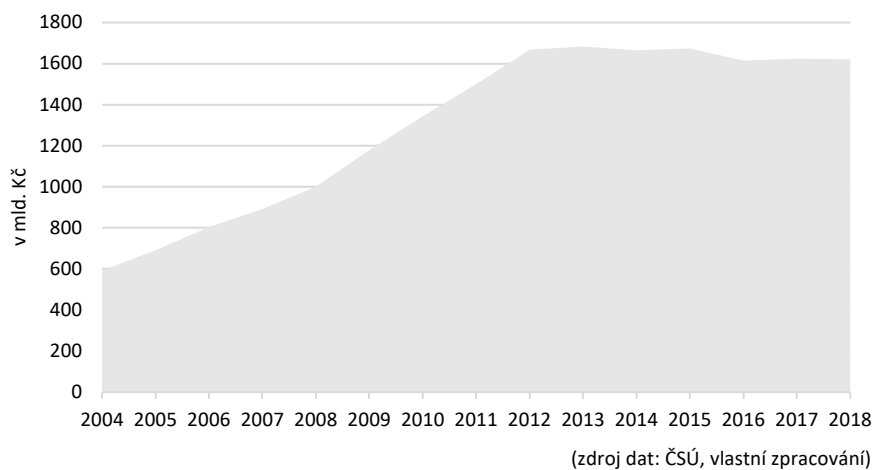
(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Tabulka 1 Saldo SR (metodika ESA 95, GFS 1986); primární deficit; podíl deficitu k HDP (v mld. Kč)

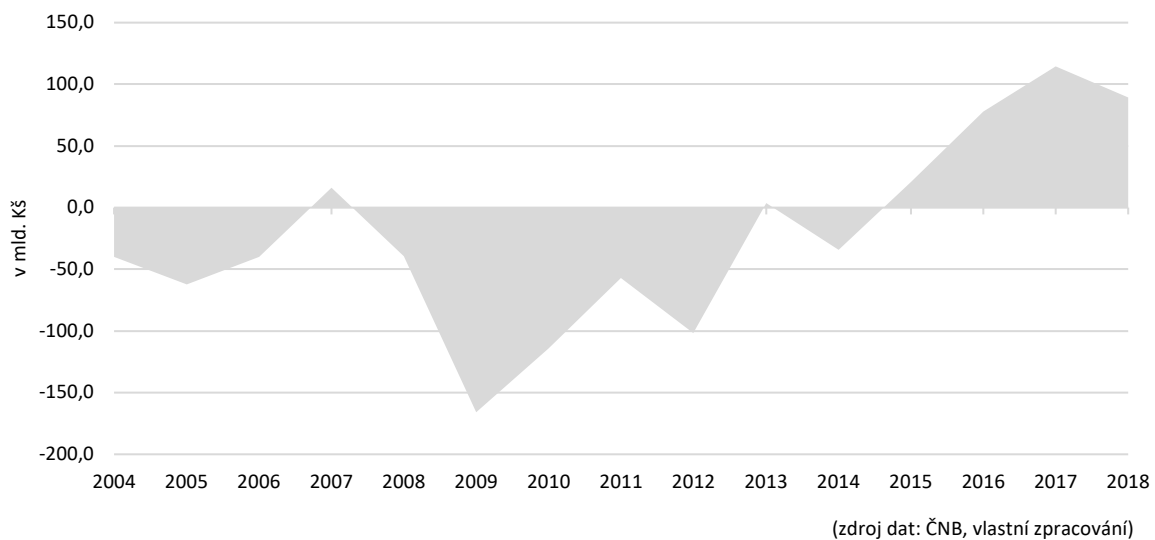
Období	Saldo SR (metodika GFS 1986)	Saldo SR (metodika ESA 95)	Primární deficit (metodika ESA 95)	HDP v běžných cenách	Podíl deficitu (metodika ESA 95) k HDP
2004	-93,7	-72,9	-39,8	3 062,4	-2,4 %
2005	-56,3	-97,7	-62,4	3 264,9	-3,0 %
2006	-97,6	-76,3	-40,0	3 512,8	-2,2 %
2007	-66,4	-25,1	16,0	3 840,1	-0,7 %
2008	-20,0	-79,7	-39,7	4 024,1	-2,0 %
2009	-192,4	-214,2	-165,9	3 930,4	-5,5 %
2010	-156,4	-166,0	-114,0	3 962,5	-4,2 %
2011	-142,8	-109,9	-56,9	4 033,8	-2,7 %
2012	-101,0	-159,6	-101,7	4 059,9	-3,9 %
2013	-81,3	-51,1	3,9	4 098,1	-1,2 %
2014	-77,8	-90,6	-34,4	4 313,8	-2,1 %
2015	-62,8	-28,3	20,7	4 595,8	-0,6 %
2016	61,8	34,1	77,9	4 768,0	0,7 %
2017	-6,2	76,7	114,5	5 047,3	1,5 %
2018	2,9	49,3	89,2	5 323,6	0,9 %

(zdroj dat: ČSÚ, vlastní zpracování)

Graf 2 Státní dluh



Graf 3 Primární deficit (metodika ESA 95)



EVIDENCE VÝPŮJČEK

Prohlášení:

Dávám svolení k půjčování této diplomové práce. Uživatel potvrzuje, že bude tuto práci řádně citovat v seznamu použité literatury.

Jméno a příjmení: Eliška Vaňková

V Praze dne: 6. 8. 2020

Podpis:

Jméno	Oddělení / Pracoviště	Datum	Podpis