

Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta financí a účetnictví
Katedra veřejných financí
Studijní obor: Finance



**Vývojové trendy výdajů státního rozpočtu
v ČR v letech 1995 – 2005**

Autor bakalářské práce: Jiří Čech
Vedoucí bakalářské práce: doc. Ing. Václav Urbánek, CSc.
Rok obhajoby: 2007

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že bakalářskou práci na téma „Vývojové trendy výdajů státního rozpočtu v ČR v letech 1995 – 2005“ jsem vypracoval samostatně a veškerou použitou literaturu a další prameny jsem řádně označil a uvedl v příloženém seznamu.

V Praze dne 8. 1. 2007

Jiří Čech

Anotace

Bakalářská práce popisuje definici, funkce, členění a strukturu veřejných výdajů. Zabývá se významnými teoriemi růstu veřejných výdajů a obecnými faktory jejich růstu. Dále věnuje pozornost právní úpravě výdajů státního rozpočtu ČR a rozpočtové skladbě s důrazem na kapitální členění státního rozpočtu.

Praktická část analyzuje strukturu a vývoj výdajů státního rozpočtu České republiky v letech 1995 – 2005 v kapitálním členění, kdy jsou využívány teoretické poznatky z předchozí části. Zaměřuje se na sledování vlivu konkrétních objektivních faktorů, které změny ve výdajích způsobily. Z nich vyniká především vliv inflace a růst HDP, následuje stručný popis důsledků započaté reformy veřejných financí na výdaje státního rozpočtu. Práce nabízí srovnání podobnosti vývoje výdajů státního rozpočtu ČR s vybranými teoriemi růstu veřejných výdajů. Závěr práce je věnován predikci pravděpodobného vývoje výdajů státního rozpočtu v budoucích pěti letech pomocí analýzy časových řad.

Obsah

1	Úvod	1
2	Veřejné výdaje	2
2.1	<i>Definice veřejných výdajů</i>	2
2.2	<i>Funkce veřejných výdajů.....</i>	2
2.3	<i>Členění, struktura a kategorie veřejných výdajů.....</i>	4
2.4	<i>Teorie růstu veřejných výdajů</i>	6
2.4.1	Makromodely růstu veřejných výdajů	7
2.4.2	Mikroekonomické modely.....	9
2.5	<i>Faktory ovlivňující růst veřejných výdajů.....</i>	10
3	Výdaje státního rozpočtu České republiky	13
3.1	<i>Struktura výdajů státního rozpočtu České republiky.....</i>	13
3.2	<i>Vývoj výdajů státního rozpočtu ČR v letech 1995 – 2005.....</i>	15
3.2.1	Faktory růstu výdajů státního rozpočtu v ČR.....	18
3.2.2	Změny konkrétních kapitol státního rozpočtu ČR.....	23
3.3	<i>Reforma veřejných financí.....</i>	26
3.3.1	Usnesení vlády č. 624/2003.....	27
3.3.2	Usnesení vlády č. 928/2004.....	29
3.3.3	Usnesení vlády č. 819/2005.....	30
4	Směry vývoje státního rozpočtu ČR	31
4.1	<i>Porovnání vývoje výdajů státního rozpočtu ČR s teoriemi růstu veřejných výdajů</i>	31
4.2	<i>Predikce budoucího vývoje výdajů státního rozpočtu</i>	32
5	Závěr	36
	Seznam použité literatury a pramenů	38
	Seznam tabulek a grafů	39
	Přílohy	40

1 Úvod

Problematika týkající se státního rozpočtu patří k významným tématům v oblasti veřejných financí, ale zároveň je i předmětem zájmu většiny občanů. Domníváme se, že vývoj výdajů státního rozpočtu České republiky neodpovídá nejznámějším teoriím růstu veřejných výdajů.

Hlavním cílem bakalářské práce je charakterizovat tendence ve vývoji výdajů státního rozpočtu České republiky v uplynulých deseti letech a zhodnotit vliv objektivních faktorů na jejich změnu.

První kapitola se zabývá pojmem veřejné výdaje obecně. Jejím úkolem je co možná nejprehledněji popsat definici, funkce, členění a strukturu veřejných výdajů. Tato kapitola nám připravuje vstup k vhodnému náhledu na problematiku veřejných výdajů. V další části se věnujeme teoriím růstu veřejných výdajů a faktorům, které ovlivňují jejich růst. Cílem kapitoly je odhalit nejdůležitější faktory ovlivňující růst výdajů, abychom následně využili jejich znalost v dalších částech práce při zkoumání konkrétních rozpočtů. Stěžejní kapitola analyzuje strukturu a vývoj výdajů státního rozpočtu České republiky v letech 1995 – 2005. Statistika nám pomáhá vysledovat nejdůležitější faktory růstu, věnujeme se i některým konkrétním transformacím v položkách kapitol výdajů státního rozpočtu, kde se zaměřujeme na významné změny. Nezapomínáme alespoň částečně zmínit aktuální reformu veřejných financí. Pomocí metod komparace a analogie nabízíme srovnání podobnosti vývoje výdajů státního rozpočtu s popsány teoriemi růstu veřejných výdajů. Poslední část je věnována predikci pravděpodobného vývoje výdajů státního rozpočtu v budoucích letech. Do odhadů začleňujeme relevantní informace získané podrobným zkoumáním výdajů státních rozpočtů v předešlých kapitolách. Přitom používáme statistické metody a analýzy časových řad.

V práci se nezabýváme otázkami efektivnosti vynaložených veřejných výdajů, jejich porovnáváním s příjmy ani makro a mikroekonomickými aspekty a dopady veřejných výdajů, které by mohly být předmětem dalšího zkoumání.

2 Veřejné výdaje

2.1 Definice veřejných výdajů

Veřejné výdaje se nejčastěji definují jako tok finančních prostředků, které jsou pomocí veřejné rozpočtové soustavy alokovány (na základě principu nenávratnosti a neekvivalence) na plnění fiskálních funkcí státu a územní samosprávy. Veřejné výdaje financují netržní činnosti státu, vlády, krajů, měst či obcí. Veřejné výdaje jsou také často chápány jako odraz hospodářské politiky státu, neboť reflektují politická rozhodnutí. Stát (resp. vláda) využívá veřejné výdaje k uskutečnění plánů, které si volbou definoval. Konkrétně jaké statky a služby v jaké kvalitě a kvantitě chce zabezpečovat.¹

Musíme si ale uvědomit, že všechny hospodářské politiky vlády nejsou jen náklady zabezpečení zboží a služeb prostřednictvím veřejných výdajů.² Existuje mnoho nařízení, zákonů a pravidel státu, která zatěžují soukromý sektor. Myslíme tím výdaje vznikající nepeněžní aktivitou státu. Toto širší chápání veřejných výdajů je často diskutováno mnohými odborníky. Výdaje soukromého sektoru ve výše uvedeném slova smyslu samozřejmě nenalezneme v žádných položkách veřejných rozpočtů, a proto je jejich sledování velice problematické. I my se proto v této práci spokojíme s užší definicí veřejných výdajů.

Účely využití veřejných výdajů jsou velice různé. Při historickém pohledu bylo jejich první využití k financování činností místní a státní správy. Dále následovaly účely jako obrana státu a jeho bezpečnost. S postupující dobou byly třeba výdaje na vzdělání, soudnictví, kulturu a sociální oblast. Hlavně ve druhé polovině 20. století se rozvinuly výdaje na cíle ekonomické. Současné veřejné výdaje vycházejí z ideologie vládnoucí síly a ze snahy o vyrovnaní problémů, které vznikají tržními selháními. Je to část HDP, která se spotřebovává kolektivně.

2.2 Funkce veřejných výdajů

Ve většině učebnic zabývajících se problematikou veřejných financí si můžeme přechozí tři základní funkce, které plní veřejné výdaje – alokační, redistribuční a stabilizační.

¹ více viz Hamerníková, B.; Kubátová, K. *Veřejné finance - učebnice*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. – kapitola 4.1

² více viz Jackson, P., M.; Brown, C., V. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. – kapitola 5 (s.147)

Cílem alokační funkce veřejných výdajů je zabezpečování veřejných statků pro obyvatelstvo prostřednictvím financování alokační netržní činnosti státu. Jsou to výdaje na zabezpečování veřejných statků, výdaje na nákup zboží a služeb. Patří sem výdaje na statky a služby zabezpečované prostřednictvím veřejného sektoru, ale i statky a služby zajišťované veřejnými zakázkami u sektoru soukromého. Z výzkumů vyplývá, že podíl alokačních výdajů na celkových výdajích v posledních desetiletích klesá, i když celková suma alokačních výdajů ve všech veřejných rozpočtech neustále roste. V oblasti alokačních výdajů v posledních letech rovněž dochází k růstu decentralizace na územní samosprávu, a proto se zvyšuje podíl alokačních výdajů na celkových veřejných výdajích v rozpočtech obcí a krajů.

Redistribuční funkce veřejných výdajů slouží k financování redistribučních činností státu. Nejvýznamnějším pomocníkem při této činnosti jsou výdaje státního rozpočtu a hlavně peněžní transfery. Ty mají sloužit k vyrovnávání a zmírňování rozdílů a nerovností mezi majetky a důchody různých subjektů. Jedná se zejména o transfery obyvatelstvu, výdaje na sociální zabezpečení a různé další sociální výdaje čerpané především ze státního rozpočtu. Nejčastěji přijímají podobu dotací (účelových nebo neúčelových) a sociálních dávek (plošných nebo adresných). Transfery mají za úkol snižovat nerovnost mezi jednotlivými občany, ale i regiony a obcemi. K tomu slouží dotace v rámci rozpočtových soustav a dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů územní samosprávy.

Financování stabilizačních a regulačních netržních činností státu je hlavním cílem stabilizační funkce veřejných výdajů. Stabilizační funkce je plněna za pomoci stabilizačních výdajů ze státního rozpočtu, jejichž hlavním úkolem je ovlivňování agregátní poptávky v ekonomice. Motivem je snaha vlády ovlivňovat ekonomiku hlavně prostřednictvím zaměstnanosti a hospodářského růstu.

Zde je vhodné zmínit, že výdaje na nákup zboží a služeb mají většinou spojitost s realizací alokační fiskální funkce, na druhé straně transfery souvisí hlavně s realizací redistribuční fiskální funkce.

Veřejné výdaje jsou vlivným nástrojem majícím vliv na rozsah a velikost veřejného sektoru a jeho proporci k soukromému sektoru. Dále ovlivňují ekonomické chování různých subjektů a agregátní poptávku. Jak jsme již zmínili, veřejné výdaje (VV) dělíme na dvě velké skupiny – vládní výdaje (G) a transfery (Tr).

$$\text{matematicky: } VV = G + Tr$$

Dále vládní výdaje obsahují výdaje na spotřebu (C_G) a výdaje na investice (I_G).

$$G = C_G + I_G$$

Z makroekonomické rovnice

$$Y = C + I + G + NX \text{ a její podrobnější formy } Y = C + I + C_G + I_G + NX$$

vyplývá, že agregátní poptávka je silně ovlivňována strukturou a objemem veřejných výdajů. Neboť vládní výdaje mají přímý vliv na agregátní poptávku a peněžní transfery ji ovlivňují nepřímo prostřednictvím soukromé spotřeby (C) a soukromých investic (I). Jednotlivé subjekty jsou po příjmu transferů méně omezeny ve svých rozpočtech. Pro úplnost NX značí saldo zahraničního obchodu.

Veřejné výdaje tvoří nedílnou součást koloběhu příjmů a výdajů v ekonomice. Pomocí veřejných výdajů je možné díky makroekonomickým dopadům ovlivňovat agregátní poptávku a produkci, dále se užívají jako mocně působící faktory na aktivní fiskální politiku. Dle způsobu použití ovšem mohou zapříčiňovat i vznik fiskální nerovnováhy. Zmíněné funkce veřejných výdajů jsou decentralizovány na nižší úrovně vlády v různé míře. Všechny funkce veřejných výdajů se také široce prolínají, a proto s sebou jednotlivé typy veřejných výdajů často úzce souvisí.

2.3 Členění, struktura a kategorie veřejných výdajů

Na úvod této kapitoly je vhodné zmínit, že neexistuje pouze jedno univerzální členění veřejných výdajů, protože je lze klasifikovat z mnoha různých hledisek. Existuje ovšem propracovaná klasifikace veřejných výdajů – rozpočtová skladba. Ta nařizuje přesné a povinné třídění veřejných výdajů.

Základním způsobem členění veřejných výdajů (užívané i v rozpočtové skladbě) je hledisko časové a druhové. Hledisko časové rozděluje veřejné výdaje na běžné a kapitálové. Na obě tyto skupiny navazuje členění druhové. Běžné výdaje se využívají na financování běžných každoročních potřeb. Významnou část běžných výdajů tvoří často diskutované mandatorní výdaje.³ Zabezpečení jejich plnění je nutné, protože jsou zakotveny v těžko změnitelných zákonech či smlouvách. Z kapitálových výdajů se obvykle financují dlouhodobější investiční potřeby, čímž se myslí jednorázové výdaje často přesahující jedno rozpočtové období. Kapitálové výdaje se používají k financování konkrétní jednorázové investice, ale i například ke splácení investičního úvěru či půjček z emise cenných papírů.⁴

³ více viz Urbánek, V. a kolektiv autorů. *Veřejné finance* 2. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická. Nakladatelství Oeconomica, 2005. – kapitola 8.4

⁴ podrobnější členění pomocí časového hlediska viz Schéma 4.1. - Peková, J. *Veřejné finance – úvod do problematiky*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2001. str. 186

Podle druhu výdajů mívají běžné a kapitálové výdaje opět formu redistribučních, alokačních i stabilizačních výdajů.

Funkční členění veřejných výdajů třídí výdaje dle účelu, ke kterému se vztahují. Příkladem mohou být výdaje vyčleněné na kulturu, školství či obranu. Tento typ členění je velmi významný, neboť poskytuje možnost dobrého časového i mezinárodního srovnání.

Jak již bylo v úvodu zmíněno, většina veřejných výdajů je nenávratná. I přesto je významné členění veřejných výdajů na návratné a nenávratné. Mezi návratné výdaje patří návratné půjčky (například bezúročné půjčky do rozpočtu obce ze státního rozpočtu) či výdaje finančního investování.

V minulé kapitole jsme nepřímo zmínili dva způsoby členění veřejných výdajů a to třídění dle funkce (na alokační, redistribuční a stabilizační výdaje) a třídění z makroekonomického hlediska. Z makroekonomického členění vyplývají dvě základní skupiny výdajů. Vládní výdaje na nákup zboží a služeb k zabezpečení veřejných statků a peněžní transfery, které se poskytují mimorozpočtovým subjektům s určitým cílem.

Při výčtu významných způsobů členění veřejných výdajů nelze zapomenout ani na třídění podle jednotlivých vládních úrovní. Tímto členěním vznikají výdaje centrálních vlád státních rozpočtů (které se podle právního uspořádání státu mohou členit i dále) a výdaje rozpočtů územní samosprávy či regionálních vlád (zde je také možnost podrobnějšího rozčlenění např. na výdaje krajských či obecních rozpočtů). I toto členění je důležité pro komparativní a analytické výzkumy.

Vzhledem ke složitému procesu rozpočtování je důležité dělení veřejných výdajů na plánované a neplánované. Nejdůležitější jsou samozřejmě výdaje plánované, které také tvoří většinu výdajů. Plánované veřejné výdaje lze opět rozčlenit a to na mandatorní výdaje (tento pojem byl již v této kapitole použit) a ostatní výdaje. Objem a strukturu ostatních plánovaných výdajů lze ovlivňovat a přizpůsobovat lépe rozpočtovým omezením vyplývajícím z velikosti příjmů (vzhledem k faktické strnulosti mandatorních výdajů). Neplánované veřejné výdaje mají nejčastěji podobu běžně se neopakujících nahodilých výdajů a výdajů sankčních.

Výdaje veřejných rozpočtů a výdaje mimorozpočtových fondů vznikají podle původu v rozpočtové soustavě (z kterého peněžního fondu jsou uvolňovány). Hlavně v historii mělo nemalý význam i členění veřejných výdajů dle užití na civilní a vojenské. Nesmíme zapomenout ani na členění kapitolní, které se týká výdajů státního rozpočtu. Zde ho zmiňujeme pouze krátce, neboť v dalších částech této práce se mu budeme věnovat dosti podrobně. Bude nám nejlépe sloužit ke sledování výdajů státních rozpočtů České republiky

v posledních zhruba deseti letech.

S postupem doby docházelo ke změnám ve struktuře veřejných výdajů. Stávaly se odrazem měnící se ekonomické a sociální struktury obyvatel, fiskální politiky státu i jeho úloze. K časovému a prostorovému srovnání struktury a objemu veřejných výdajů slouží mnohé ukazatele. Příkladem mohou být celkové a dílčí výdaje, relativní podíly jednotlivých výdajů a jejich absolutní výše, dlouhodobé a krátkodobé vývoje výdajů či výdaje sledované v běžných a stálých cenách.

2.4 Teorie růstu veřejných výdajů

Na úvod je třeba říci, že veřejné výdaje ve vyspělých zemích téměř nepřetržitě rostou od konce 19. století. Absolutní růst velikosti veřejných výdajů můžeme uvést na příkladu Velké Británie či Spojených států. Ve Velké Británii vzrostly veřejné výdaje z 281 miliónu liber v roce 1900 na 168 017 miliónů liber v roce 1987.⁵ Ve Spojených státech za posledních sto let od roku 1890 došlo k nárůstu veřejných výdajů o téměř 2 000 %. Tento způsob sledování růstu veřejných výdajů však není správně vypovídající, neboť nebere v úvahu absolutní nárůst i jiných ekonomických veličin, jako např. růst celkové cenové úrovně, růst počtu obyvatel či růst HDP. V našem příkladu Spojených států došlo v daném období ke zvýšení cenové hladiny třináctkrát, počet obyvatel USA se ztrojnásobil a růst produktivity zapříčinil šestinásobný nárůst důchodů ve stálých cenách.⁶ Z tohoto důvodu se ukazatel absolutního růstu veřejných výdajů téměř nepoužívá a dává se přednost analyzování relativního růstu veřejných výdajů. Tím se myslí poměrování veřejných výdajů k nějaké jiné významné ekonomické veličině (často např. vztah k HDP).

Pro sledování růstu veřejných výdajů nám bude nejlépe vyhovovat jejich členění na vyčerpávající výdaje a transferové platby či výdaje. Vyčerpávající veřejné výdaje tvoří vládní nákupy běžného zboží a služeb a kapitálové nákupy běžného zboží a služeb, které vyčerpávají a spotřebovávají kupní sílu peněz vynakládanou vládou. Představují tedy nákupy vstupů veřejným sektorem. Největší část transferových výdajů tvoří sociální dávky – penze, dávky v nezaměstnanosti, podpora příjmů. Do kategorie transferů spadají i dotace firmám, subvence, zahraniční pomoc, úroky z dluhů nebo půjčky garantované vládou. Toto dělení veřejných výdajů je vhodné ke zkoumání příčin růstu veřejných výdajů. Na obě takto vzniklé kategorie veřejných výdajů totiž působí různou intenzitou rozličné faktory. O podrobné

⁵ viz Jackson, P., M.; Brown, C., V. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. – str. 147

⁶ viz Musgrave, R., A.; Musgrave, P., B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Management Press, 1994. – str. 106

vysvětlení růstu veřejných výdajů se snaží ekonomové již několik století. K bližšímu porozumění problému je totiž nutné vytvořit komplexní analytický model, který bude schopen propojit všechny působící ekonomické, sociální a politické vlivy. Nejobecněji se teorie růstu veřejných výdajů dělí na makromodely (využívají časové rozložení výdajů a agregátní proměnné typu inflace a HDP) a mikromodely (zabývající se převážně mikroekonomickými zásadami v rozhodování subjektů).

2.4.1 Makromodely růstu veřejných výdajů

V této kapitole podrobněji uvedeme asi čtyři nejvýznamnější makroekonomické modely růstu veřejných výdajů, které se snaží popsat vývoj veřejných výdajů v rámci dlouhého období, využívají proto analýzu časového rozložení veřejných příjmů.

Vývojové modely růstu veřejných výdajů

S touto teorií jsou nejvíce spjati R. A. Musgrave a W. W. Rostow. Využívají generalizací, které získali ze zkoumání a pozorování velkého množství případů rozvíjejících se ekonomik. Přístup vychází z předpokladu, že v raných fázích ekonomického růstu utvářejí investice veřejného sektoru velký podíl z celkových investic v ekonomice. Investice veřejného sektoru jsou nutné k nastartování a pohonu ekonomiky do středních fází růstu ekonomiky. Veřejný sektor tedy poskytuje např. náklady na vývoj infrastruktury. (Jedná se o to, že s vývojem a rozvojem společnosti je spjata změna ve významu a užití veřejných výdajů.) Ve středních částech vývoje se veřejné investice připojují a doplňují růst soukromých investic. Při dosažení fáze dospělosti v ekonomice se účel vynaložení veřejných výdajů posunuje k jejich užití ve zdravotnictví, vzdělání či na sociální blahobyty.

Organický model státu posuzuje stát jako rostoucí organizmus. Společenské a ekonomické změny obrací ve prospěch svých občanů. Proto s růstem důchodu per capita roste poptávka společnosti po službách, které mají vysokou důchodovou elasticitu poptávky (jako např. vzdělání či zdravotnictví).

Příbuzná je teorie stupňovitého růstu, která přikládá hlavní váhu hlavně technologickým změnám ve vývoji ekonomik. Období se zde člení na předindustriální, industriální a postindustriální. Průmyslová, vědecko-technická i informační revoluce měla významný vliv na růst veřejných výdajů především ve spojitosti s využitím náročnějších technologií, které jsou většinou i nákladnější. Na technologické změny většinou dříve zareagoval soukromý sektor, po určitém čase však došlo k jejich využití i v sektoru veřejném.

Wagnerův zákon

Otcem základních myšlenek této teorie je německý ekonom 19. století Adolf Wagner. Sám Wagner nezkonstruoval celou teorii tak, jak si ji zde zmíníme. Zákon utvořili až jeho pokračovatelé ve svých komentářích. Wagner se snažil vysvětlit růst veřejných výdajů jako důsledek poptávky po veřejných statcích. Bývá formulován takto: „S růstem důchodu na hlavu roste v ekonomice velikost veřejného sektoru.“⁷ (Rostou nejenom požadavky státu, ale i požadavky decentralizovaných místních správ.) Základ zákona se odvíjí od tlaku na sociální pokrok. Růst produktivity práce vyústí v růst důchodů a vzniká tak možnost změny ve struktuře poptávky spotřebitelů. Wagner takto objasnil rozvoj služeb veřejného sektoru. Růst veřejných výdajů na právní služby, policii, vzdělání, kulturu, zdravotnictví, sociální blahobyt i bankovníctví se odehrává z důvodu důchodové elasticity poptávky po těchto službách. Tyto druhy služeb ve vztahu k reálným důchodům v ekonomice rostou nadproporcionálně. Teorie vznikla jako výsledek empirických pozorování vývoje veřejného sektoru v zemích západní Evropy, Spojených státech a Japonsku druhé poloviny 19. století. Proto je třeba si uvědomit historickou souvislost, kde základní hybnou silou růstu veřejného sektoru byla industrializace. Důležité je také podotknout, že v zákoně chybí důsledky a propojení s teorií veřejné volby.

Peacockova a Wisemanova analýza

Jak již název napovídá, v dalším odstavci se budeme věnovat teorii autorů A. T. Peackocka a J. Wisemana. Její východisko tvoří politická teorie, která uvádí: „Stát rád utrácí více peněz, občané neradi platí více daní a státy musejí věnovat více pozornosti přáním svých voličů.“⁸ Autoři vnímali zdanění jako jasné omezení velikosti státních výdajů. V případě růstu ekonomiky bude docházet k růstu důchodů, což bude mít za následek růst daňových výnosů, aniž by bylo nutné zvyšovat daňové sazby. Tím pádem bude možné zvětšování objemu veřejných výdajů společně s růstem HDP. Problém nastává v obdobích sociálních otřesů (období války, hladomoru, přírodní katastrofy či jiné krize.) V takovém období nebude možné udržet postupný pozvolný trend růstu veřejných výdajů, protože výjimečné podmínky si budou žádat veliký skokový nárůst veřejných výdajů. Proto je někdy užíván název teorie posuvného efektu nebo teorie prahových efektů. Vláda je nucena vzniklé krize řešit zvýšením daňových výdajů z prostředků, které získá nárůstem úrovně zdanění. Náhlé zvýšení daní během období krize voliči přijímají s pochopením. Autoři v tomto případě

⁷ viz Hamerníková, B.; Kubátová, K. *Veřejné finance - učebnice*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. – str. 143

⁸ viz Jackson, P., M.; Brown, C., V. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. – str. 152

hovoří o tzv. vytěšňovacím efektu, neboť veřejné výdaje jsou v krizovém období vytěšněny na vyšší úroveň. Na konci krizového období se však daňové zatížení a tím i objem veřejných výdajů nevrací zpět na původní úroveň (tzv. efekt západky).

Ostatní významné teorie růstu veřejných výdajů

A. C. Pigou popsal tzv. teorii státu blahobytu. Tento přístup je založen na myšlence, že stát má zajistit všem svým obyvatelům určitou životní úroveň. Úkolem státu je rovněž zajišťování sociálních jistot a zabezpečování některých potřeb občanů. Z toho vyplývá hlavně růst výdajů na sociální zabezpečení, které zaznamenalo prudké navýšení ve vyspělých zemích (hlavně v druhé polovině dvacátého století).

S růstem veřejných výdajů úzce souvisí také Baumolův zákon. Podle něj růst produktivity práce v soukromém sektoru zapřičiňuje růst mezd. To ovšem vyvolává odezvu u zaměstnanců ve veřejném sektoru, kteří požadují stejné navýšení i u svých mezd. Jejich požadavky však nejsou podloženy odpovídajícím růstem produktivity jako v soukromém sektoru. Náklady na jednotku výkonu ve veřejném sektoru se zvyšují z důvodu nižší elasticity poptávky po veřejných statcích.

2.4.2 Mikroekonomické modely

Žádná z makroteorií nevysvětluje detaily procesů veřejných výdajů. K jejich vysvětlení je třeba hlubší analýza procesů, které dávají vzniknout veřejným výdajům. Smyslem konstruování mikroekonomického modelu růstu veřejných výdajů je nalézt motivy a faktory, které formují poptávku po výstupech veřejného sektoru. Snahou je rovněž objevit vlivy působící na nabídku veřejně nabízených statků a služeb. Stav a vývoj poptávky a nabídky po veřejných službách se odráží v úrovni poskytovaných služeb veřejným sektorem. Tyto statky a služby jsou nabízeny subjektům v rámci veřejného rozpočtu, jenž utváří odvozenou poptávku po výstupech. Mikromodel proto vysvětluje růst veřejných výdajů na základě změn v poptávce po vstupech veřejného sektoru. Na model mají vliv mimo ekonomických proměnných i ukazatele politické a sociální.

Závažným problémem je měření objemu výstupů veřejného sektoru, protože většina z nich nabývá nehmotného charakteru. Význam této sporné otázky v identifikaci výstupů veřejného sektoru by neměla být přeceňována, obdobné problémy mohou být řešeny v celém sektoru služeb (myšleno tím i soukromých).

Veřejné výdaje a jejich úroveň se dají vysvětlit pomocí změn v poptávce po konečných výstupech veřejného sektoru, změn v množině produkčních činností využitých

k produkci výstupů veřejného sektoru. Dále pak reagují na změnu v kvalitě výstupů veřejného sektoru a změny v cenách vstupů. Pro správné použití mikromodelu k vysvětlení růstu veřejných výdajů je důležité určení úrovně výstupu. Jako faktory na straně poptávky v mikromodelu působí preference mediánového voliče nebo celková demografická struktura populace. Naopak na straně nabídky je třeba zmínit vliv prostředí a kvality služeb a vliv efektu relativní ceny. Pro naše potřeby není třeba studovat mikroekonomické modely hlouběji.⁹ Faktorům ovlivňujícím strany nabídky a poptávky v mikromodelu se budeme věnovat v následující kapitole.

2.5 Faktory ovlivňující růst veřejných výdajů

V této kapitole se budeme zaměřovat na faktory, které nám pomohou odpovědět na otázku optimální velikosti a struktury veřejných výdajů. Na tuto otázku lze nalézt jen těžko správnou odpověď, a proto nás bude zajímat především dynamika veřejných výdajů, jejíž činitelé se dají lépe odhalit. Primárně je třeba říci, že záleží na rozsahu a struktuře činností státu, které souvisejí se základními funkcemi – alokační, redistribuční a stabilizační. Objem i rozmanitost struktury veřejných výdajů záleží na míře angažovanosti státu do těchto aktivit. Významný vliv zde sehrávají vlivy historické, kulturní, etické, dokonce i náboženské. Mezi objektivnější faktory mající vliv na veřejné výdaje patří geografické, demografické, technologické, urbanistické, politické, ekonomické, společenské nebo přírodní faktory. Objem a dynamiku veřejných výdajů může ovlivnit samotná povaha veřejného financování nebo způsob rozhodování ve veřejném sektoru. I spotřebitelé a příjemci veřejných statků a transferů se nemusí chovat racionálně, což může ústít v nadspotřebu, zbytečný růst výdajů a demotivačnímu působení transferů. Nesmíme zapomenout ani na druhotné faktory, které působí až následně po nějaké události či procesu (např. veřejná volba a následné politické procesy).

Při analyzování dynamiky objemu a struktury výdajů si je třeba ujasnit jaké konkrétní ukazatele budou využívány a jaké proporce budou analyticky sledovány. Nevhodnost sledování pouze absolutních hodnot bylo uvedeno na začátku kapitoly 2.4 na příkladu Spojených států. Mezi nejvyužívanější ukazatele proto patří „ukazatel elasticity veřejných výdajů ve vztahu k HDP a tzv. marginální sklon výdajů k HDP.“¹⁰

⁹ více viz Bailey, S., J. *Veřejný sektor: teorie, politika a praxe*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. – str. 63 – 73;

Jackson, P., M.; Brown, C., V. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. – str. 157 - 184

¹⁰ viz Hamerníková, B.; Kubátová, K. *Veřejné finance - učebnice*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. - str. 147

Nyní uvedeme několik konkrétnějších faktorů dynamizujících veřejné výdaje.

- 1) Růst produktivity práce, z toho vyplývající růst důchodu na hlavu a celkový růst životní úrovně. Vzniká možnost výběru větších daní a zvětšení role státu při podpoře sociálně slabších vrstev na odpovídající životní úroveň. Stát tím zvyšuje investice do lidského kapitálu.
- 2) Demografické faktory – příkladem změn ve struktuře obyvatelstva může být snížení porodnosti nebo naopak populační exploze. Ve výsledku jsou zasažena odvětví veřejného sektoru, která mají úzkou vazbu na demografickou strukturu obyvatelstva (počet dětí v různých stupních škol, situace ve zdravotnictví). Sem patří i velmi aktuální otázka prodloužování střední délky života a problematika financování důchodů.
- 3) Inflace způsobuje růst veřejných výdajů hned ze dvou směrů. Zvyšování provozních i investičních nákladů v důsledku růstu cen vstupů. Ale i nutnost valorizace transferových plateb dle míry inflace.
- 4) Situace na pracovním trhu přispívá k růstu nákladů na výplaty podpor v nezaměstnanosti.
- 5) Geografické faktory představují například i růst výdajů z důvodu přírodních vlivů nebo dokonce odstraňování následků katastrof.
- 6) Technicko-technologické faktory znamenají zvýšení potřeb při inovativních změnách, při implementaci nových systémů v jakýchkoli oblastech. Technický pokrok je většinou provázen růstem cen vstupů i do veřejného sektoru.
- 7) Pod faktory urbanizace patří současné změny v životním stylu, rozvoj městského způsobu života. V důsledku se zvyšují veřejné výdaje na infrastrukturu, územní samosprávu, vzdělání, kulturu a inženýrské sítě.
- 8) Mezi tyto faktory můžeme počítat i tzv. fiskální iluzi obyvatelstva, která může vést až k neefektivnosti z nadspotřeby. Vysvětluje se tak, že obyvatelé podceňují daňové břemeno stejně jako užitky z veřejných výdajů. Nákupní cena a užitky soukromých statků jsou obyvatelům zcela zřejmé. Bohaté výdajové programy vlastně vznikají odčerpáváním prostředků ze sektoru soukromého.
- 9) Demonstrační efekt vystihuje snahu vyrovnat se okolním státům například v životní úrovni. Demonstračnímu efektu napomáhá i integrace zemí do různých uskupení (např. EU) a postupující globalizace.
- 10) Některé nárůsty investic v soukromém sektoru vytvářejí rovněž tlak na současný nárůst investic veřejného sektoru. Příkladem může být příliv soukromých investic do příměstských

průmyslových zón, které vyžadují stavbu odpovídající dopravní infrastruktury.

11) Veřejné výdaje ovlivňují i zájmové skupiny, vliv voliče mediána, vládní populismus a podobné politické a sociální vlivy.

12) Nemůžeme zapomenout ani na důsledky elasticity poptávky po veřejných a soukromých statcích.

K růstu veřejného sektoru a výdajů může např. vést i rozvoj socialismu. Svým vlastním způsobem popisují dynamiku veřejných výdajů velké teorie a modely uvedené v předchozí kapitole.

3 Výdaje státního rozpočtu České republiky

3.1 Struktura výdajů státního rozpočtu České republiky

Výdajům státního rozpočtu a jejich teoretickému dělení se významně věnuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Tento zákon spolu s doplňujícími vyhláškami podrobně upravuje tvorbu, funkce a obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu, státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní finanční aktiva a pasiva. Dále upravuje finanční hospodaření organizačních složek státu, Bezpečnostní informační služby a příspěvkových organizací. Věnuje se finanční kontrole, podmínkám zřizování státních fondů, způsobu řízení státní pokladny a řízení státního dluhu a hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu.¹¹

Prakticky každá země či společenství států má své vlastní institucionální členění. V České republice pravidla rozpočtové skladby vyplývají z vyhlášky č. 323 Ministerstva financí z roku 2002. Mimo stanovení způsobu třídění veřejných výdajů určuje i třídění rozpočtu organizačních složek státu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů krajů a obcí a pohybů na účtech státních finančních aktiv. Tím, že rozpočtová skladba využívá jednotný přístup, existuje dobrá možnost srovnatelnosti vykazovaných údajů (výdaje, příjmy, salda hospodaření). Rozpočtová skladba byla již několikrát novelizována, počátek její platnosti se datuje na rok 1997. Platí v ní několik základních principů. Jednotnost všech peněžních operací ve veřejných rozpočtech, zaznamenávání operací na základě peněžního principu, konsolidace a hlediska třídění – odpovědnostní, druhové, konsolidační a odvětvové. Odpovědnostní třídění není jako první uvedeno náhodou, protože nás bude zajímat nejvíce. Z tohoto hlediska se výdaje (i příjmy) státního rozpočtu třídí dle správců kapitol.

Dále se v práci chceme zabývat konkrétními výdaji státního rozpočtu České republiky, a proto je vhodné si uvést některé body, jež § 7 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změnách některých souvisejících zákonů uvádí jako výdaje státního rozpočtu:¹²

- výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky příspěvkovým organizacím
- dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, dávky sociální péče, ostatní sociální dávky,

¹¹ více viz zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

¹² podrobněji viz příloha č. 1 (§ 7 zákona č. 218/2000 Sb.)

výdaje na podporu v nezaměstnanosti apod.

- dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům
- dotace a návratné finanční výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost
- dotace občanským sdružením a příspěvky politickým stranám
- dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zvláštních služeb
- dotace státním fondům
- dotace nadacím
- realizace státních záruk
- plnění závazků k Evropským společenstvím
- vládní úvěry
- a jiné

Již jsme zmínili, že se budeme nejvíce věnovat rozčlenění výdajů státního rozpočtu dle jednotlivých kapitol. Hlavním důvodem je přehlednost a jasná vypovídací schopnost takto roztríděných výdajů. Podrobné zásady členění příjmů a výdajů na kapitoly jsou určeny v § 10 zákona č. 218/2000 Sb., nám bude stačit jen krátký výtah některých pravidel z tohoto paragrafu. Kapitoly vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších složek státu. Rozpočet kapitoly obsahuje příjmy a výdaje správce kapitoly i organizačních složek státu a dotace, příspěvky a odvody v jejich působnosti. Dále sem patří dotace a návratné finanční výpomoci fyzickým a dalším právnickým osobám, které spadají do působnosti správce kapitoly. Správci kapitol mohou tvořit rozpisové rezervy. Příjmy a výdaje státního rozpočtu mající všeobecný charakter (nepatří do působnosti určitého správce kapitoly) nebo výdaje, jejichž výše není v době schvalování pro jednotlivé kapitoly známá, spadají pod kapitolu Všeobecná pokladní správa. Součástí této kapitoly je i vládní rozpočtová rezerva. Ke kapitole Státní dluh patří příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a umořováním státního dluhu. Kapitolu Operace státních finančních aktiv tvoří peněžní operace na účtech státních finančních aktiv.

Z názvů většiny položek státního rozpočtu vzniklých kapitolním členěním (typu Poslanecká sněmovna Parlamentu, Ministerstvo zemědělství nebo Ústavní soud) je nám poměrně jasný smysl jejich fungování, a tudíž i využití jim přidělených výdajů. Přesto bych rád zmínil náplň činností některých kapitol, které nejsou tak známé.

Úřad průmyslového vlastnictví plní zejména funkci patentového a známkového úřadu. Ve správním řízení rozhoduje o poskytování ochrany na vynálezy, vzory, ochranné známky, označení původu výrobku či zeměpisné označení, k nimž vede příslušné rejstříky. Vykonává činnost dle patentových předpisů, zpřístupňuje fond světové patentové literatury, aktivně se účastní prosazování průmyslových práv a spolupracuje s mezinárodními organizacemi a úřady v oblasti průmyslového vlastnictví. Český báňský úřad vykonává kontrolu a vrchní dozor nad veškerou hornickou činností a dodržováním horního zákona. Zajišťuje právní předpisy týkající se této oblasti, věnuje se inspekční činnosti i šetření důlních havárií. Vydává osvědčení o odborné způsobilosti pracovníků, vede evidenci dobývacích prostorů, řídí a kontroluje obvodní báňské úřady atd. Státní správa hmotných rezerv je činná v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy, v oblasti státních hmotných rezerv a v oblasti nouzového zabezpečení České republiky ropou a ropnými produkty.

3.2 Vývoj výdajů státního rozpočtu ČR v letech 1995 – 2005

Jako zdroj relevantních hodnot nám v této části poslouží „Celkové přehledy výdajů státního rozpočtu podle kapitol“, které tvoří součást každoročně přijímaného zákona o státním rozpočtu.¹³ Zde se sluší říci několik slov o procesu přípravy a schvalování tohoto zákona. Ministerstvo financí při sestavování návrhu státního rozpočtu na následující kalendářní rok vychází z požadavků jednotlivých resortů, ústředních orgánů a samospráv. Vychází se ze střednědobého výdajového rámce (o něm více viz kapitola 4.2 o predikci veřejných výdajů). Po schválení vládou postupuje k projednání do Poslanecké sněmovny (Senátem schvalován není). V Poslanecké sněmovně se o něm diskutuje v rozpočtovém výboru (ale i v jiných výborech) a potom i při zasedání pléna. Zákon musí projít celkem třemi čteními, na závěr třetího poslanci vyslovují souhlas. Může nastat případ, že zákon není přijat do konce roku. V takovém případě se do doby než je nový zákon o státním rozpočtu přijat, hospodaří podle tzv. rozpočtového provizoria (dle něj je však možné měsíčně čerpat výdaje jen do výše 1/12 výdajů schválených na uplynulý rok). Někdo může namítat, že výdaje státního rozpočtu vyplývající ze zákona o státním rozpočtu se od skutečně vyčerpaných výdajů mohou lišit, protože se vlastně jedná pouze o plán. Ve výsledku se jedná o velmi podobné hodnoty. Rozdíly v celkovém kontextu objemu výdajů státního rozpočtu jsou zanedbatelné. Můžeme to dokázat třeba na příkladu roku 2003. V zákoně č. 579/2002 Sb.,

¹³ konkrétně se jedná o zákon č. 268/1994 Sb., zákon č. 305/1995 Sb., zákon č. 315/1996 Sb., zákon č. 348/1997 Sb., zákon č. 22/1999 Sb., zákon č. 58/2000 Sb., zákon č. 491/2000 Sb., zákon č. 490/2001 Sb., zákon č. 579/2002 Sb., zákon č. 457/2003 Sb., zákon č. 675/2004 Sb., zákon č. 543/2005 Sb.

o státním rozpočtu na rok 2003 jsou výdaje státního rozpočtu České republiky stanoveny na 795,4 miliard Kč. Opravdu spotřebované výdaje, které se schvalovaly ve státním závěrečném účtu, dosahovaly výše 808,7 miliard Kč, což je o 13,4 miliard Kč více, než bylo schváleno v rozpočtu. Celý rozdíl tedy činil 1,67 %. Hlavním argumentem využití údajů ze zákonů o státním rozpočtu je jejich přehlednost. Naopak státním závěrečným účtům jasná vypovídací schopnost (hlavně v členění jednotlivých výdajů a jednotlivých kapitol) chybí.

číslo kap.	kapitola	rozpočtové výdaje celkem v tis. Kč											
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
301	Kancelář prezidenta republiky	287 801	307 334	395 630	319 884	348 506	324 151	312 737	292 696	308 850	333 174	396 795	393 023
302	Poslanecká sněmovna Parlamentu	1 399 696	1 562 727	1 375 071	839 071	820 929	869 616	896 495	991 439	983 823	980 495	1 026 153	1 070 966
303	Senát Parlamentu			808 421	664 887	663 206	594 653	483 300	638 033	579 264	591 154	561 200	629 844
304	Úřad vlády České republiky	230 126	212 762	192 632	185 155	301 571	382 865	361 224	407 372	503 309	516 756	515 996	613 427
305	Bezpečnostní informační služba	829 915	880 584	881 301	688 150	749 400	744 564	873 591	817 944	954 194	968 905	1 177 143	1 182 696
306	Ministerstvo zahraničních věcí	3 400 349	3 650 305	3 950 553	3 770 944	4 135 560	4 184 825	4 596 057	4 592 825	4 642 724	4 748 514	4 809 784	4 648 289
307	Ministerstvo obrany	27 044 741	30 538 483	32 000 000	36 877 065	41 483 900	43 952 500	45 078 319	47 505 502	52 320 280	50 725 985	52 953 193	55 694 000
	Ministerstvo hospodářství	8 234 657	9 279 051										
308	Národní bezpečnostní úřad					172 922	202 157	544 274	225 993	245 804	228 223	243 170	255 231
309	Kancelář Veřejného ochránce práv							152 554	80 872	78 569	90 388	92 055	88 579
312	Ministerstvo financí	14 029 909	11 859 641	12 413 902	9 196 861	10 545 773	10 350 157	12 022 341	11 924 249	14 373 882	14 808 358	15 324 854	15 003 563
313	Ministerstvo práce a sociálních věcí	151 771 284	158 521 798	182 216 923	191 025 440	209 778 064	224 268 710	238 538 952	261 128 708	277 585 439	283 386 794	333 805 505	357 189 315
314	Ministerstvo vnitra	21 040 989	26 323 147	28 367 043	26 093 382	28 420 417	30 332 599	35 705 007	39 332 287	43 536 079	45 186 731	51 872 067	51 170 004
315	Ministerstvo životního prostředí	1 598 429	2 082 992	2 602 276	2 541 703	3 158 973	3 136 102	3 142 099	3 117 986	4 152 583	4 183 693	4 117 506	14 019 736
	Min. pro správu nár. maj. a jeho privatizaci	103 550	80 621										
317	Ministerstvo pro místní rozvoj			4 646 227	4 863 466	7 475 617	7 236 108	6 438 298	4 145 741	4 626 189	5 090 750	4 733 419	10 837 437
321	Grantová agentura České republiky	623 857	768 729	843 055	871 301	965 414	1 012 735	1 072 735	1 074 478	1 197 097	1 252 460	1 325 610	1 399 410
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu	7 042 698	7 579 160	7 869 608	6 939 243	8 696 787	9 517 297	9 531 497	8 461 424	10 255 104	10 970 481	13 241 530	13 904 406
327	Ministerstvo dopravy a spojů	23 621 868	29 849 809	32 748 059	23 579 445	30 793 672	27 294 652	3 595 847	4 256 534	9 246 563	13 989 620	16 024 357	23 851 099
328	Český telekomunikační úřad							246 578	255 762	384 872	467 343	464 245	608 572
329	Ministerstvo zemědělství	12 608 718	14 611 116	15 678 291	15 855 269	17 962 108	16 652 453	13 920 360	12 924 416	14 401 663	24 818 554	37 116 864	39 713 852
333	Min. školství, mládeže a tělovýchovy	46 362 093	55 372 767	67 827 291	61 722 662	68 999 208	70 814 980	80 458 372	81 242 315	90 145 780	94 000 146	71 490 266	108 936 399
334	Ministerstvo kultury	2 859 499	3 848 480	4 319 255	4 073 535	4 852 236	5 059 556	5 157 053	4 879 882	6 159 905	6 045 710	5 757 145	6 357 161
335	Ministerstvo zdravotnictví	7 160 119	7 384 504	6 952 140	5 970 846	5 465 384	5 509 067	4 883 331	9 611 658	10 081 176	9 118 047	8 226 162	8 223 165
336	Ministerstvo spravedlnosti	7 051 290	9 099 446	10 677 548	10 096 858	11 559 212	13 083 579	13 548 061	15 259 520	16 768 109	17 410 923	18 327 660	18 480 373
338	Ministerstvo informatiky										652 017	664 123	939 246
	Úřad pro veřejné informační systémy							65 565	64 123	118 709			
343	Úřad pro ochranu osobních údajů							76 446	74 400	85 517	205 338	92 391	95 422
	Úřad pro státní informační systém			109 686	77 546	71 148	76 118						
344	Úřad průmyslového vlastnictví	111 020	108 991	117 223	92 193	108 436	110 943	130 887	135 487	141 888	151 859	155 712	162 312
345	Český statistický úřad	450 392	610 101	649 816	576 704	810 256	1 084 861	2 308 394	904 308	1 183 447	1 269 258	1 080 273	996 064
346	Český úřad zeměměřický a katastrální	1 632 029	1 880 886	1 994 536	1 725 356	1 939 623	2 005 402	2 015 315	2 024 683	2 131 479	2 323 657	2 378 942	2 464 592
347	Komise pro cenné papíry					95 834	103 552	100 310	103 333	114 494	124 427	123 269	40 995
348	Český báňský úřad	54 036	62 374	69 369	64 381	99 975	100 189	116 674	121 491	147 196	153 998	158 405	172 991
	Ministerstvo pro hospodářskou soutěž	26 480	35 476										
349	Energetický regulační úřad								114 955	116 680	116 417	118 396	113 919
353	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže			38 712	35 397	37 976	63 011	57 422	61 549	69 209	142 964	143 801	134 209
358	Ústavní soud	45 737	47 633	70 639	66 526	69 642	70 218	70 220	77 720	93 263	106 769	110 556	145 361
361	Akademie věd České republiky	1 488 353	1 713 071	2 135 000	2 147 124	2 410 327	2 779 280	3 047 532	3 140 527	3 651 134	4 033 338	4 439 780	4 709 059
	Úřad pro legislativu a veřejnou správu	60 639	60 297										
372	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání		18 060	22 447	28 631	32 244	32 988	30 480	36 387	33 832	42 016	33 959	48 018
374	Správa státních hmotných rezerv	1 219 899	1 167 844	1 772 778	1 460 977	1 392 028	1 711 908	1 970 396	1 753 340	1 782 506	1 791 152	1 919 467	1 914 762
375	Státní úřad pro jadernou bezpečnost	132 122	280 243	203 125	186 605	194 363	223 350	272 886	285 782	355 987	373 965	370 869	378 245
	Okresní úřady							34 272 599	33 938 942				
381	Nejvyšší kontrolní úřad	259 518	357 093	287 365	268 135	333 655	318 975	336 796	364 164	390 304	502 217	460 894	506 515
396	Státní dluh							21 329 000	21 996 034	23 528 000	27 029 000	33 679 500	34 182 914
397	Operace státních finančních aktiv							33 259 300	42 382 092	29 716 423	14 643 768	16 146 763	15 432 200
398	Všeobecná pokladní správa	68 964 187	117 485 475	124 864 078	123 730 268	140 182 634	143 131 879	104 157 996	115 875 704	168 171 065	225 475 288	202 735 864	162 084 428
	Celkem	411 746 000	497 641 000	549 100 000	536 635 010	605 127 000	627 336 000	685 177 300	736 622 657	795 362 391	869 050 652	908 415 643	958 791 799

Tab. 1: Rozpočtové výdaje státního rozpočtu v letech 1995 - 2006

Tabulku č. 1 – rozpočtové výdaje státního rozpočtu v letech 1995 – 2006 jsme sestavili z posledních dvanácti schválených zákonů o státním rozpočtu. Česká republika měla samozřejmě samostatné státní rozpočty již na roky 1993 a 1994. Jejich hodnoty však záměrně neuvádíme. Domníváme se, že tyto dva rozpočty byly zasaženy čerstvým rozdělením ČSFR. Docházelo proto k velkým změnám v položkách kapitol i v objemu jim svěřených prostředků. Tyto výkyvy by mohly mít neblahý vliv na naše analýzy.

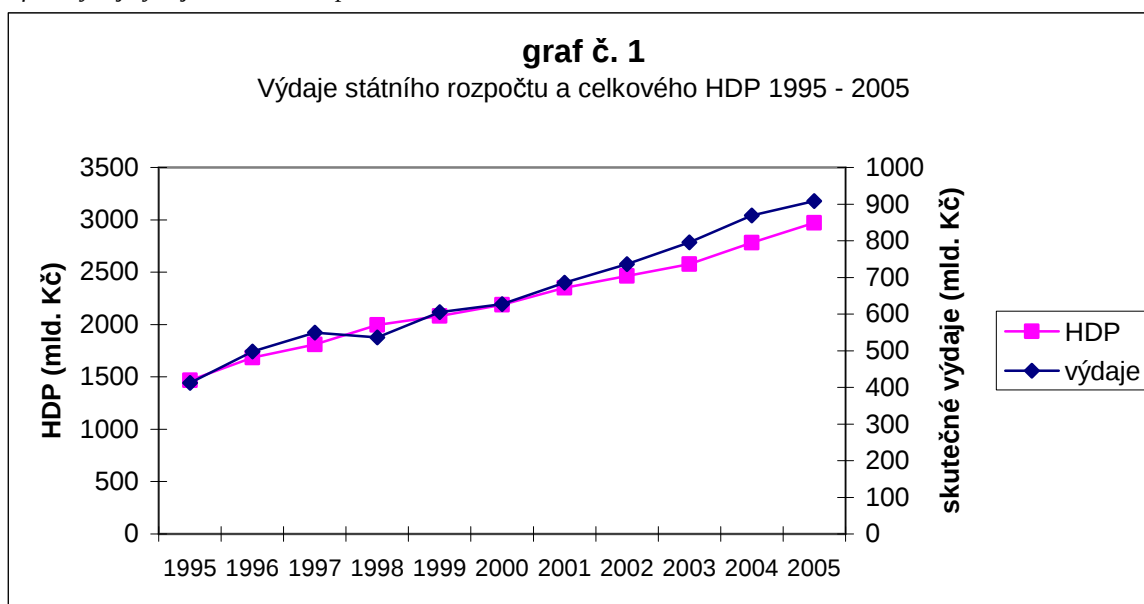
Z tabulky je jasné patrné, že celkové výdaje státního rozpočtu se od roku 1995 do roku 2005 více než zdvojnásobily (výdaje státního rozpočtu na rok 2006 nyní nevyužijeme, protože nám v době psaní práce k tomuto roku chybí ostatní důležité hodnoty – velikost HDP, vývoj inflace, atd.). Jak bylo vysvětleno na začátku kapitoly 2.4, nemůžeme vývoj výdajů státního rozpočtu chápat jednoduše jen jako zdvojnásobení. Samozřejmě k takovému nárůstu v absolutních hodnotách došlo.

3.2.1 Faktory růstu výdajů státního rozpočtu v ČR

Je třeba analyzovat faktory, které k tak strmému nárůstu výdajů přispěly. Můžeme k tomu využít faktory, jež jsme označili za důležité v kapitole 2.5.

1) Je třeba vidět, že velikost ročního HDP rostla v daném období téměř stejnou rychlostí jako výdaje státního rozpočtu. Vývoj výdajů státního rozpočtu s vývojem celkového HDP České republiky je porovnán v grafu č. 1.

Graf 1: Vývoj výdajů státního rozpočtu a celkového HDP v letech 1995 - 2005



(pramen hodnot: ČSÚ¹⁴, MFČR)

¹⁴ http://www2.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje, [cit. listopad 2006]

V roce 1995 tvořily výdaje státního rozpočtu zhruba 28 % vyprodukovaného HDP v tomtéž roce. V roce 2005 už výdaje činily 31 % celkového HDP. Z toho vyplývá, že růst výdajů státního rozpočtu byl ještě o trochu ostřejší než růst objemu HDP za posledních deset let. Pro zajímavost jsme vytvořili tabulku č. 2, která vypovídá o tom, jaké výše by v uplynulých letech dosahovaly výdaje státního rozpočtu, kdyby neustále tvořily oněch 28 % HDP.

Tab. 2: Vývoj HDP a jeho vliv na výdaje v letech 1995 - 2005

tabulka č. 2	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
HDP v mld. Kč	1467	1683	1811	1997	2081	2189	2352	2464	2577	2781	2970
výdaje 28 % HDP (mld. Kč)	411,8	472,6	508,5	560,6	584,2	614,7	660,4	691,9	723,6	780,9	834,0
skutečné výdaje (mld. Kč)	411,8	497,6	549,1	536,6	605,1	627,3	685,2	736,6	795,4	869,1	908,4

(pramen: ČSÚ¹⁵, vlastní výpočty)

Z celého posuzování vlivu růstu produkce v české ekonomice vyplývá závěr, že vývoj výdajů státního rozpočtu dosahuje podobné dynamiky jako vývoj objemu HDP v posledních deseti letech.

2) Demografické faktory v letech 1995 až 2005 neměly příliš velký vliv na vývoj výdajů státního rozpočtu. Z tabulky č. 3, je vidět, že se počet obyvatel České republiky ve sledovaném období téměř nezměnil. Ani populační strom obyvatelstva nedoznal výraznějšího posunu.¹⁶ Často diskutovaný problém stárnutí populace se mnohem více projeví až v budoucích letech.

Tab. 3: Počet obyvatel v ČR v letech 1995 - 2005

tabulka č. 3	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
počet obyv. (mil.)	10,33	10,32	10,30	10,29	10,28	10,27	10,22	10,20	10,20	10,21	10,23

(pramen: ČSÚ¹⁷)

3) Vliv inflace zvláště v letech 1995 – 1998 byl nezanedbatelný. Teprve v roce 1999 výrazněji klesla průměrná míra inflace na 2,1 %. Tabulka č. 4 zobrazuje průměrné roční míry inflace v námi sledovaných letech. Pro názornost je v ní zobrazen řádek, který ukazuje možný růst výdajů státního rozpočtu, kdyby se výdaje zvyšovaly pouze o danou inflaci.

¹⁵ http://www2.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje, [cit. listopad 2006]

¹⁶ <http://www.euroekonom.cz/Analzy/z-demografie.html>, [cit. říjen 2006]

¹⁷ [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/tab_1_obyvatelstvo_zu/\\$File/1zu_oby.xls](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/tab_1_obyvatelstvo_zu/$File/1zu_oby.xls), [cit. listopad 2006]

Tab. 4: Průměrná míra inflace a její vliv na výdaje v letech 1995 - 2005

tabulka č. 4	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
míra inflace (průměr %)	9,1	8,8	8,5	10,7	2,1	3,7	4,7	1,8	0,1	2,8	1,9
výdaje dle inflace (mld. Kč)	411,8	448,0	486,1	538,1	549,4	570,8	597,6	608,4	609,0	626,0	637,9
skutečné výdaje (mld. Kč)	411,8	497,6	549,1	536,6	605,1	627,3	685,2	736,6	795,4	869,1	908,4

(pramen: ČSÚ¹⁸, vlastní výpočty)

Skutečné výdaje se blíží hypotetickým pouze do roku 1998. Od roku 1999 totiž ekonomiku nepostihuje zdaleka tak vysoká míra inflace jako v letech předchozích, ale tempo růstu veřejných výdajů státního rozpočtu nekleslo stejným směrem.

4) Situace na pracovním trhu měla znatelný vliv na výdaje Ministerstva práce a sociálních věcí a potažmo výdaje státního rozpočtu. Jak vypovídá tabulka č. 5, nezaměstnanost se od roku 1995 do roku 1999 více než zdvojnásobila. V dalších letech se s mírnými výkyvy držela na hodnotě 8 %.

Tab. 5: Obecná míra nezaměstnanosti v letech 1995 - 2005

tabulka č. 5	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
obecná míra nezaměstnanosti (průměr %)	4,0	3,9	4,8	6,5	8,7	8,8	8,1	7,3	7,8	8,3	7,9

(pramen: ČSÚ¹⁹)

To samozřejmě znamenalo citelné zvýšení nákladů na výplaty podpor v nezaměstnanosti a prakticky i vznik položky aktivní politika zaměstnanosti. Jejich vývoj je znázorněn v tabulce č. 6.

Tab. 6: Výdaje MPSV na politiku zaměstnanosti v letech 1995 - 2005

tabulka č. 6²⁰	1995	1998	2002	2003	2004	2005
pasivní politika zam. (mld. Kč)	1,782	4,194	4,750	6,300	7,900	7,500
aktivní politika zam. (mld. Kč)	0,635	0,903	3,725	3,815	4,134	5,833

(pramen: MPSV²¹)

¹⁸ http://www2.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje, [cit. listopad 2006]

¹⁹ http://www2.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje, [cit. listopad 2006]

²⁰ v letech 1995 a 1998 jsou v tabulce udány hodnoty skutečně čerpaných prostředků, v ostatních letech se jedná o rozpočtované výdaje

²¹ <http://www.mpsv.cz/cs/694>, [cit. listopad 2006]

Je důležité si povšimnout, že z téměř bezvýznamné hodnoty aktivní politiky zaměstnanosti se v posledních letech vyvinula částka, která již téměř dosahuje stejné výše jako pasivní politika zaměstnanosti, což vyplývá ze strategie vlády.

V roce 2005 na pasivní politiku zaměstnanosti, tj. na podpory v nezaměstnanosti, počítal rozpočet Ministerstva práce a sociálních věcí s částkou 7,5 mld. Kč. Ta je o 0,4 mld. Kč nižší než v roce 2004. MPSV počítalo s využitím nových nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Počet lidí bez práce klesne, a tak míra nezaměstnanosti bude nižší než v roce 2004. Celkové výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti byly stanoveny na 5,8 mld. Kč, z toho bylo 1,98 mld. Kč na společné programy ČR a EU.²²

5) Geografické faktory bezesporu měly vliv na výdaje státního rozpočtu ve sledovaném období. Mezi tyto přírodní vlivy určitě můžeme zařadit například dlouhou a mrazivou zimu z přelomu roků 2005 a 2006. Oproti normálním stavům se zvýšily např. náklady na topení, údržbu pozemních komunikací, jejich pozdější opravu atd. Českou republiku postihly i závažnější katastrofy. Vzpomeňme velice rozsáhlé povodně v roce 1997 převážně na Moravě a neméně ničivé povodně z roku 2002, které zasáhly hlavně Čechy. Odstraňování napáchaných škod stálo mnoho miliard korun. Problémem je ovšem sledování konkrétního vlivu jednotlivých přírodních pohrom na růst výdajů státního rozpočtu. Nesmíme zapomenout, že ve formě jakou výdaje státního rozpočtu sledujeme (zákon o státním rozpočtu na následující rok), se samozřejmě přesné výdaje na přírodní katastrofy a geografické vlivy nevyskytují. Těžko může někdo s předstihem čekat, že v následujícím roce nás postihnou ničivé povodně nebo třeba zemětřesení. Prostředky na podobné případy bývají uvolňovány z rezerv, které má každý rozpočet. Mimořádné události jako zmíněné povodně v letech 1997 a 2002 vyvolaly okamžité čerpání prostředků. Růst výdajů se tak projevil ve státním závěrečném účtu. Při odstraňování větších a dlouhodobějších škod mohou být samozřejmě zasaženy rozpočty na následující roky. Jen pro příklad ve třetím čtvrtletí roku 1997 bylo ze státního rozpočtu na pokrytí části povodňových škod uvolněno 6,7 miliard Kč.

6) Ve sledovaném desetiletém období zcela určitě došlo k technickému a technologickému pokroku. Tento pokrok je s novou dobou stále rychlejší. V naší práci (i vzhledem ke složitosti posuzování tohoto vlivu na růst výdajů státního rozpočtu ČR) od technicko-technologických faktorů budeme abstrahovat.

²² http://www.mpsv.cz/files/clanky/698/roz_2005.pdf, [cit. listopad 2006]

7) Pojem urbanizace je chápán jako proces koncentrace obyvatelstva či jako šíření a přejímání městské kultury. Od rozdělení ČSFR v naší zemi neustále dochází k opačnému procesu než je urbanizace. To dokazuje tabulka č. 7 převzatá z webových stránek Českého statistického úřadu. Na příkladu České republiky lze pozorovat příklady desurbanizace (kdy se zvyšuje význam neaglomerovaných území) a suburbanizace (kdy se zvyšuje význam okrajových zón v aglomerovaných územích).

Tab. 7: Struktura celk. přírůstku obyvatelstva ve městech a v ostatních obcích 1993 – 2000

tabulka č. 7	Přirozený přírůstek	Přírůstek stěhováním	Celkový přírůstek
	na 1 000 obyvatel		
ČR celkem	-1,6	0,9	-0,7
města	-1,2	-0,3	-1,5
ostatní obce	-2,5	3,8	1,3

(pramen: ČSÚ²³)

Na území České republiky města začala ztrácet obyvatelstvo ve prospěch menších obcí. Nejedná se pouze o návrat k bydlení na vesnici nebo přímo k vesnickému způsobu života. Nejatraktivnějšími a nejvyhledávanějšími se stávají sídla menší velikosti, která ale svou infrastrukturou odpovídají městu a také jsou z nich města snadno dopravně dostupná. Počet obyvatel měst v České republice klesl v období 1993 – 2000 zhruba o 118 000 osob, z toho o 89 000 přirozenou migrací. Od roku 1995 začíná populační ztráta měst a postupně se prohlubuje (důvodem je klesající migrační saldo měst, které od roku 1997 přechází v migrační ztrátu). Nejedná se však o tak závažné migrace, aby jednoznačně zvyšovaly výdaje státního rozpočtu.

Daleko více jsou rozpočty zatíženy budováním průmyslových zón na okrajích měst a obcí. Z posledních let můžeme jmenovat mnoho případů, kdy si velké soukromé investice ze zahraničí vynutily nemalé výdaje státního rozpočtu, ať už třeba na výkup pozemků či budování nutné infrastruktury. Za všechny můžeme zmínit třeba náklady na stavbu automobilky Hyundai v Nošovicích, které si přímo ze státního rozpočtu vyžádaly a vyžádají asi 4,7 miliard korun. Velké výdaje spojené s továrnou však padly i na rozpočet kraje a obce.

Nejenom stát hodně investuje. V celé ekonomice České republiky přetrvává trend vysoké míry investic. To platí v celém období mezi lety 1995 – 2005, i když v posledních letech vývoj mírně klesá. Podle čísel za rok 2004 má ČR nejvyšší míru investic mezi zeměmi OECD i v dlouhém časovém horizontu spolu se Španělskem a Koreou. Ve sledovaném období přeci jen došlo dle údajů v běžných cenách ke snížení míry investic v české

²³ http://www.czso.cz/csu/2001edicniplan.nsf/o/4009-01-1993_2000-iv__zaver, [cit. listopad 2006]

ekonomice o 6 procentních bodů na 24,9 % HDP.²⁴ Pokles je zřetelný hlavně v období 2002 - 2005. Pokles v letech 1997 a 1998 reagoval na zhroucenou domácí poptávku v období po měnové krizi, mezi lety 2002 - 2005 naopak snížení míry investic vyplývalo ze zvyšování tempa ekonomické výkonnosti země.

3.2.2 Změny konkrétních kapitol státního rozpočtu ČR

V další části práce se budeme zabývat vlivem jednotlivých kapitol na velikost výdajů státního rozpočtu podrobněji. Zaměříme se na výši výdajů některých konkrétních kapitol státního rozpočtu České republiky v letech 1995 - 2005, na jejich důležité a zajímavé změny.

Nejdříve je dobré zmínit, že se ve sledovaném období měnil počet kapitol. Z tabulky č. 1 je dobře patrné, že v roce 1995 státní rozpočet v kapitolním členění obsahoval 32 položek. O deset let později, tedy v roce 2005 se jednalo již o 41 položek. Všem je proto jasné, že vznikly nové kapitoly, které si žádaly prostředky ze státního rozpočtu, a proto se výdaje státního rozpočtu navýšily. Jako příklad můžeme uvést rok 1997 a v něm vznik kapitoly Senát Parlamentu České republiky, který spotřeboval výdaje ve výši zhruba 800 miliónů Kč. Ve stejném roce začalo fungovat i Ministerstvo pro místní rozvoj s výdaji 4,6 miliard korun. Za zmínku jistě stojí i zřízení kapitol jako Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (1996), Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (1997), Národní bezpečnostní úřad (1999), Český telekomunikační úřad (2001), Operace státních finančních aktiv (2001), Úřad pro ochranu osobních údajů (2001), Kancelář Veřejného ochránce práv (2001) nebo Energetický regulační úřad (2002). V současnosti největší výdajovou položkou státního rozpočtu dle kapitol, která nově vznikla ve sledovaném období (konkrétně v roce 2001), je kapitola Státní dluh. Velikost výdajů státního rozpočtu na tuto kapitolu se v poslední době pohybovala okolo 34 mld. Kč.

Za uplynulých deset let stihly některé kapitoly státního rozpočtu vzniknout i zaniknout. Příkladem je kapitola Úřad pro státní informační systém (1997 – 2000) nebo Úřad pro veřejné informační systémy (2001 – 2003). Podobný osud měla i kapitola Okresní úřady (2001 – 2002). Kapitola Komise pro cenné papíry ve státním rozpočtu figurovala od roku 1999 do roku 2006, kdy ke dni 1. 4. zanikla a ke stejnému datu její agendu převzala Česká národní banka.

V období 1995 – 2005 ukončily činnost některé stávající kapitoly státního rozpočtu ČR. Chceme jmenovat Ministerstvo hospodářství (1996), Ministerstvo pro správu národního

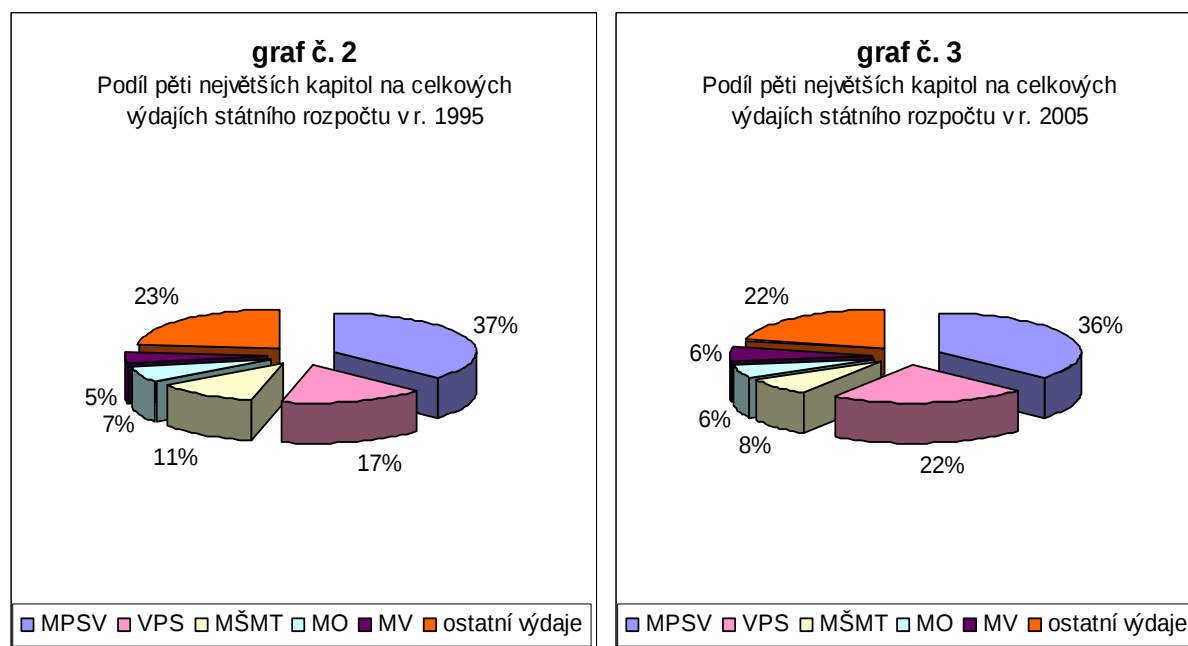
²⁴ [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/4A00469B49/\\$File/113506s.pdf](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/4A00469B49/$File/113506s.pdf), [cit. listopad 2006]

majetku a jeho privatizaci (1996), Úřad pro legislativu a veřejnou správu (1996). Je důležité podotknout, že zánik některých kapitol státního rozpočtu neznamenal i přímo zánik celých činností vykonávaných těmito kapitolami a tedy i výdaji na ně. Často docházelo pouze k přesouvání úkolů pod správu jiných ministerstev nebo úřadů. Příмым důkazem může být zánik kapitoly Ministerstva pro hospodářskou soutěž v roce 1996 a následné vytvoření nové kapitoly Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v roce 1997, jejichž pracovní náplň a i velikost výdajů byla velice podobná.

Určitě nejdůležitější je povšimnout si, v poměrně dlouhém seznamu kapitol, nejvýznamnějších kapitol podle velikosti. Máme tím na mysli největší kapitoly co do objemu výdajů čerpaných ze státního rozpočtu. Zaměříme se proto na pět největších kapitol, které dohromady tvoří téměř 80 % všech celkových výdajů státního rozpočtu České republiky. Jedná se o kapitoly Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), Všeobecná pokladní správa (VPS), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), Ministerstvo obrany (MO) a Ministerstvo vnitra (MV). Výdaje každé z těchto kapitol překročily v roce 2005 padesát miliard korun. Podíl zmíněných kapitol přehledně ilustrují graf č. 2 a graf č. 3.

Graf 2: Podíl největších kapitol na výdajích státního rozpočtu v roce 1995

Graf 3: Podíl největších kapitol na výdajích státního rozpočtu v roce 2005

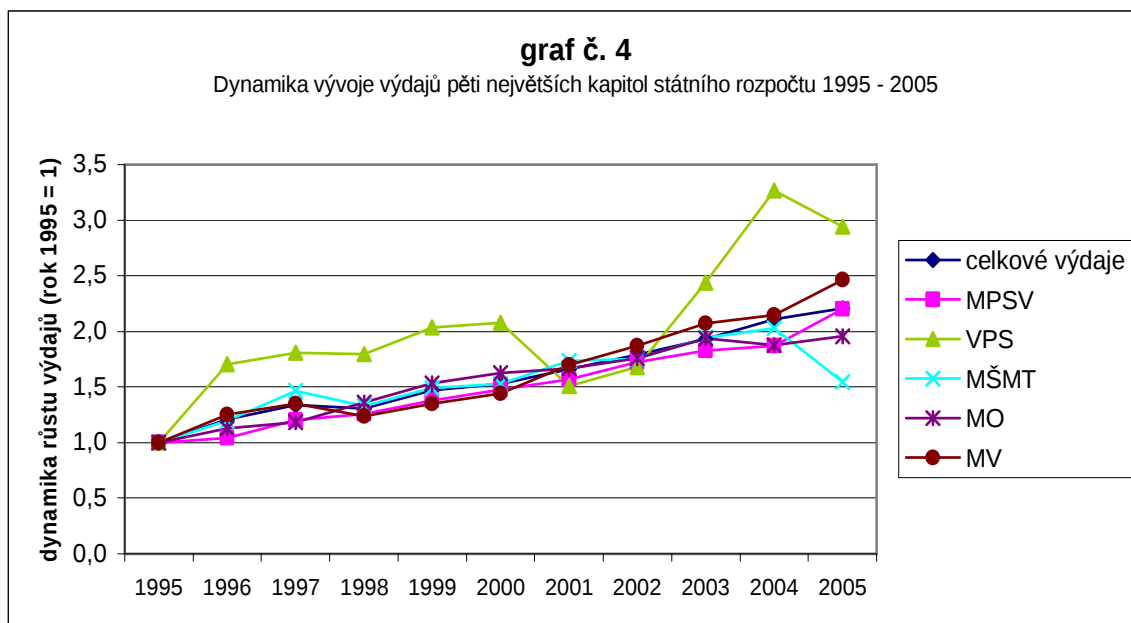


(pramen hodnot: tabulka č. 1)

Na nich vidíme, že podíl na výdajích největších kapitol státního rozpočtu se za deset let téměř nezměnil. Zdaleka největšího objemu dosahují prostředky státního rozpočtu směřující na Ministerstvo práce a sociálních věcí (kapitola č. 313 státního rozpočtu). Ministerstvo práce a sociálních věcí spotřebovalo v roce 2005 na výdaje 334 miliard Kč, což

bylo 36 % celkových výdajů státního rozpočtu celé ČR. V grafu dynamiky vývoje výdajů těchto kapitol a vývoje celkových výdajů (graf č. 4) si můžeme povšimnout, že celých deset let výdaje MPSV, MŠMT, MO i MV rostly téměř stejným tempem jako celkové výdaje státního rozpočtu.

Graf 4: Dynamika vývoje největších kapitol státního rozpočtu 1995 - 2005



(pramen hodnot: tabulka č. 1)

Výjimkou je pouze kapitola Všeobecná pokladní správa, jejíž výdaje vykazovaly značnou rozkolísanost a za celou dobu deseti let se zvýšily nejvíce (téměř třikrát). Největší absolutní meziroční změnou je nárůst výdajů kapitoly MPSV z 283 miliard Kč v roce 2004 na 334 miliard Kč v roce 2005. Nejvíce se na tomto skoku podílel nárůst výdajové položky MPSV na dávky státní sociální podpory²⁵ (konkrétně nárůst o 35 mld. korun). Výkyv je patrný i u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, kdy na výdaje v roce 2005 bylo ze státního rozpočtu uvolněno pouze 71 miliard korun (v r. 2003 – 90 mld. Kč, v r. 2004 – 94 mld. Kč). V roce 2006 se však výdaje MŠMT opět posunuly zpět do obvyklého pásma, měly by činit dokonce necelých 109 miliard Kč. Kapitoly Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany vykazují ve sledovaném období poměrně plynulý nárůst výdajů. U Ministerstva obrany ke stabilnímu a kontinuálnímu zvyšování výdajů napomáhá i závazek členských zemí Evropské unie. Při vstupu Česká republika přislíbila, že na obranu bude vydávat 2 % HDP.

²⁵ http://www.mpsv.cz/files/clanky/698/roz_2005.pdf; http://www.mpsv.cz/files/clanky/698/roz_2004.pdf, [cit. listopad 2006]

3.3 Reforma veřejných financí

Bavíme-li se o výdajích státního rozpočtu je nutné připomenout reformu veřejných financí²⁶, která do výdajů státního rozpočtu v některých bodech přímo zasahuje.

Vláda České republiky reformu veřejných financí započala v roce 2004. Hlavním cílem je snížení deficitu veřejných financí a podpora hospodářského růstu. Nejvýznamnější je snaha o postupné a hlavně udržitelné snížení deficitu veřejných financí tak, aby do roku 2008 byl trvale snížen pod 3 % HDP. Od května 2004 (kdy ČR vstoupila do EU) Česká republika podléhá fiskálním pravidlům Evropské unie. Vláda zveřejňuje svou fiskální strategii v Konvergenčním programu, který každoročně předkládá Radě EU. Ta se zabývá jeho hodnocením a dále k němu vydává výzvy a doporučení.

Deficity veřejných financí dosáhly v letech 2004 i 2005 nižších hodnot než byl původně vytyčený cíl Konvergenčního programu. Hospodářský růst byl v tomto období naopak vyšší než plánované hodnoty. „V roce 2004 byl plánován deficit ve výši 5,2 % HDP, avšak podle posledních údajů činil pouze 2,9 % HDP. V roce 2005 se očekával deficit ve výši 4,8 % HDP, dle posledních údajů však činil pouze 2,6 % HDP. Česká republika tak dva roky po sobě plní cíl, který si vytyčila dosáhnout až k roku 2008, totiž snížit deficit veřejných financí pod 3 % HDP.“²⁷ Směrodatné pro reformu a její jednotlivé cíle byly vládní usnesení z let 2003 až 2005. Konkrétně se jedná o usnesení vlády č. 624 z 23. června 2003, usnesení vlády č. 928 z 29. září 2004 a usnesení vlády č. 819 z 29. června 2005.

Rozpočtový deficit z let 2004 a 2005 vypovídá o účinnosti a vhodnosti některých opatření, které jsou součástí reformy veřejných rozpočtů. Tato skutečnost se odrazila i na poměrně pozitivním hodnocení konvergenčního programu Radou EU.

Do budoucna však nejsou zažehnána všechna rizika ohledně plnění fiskálních cílů. Největší překážkou je rozpočtový proces a jeho kvalita. Jednotliví správci kapitol nesprávně plánují a realizují výdajové politiky či nadhodnocují skutečné rozpočtové potřeby (což ústí v nadměrnou tvorbu rezervních fondů). Fiskální politika trpí nedodržováním rozpočtových pravidel. Hlavně překračování výdajových rámců si vynucuje, že vyšší než plánované příjmy se užívají k pokrytí dodatečných výdajů. Velkým problémem jsou i rizika spojená s dlouhodobou udržitelností veřejných financí. Politikům se dosud nepodařilo dosáhnout dohody na podobě reformy důchodového systému. Výzvy a doporučení Rady EU se v těchto otázkách nedaří plnit. V případě neplnění Konvergenčního programu hrozí České republice

²⁶ http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/ref_veřejnych_financi.html, [cit. prosinec 2006]

²⁷ http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/Zprava_o_realizaci_reformy_veřejnych_financi_300606_doc.doc, [cit. prosinec 2006]

problémy se zavedením nové měny a pozastavení příjmů z Fondu soudržnosti (roční výše až 40 mld. Kč). V případě nepřijetí nezbytných nápravných opatření existuje riziko, že tyto prostředky budou zcela zrušeny a ČR je již nebude moci čerpat.

O jednotlivých úkolech a činnostech, jejich výsledcích a průběžném plnění, které vyplývají z reformy, podrobně informuje Zpráva o realizaci reformy veřejných financí k 30. 6. 2006. My se zaměříme pouze na některé body z výše jmenovaných usnesení vlády, jež měly nebo mají přímý vliv na výdaje státního rozpočtu České republiky.

3.3.1 Usnesení vlády č. 624/2003

Splněné úkoly Ministerstva financí

Úkol navrhnout vládě spolu s návrhem státního rozpočtu České republiky na rok 2004 i střednědobý rozpočtový výhled na léta 2004 až 2006, střednědobé výdajové rámce (pro vládu, jednotlivé kapitoly státního rozpočtu a státní fondy) na jednotlivá léta.

Vypracovat návrh novelizace zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Nový zákon má mimo jiné zahrnovat: principy fiskálního cílení a stanovení střednědobých výdajových rámců vlády, povinnost organizačních složek státu předkládat výroční zprávy, principy výkonnostního rozpočtování a provádění pravidelného vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti činnosti ze strany správců rozpočtových kapitol s časovým harmonogram, návrhy střednědobých rozpočtových výhledů atd. Tento úkol byl splněn zákonem č. 482/2004 Sb.

Předložení návrhu státního rozpočtu ČR na rok 2005 a střednědobého výhledu na období 2005 - 2007 dle harmonogramu vyplývajících z rozpočtových pravidel ve spolupráci se správci kapitol (struktura primárně sledující činnosti a programy zajišťované správci kapitol).

Vypracovat návrh snížení celkového počtu pracovníků v ústředně řízené správě o 6 % během tří let ze stavu daného státním rozpočtem ČR na rok 2003.

Dalším úkolem bylo předložit vládě návrh postupu pro urychlení ukončení činnosti Fondu národního majetku ČR do konce roku 2005 a dále návrh urychlení ukončení činnosti České konsolidační agentury a společnosti Česká inkasní, s. r. o. do konce roku 2007. Vláda vyřešila tento úkol usnesením ze dne 14. 1. 2004 č. 45.

Úkoly Ministerstva práce a sociálních věcí

Od roku 2004 zvýšit důchody, částky životního minima, redukční hranice a jiné komponenty rozhodné pro výpočet dávek s finančními dopady odpovídající dohodnutým

fiskálním plánům. Úkol byl splněn novelou zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (zákon č. 425/2003 Sb.). V letech 2004 až 2006 se důchody valorizují dle zákonného minima (relace průměrný důchod k průměrné mzdě nesmí klesnout pod 40 %).

MPSV se zavazuje respektovat nařízení vlády o stupnici platových tarifů, tzn. rozpočtová omezení a způsob odměňování v rozpočtové a příspěvkové sféře.

Upravit odměňování příslušníků ozbrojených sborů a vojáků z povolání jednotným zákonem a přitom se držet principu stejného přístupu při odměňování těchto skupin státních zaměstnanců s odměňováním jiných státních zaměstnanců (ve spolupráci s ministrem vnitra, ministrem spravedlnosti a ministry obrany a financí). V souvislosti s tímto úkolem došlo k některým novelizacím, nový zákon však ještě nefunguje.

Úkoly Ministerstva zemědělství

Spolu s Ministerstvem financí řešit otázku další činnosti Pozemkového fondu ČR a případné převedení jeho nedokončené agendy na pozemkové úřady. Ministr zemědělství doporučil prodloužení existence a fungování Pozemkového fondu ČR do roku 2012.

Dále byl splněn úkol předložení postupu k ukončení činnosti Státního fondu pro zúrodnění půdy do konce roku 2005.

Ostatní úkoly

Úřadem vlády bylo splněno předložení návrhu reformy ústředních orgánů státní správy s akcentem na snížení počtu ústředních orgánů státní správy.

Vzhledem k přistoupení ČR do EU prověřit vybrané zákony a podzákonné právní normy upravující oblast působnosti Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva životního prostředí a navrhnout jejich úpravu, aby ČR plnila všechny závazky vyplývající z členství v EU, ale při nižší náročnosti pro veřejné rozpočty. Obě ministerstva úkol splnila.

Rovněž byla uložena (členům vlády, vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy a předsedům Českého telekomunikačního úřadu a Rady pro rozhlasové a televizní vysílání) povinnost respektovat při přípravě návrhu státního rozpočtu ČR na rok střednědobý rozpočtový výhled na léta 2004 až 2006 a pravidla fiskálního cílení a stanovení střednědobých výdajových rámců.

Splněn byl také úkol provedení personálního a organizačního auditu v Českém telekomunikačním úřadu a v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání s cílem snížit počet funkčních míst a optimalizovat organizační strukturu.

Členům vlády, vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy a předsedům

Českého telekomunikačního úřadu a Rady pro rozhlasové a televizní vysílání bylo uloženo neuplatňovat spolu s předkládáním návrhů nových právních úprav požadavky na zvětšení počtů funkčních míst. Toto opatření by mělo vést k omezení růstu administrativních kapacit. Správci kapitol však tento princip chování nedodržují. Zvýšené požadavky na personální zajištění doprovázejí prakticky všechny zásadnější úpravy v resortech. V roce 2004 byl plánovaný rozsah redukce (10 414 míst) splněn na 91 %, ale v dalších dvou letech se plán od skutečnosti velmi lišil (v roce 2005 byl plán redukce 10 503 míst splněn z 48 %, v roce 2006 plán 8 804 míst dokonce splněn pouze z 26 %). Mezi nejvýznamnější faktory, které zásadně ovlivnily tuto skutečnost, patří v roce 2004 zvýšení počtu funkčních míst pro Policii ČR a Hasičský záchranný sbor (1 803 míst). V roce 2005 došlo k nárůstu počtu vojáků z povolání a civilních zaměstnanců v kapitole Ministerstva obrany (1 723 míst) a také zvýšení počtu funkčních míst v rámci MPSV v důsledku přenosu agendy státní sociální podpory z územních samospráv na Úřady práce (2 852 míst). V roce 2006 mělo vliv hlavně odložení redukce počtu funkčních míst regionálního školství (4 622 míst) a v souvislosti s profesionalizací armády na Ministerstvu obrany navýšení počtu míst (1 393 míst). „Při kumulativním vyjádření rozpočtových úspor za celé období let 2004 až 2006 dosahují úspory prostředků na platy promítnuté do státních rozpočtů jednotlivých let výše 7,8 mld. Kč, včetně příslušenství pak částky 10,7 mld. Kč. Redukce počtu funkčních míst, přestože nebyla splněna v programovaném rozsahu, přinesla miliardové rozpočtové úspory.“²⁸

3.3.2 Usnesení vlády č. 928/2004

Tímto ustanovením dostalo Ministerstvo práce a sociálních věcí, spravedlnosti, dopravy, vnitra, financí, zahraničních věcí, životního prostředí, pro místní rozvoj, průmyslu a obchodu, zemědělství, kultury, informatiky, školství, mládeže a tělovýchovy, zdravotnictví, ostatní ústřední orgány, orgány státní správy, Český telekomunikační úřad a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání za úkol vypracovat analýzu mandatorních výdajů, které příslušná kapitola vyplácí, připravit návrhy na legislativní úpravy vedoucí k jejich snížení a také předložit analýzu programování veřejných výdajů. Všechny úkoly byly dokončeny.

Ministerstvo financí mělo pak vypracovat souhrnnou analýzu mandatorních výdajů (vyplývající z jednotlivých analýz kapitol) a návrhy na právní úpravy k jejich snížení. Dalším úkolem byla studie o programování veřejných výdajů a zároveň povinného zavedení programování všech veřejných výdajů. Ministerstvo jednorázové zavedení výkonově

²⁸ http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zprava_o_realizaci_reformy_veřejnych_financi_300606_doc.doc, [cit. prosinec 2006]

orientovaného rozpočtování do všech kapitol nedoporučilo. Jako problém se jevila složitost nového systému, jenž by mohla při zjednodušeném přístupu způsobit řadu chyb. Samotné sestavení státního rozpočtu na další rok se z časového hlediska zdálo ministerstvu dostatečně komplikované, proto bylo rozhodnuto o pozastavení práce na dopracování a implementaci nové metodiky rozpočtování. Na Ministerstvu financí navíc došlo ještě k externímu personálnímu, organizačnímu, funkčnímu, procesnímu a informačnímu auditu, jehož výsledky vláda schválila usnesením č. 1348 z 19. 10. 2005.

Členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy a předsedům Českého telekomunikačního úřadu a Rady pro rozhlasové a televizní vysílání bylo uloženo respektovat pravidla fiskálního cílení a střednědobé výdajové rámce při přípravě návrhů státních rozpočtů ČR na roky 2006 a 2007. A dále neuplatňovat spolu s předkládáním návrhů nových právních úprav požadavky ke zvýšení počtů funkčních míst.

3.3.3 Usnesení vlády č. 819/2005

Usnesení vlády č. 819/2005 je již velmi stručné. Z úkolů, které nás zajímají, obsahuje pouze jediný. Jedná se o stejný úkol, jako je poslední námi jmenovaný odstavec u předchozího usnesení č. 928/2004.

4 Směry vývoje státního rozpočtu ČR

4.1 Porovnání vývoje výdajů státního rozpočtu ČR s teoriemi růstu veřejných výdajů

Jak již název napovídá, v následující kapitole se budeme věnovat srovnání ve vývoji výdajů státního rozpočtu České republiky se známými makromodely růstu veřejných výdajů. Využijeme zde hlavně vědomosti o obecném růstu veřejných výdajů, které jsme probírali v kapitole 2.4. Neméně významná východiska pro nás budou poznatky, které jsme získali sledováním a vyhodnocováním výdajů státního rozpočtu ČR v letech 1995 – 2005 v kapitolách 3.2 a 3.3.

Nejdříve budeme zkoumat podobnost teorie Vývojových modelů s výdaji státního rozpočtu v ČR. Vývojové modely uvažují dlouhou časovou řadu výdajů. My se musíme spokojit pouze s údaji za léta 1995 až 2005, což způsobuje špatnou srovnatelnost. Těžko můžeme uvažovat, že česká ekonomika byla v polovině devadesátých let dvacátého století v raných fázích svého vývoje. Určitou podobnost lze najít se středními částmi vývoje ekonomik v modelech Musgravea a Rostowa. Jak jsme zmínili v kapitole 3.2, v České republice dostávalo a dostává zelenou mnoho velkých soukromých investic, k nimž se připojují i investice ze sektoru veřejného.

Srovnání výdajů státního rozpočtu ČR s Wagnerovým zákonem není úplně nemožné. V letech 1995 – 2005 v České republice určitě neprobíhala industrializace jako v období Wagnerových výzkumů. Rozhodně ale stojí za úvahu nejvýznamnější věta zákona, že s růstem důchodu na hlavu roste velikost veřejného sektoru. V ČR od roku 1995 do roku 2003 vzrostl průměrný důchod na osobu téměř dvakrát (z 65 215 Kč na 114 760 Kč za rok²⁹). V ČR byla splněna i podmínka růstu produktivity práce, ze které růst důchodu vyplývá. Z médií se často doslýcháme, že moderní konzumní společnost stále více vydává na nákup statků a služeb s vysokou důchodovou elasticitou a podobné statky a služby více vyžaduje i od veřejného sektoru. Otázkou zůstává, zda v poměrně tak krátké době došlo k významné změně ve struktuře poptávky spotřebitelů.

V České republice je hlavně od roku 1999 splněno první východisko Peacockovy a Wisemanovy analýzy. Myslíme tím růst HDP. I díky tomu dochází k růstu důchodů, z čehož

²⁹ [http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/110045B3AC/\\$File/30110511.xls](http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/110045B3AC/$File/30110511.xls), [cit. listopad 2006]

plynou vyšší daňové výnosy (při konstantní či dokonce snížené daňové sazbě). Od tohoto se odvíjí možnost nárůstu objemu veřejných výdajů. Další část teorie prahových efektů nemůžeme na příkladu ČR prakticky ověřit. Za sledované období zde nedošlo k žádným významným otřesům, které by vyvolaly skokový nárůst výdajů státního rozpočtu. Nenastaly velké sociální převraty, války, epidemie apod. Za zmínku snad stojí pouze již jmenované povodně z let 1997 a 2002, jež ovšem i přes svůj rozsah nebyly dostatečně velkým impulsem k posunu výdajů státního rozpočtu na vyšší práh.

Shrňme tedy, že Wagnerův zákon a Peacockova a Wisemanova analýza částečně vysvětlují původ růstu výdajů státního rozpočtu České republiky v letech 1995 – 2005. Výdaje se ale většinou těmito teoriím podobají pouze v úvodních východiscích. Podobnost výdajů státního rozpočtu ČR s Vývojovým modelem je téměř nulová.

4.2 Predikce budoucího vývoje výdajů státního rozpočtu

V kapitole 4.2 se budeme zabývat predikcí budoucího vývoje státního rozpočtu České republiky na následujících několika letech. V době psaní práce disponujeme časovou řadou výdajů státního rozpočtu, která je posledním řádkem tabulky č. 1. Jedná se o dlouhodobou časovou řadu obsahující roční údaje za dvanáct let (1995 – 2006). Většina institucí (Český statistický úřad, Ministerstvo financí České republiky nebo Česká národní banka) zveřejňuje své předpovědi pouze na krátkou dobu. Jedná se zpravidla o budoucí dva roky. Jak jsme již v minulých kapitolách zmínili, významnou roli v odhadech do budoucna hraje povinnost sestavování střednědobých výdajových rámců, která vyplývá ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, konkrétně z paragrafu 8³⁰ a z novely o rozpočtových pravidlech č. 482/2004 Sb. My se pro zajímavost pokusíme o predikci na následujících pět let, i když samozřejmě podstupujeme daleko větší riziko nepřesnosti v odhadech. K analýze jsme použili statistický program STATGRAPHICS Plus, který se ještě v nedávné době používal na Vysoké škole ekonomické v Praze k výuce statistických předmětů a analýze časových řad.

Nejdříve jsme časovou řadu zkrátili o ¼ dat (o roky 2004 - 2006) a pomocí srovnávání trendových funkcí a exponenciálního vyrovnávání jsme hledali vhodnou funkci, která bude nejlépe odpovídat vývoji časové řady výdajů státního rozpočtu. Poslední tři hodnoty, o které jsme časovou řadu zkrátili, jsme se následně pokusili předpovědět pomocí funkcí, které nám ze srovnání vzešly nejvhodněji. Jednalo se o exponenciální trend, kvadratický trend a Holtovo lineární exponenciální vyrovnávání. Opravdovými hodnotám výdajů v letech 2004 až 2006 se

³⁰ viz příloha č. 2 (§ 8a zákona č. 218/2000 Sb.)

nejvíce přibližovaly výsledky dosažené modelem exponenciálního trendu, ale ani výsledky obou dalších modelů nebyly příliš vzdálené od skutečnosti. Analýza zkrácené časové řady nám měla pouze napomoci v představě, které modely budou zřejmě k predikci na léta 2007 – 2011 nejvýstižnější, a ověřit, že se modely nebudou příliš lišit od skutečnosti.

Dále jsme se již věnovali celé nezkrácené časové řadě (1995 – 2006) a její předpovědi na léta 2007 – 2011. Jako první jsme opět otestovali srovnání trendových funkcí. Z tabulky Model Comparison³¹ bylo vidět, že pomocí MSE (minimální průměrné čtvercové chyby) je nejvhodnější model kvadratického trendu popsán funkcí:

$$y = 4,41062 * 10^6 - 4\,456,73 * t + 1,12587 * t^2$$

Vhodnost tohoto trendu jsme ověřili i grafickou analýzou reziduální autokorelační funkce.³² Zjistilo se, že všechny koeficienty autokorelace jsou statisticky nevýznamné (na 5% hladině významnosti). Model exponenciálního trendu o rovnici funkce

$$y = \exp(-137,358 + 0,0719079 * t)$$

také splňoval všechny podmínky použitelnosti (parametry na 5% hladině významnosti byly statisticky významné, dle grafické analýzy byly všechny koeficienty autokorelace statisticky nevýznamné), ale byl nepatrně nepřesnější než kvadratický trend. Při použití metod exponenciálního vyrovnávání nejlépe vystihovalo tuto časovou řadu Holtovo lineární exponenciální vyrovnávání (mělo nejmenší MSE). Problém ovšem nastal s parametry Holtova lineárního exponenciálního vyrovnávání, které se podle P-value ukázaly být na pětiprocentní hladině významnosti statisticky nevýznamné. Ze všech těchto poznatků vyplývá, že k predikci výdajů státního rozpočtu České republiky jsme jako nejvhodnější model zvolili výše zmíněný kvadratický trend. Předpovědi, které přinesl, shrnuje tabulka č. 8 – předpověď výdajů státního rozpočtu ČR. Vhodnost použití kvadratického trendu jsme nakonec ještě ověřili pomocí procedury Multiple Regression.³³ V ní jsme zkontrolovali stav Durbin – Watsonovy statistiky (pro použití modelu musí být větší než 2, což v našem případě bylo splněno) a dále jsme se dozvěděli informaci, že kvadratický trend dobře charakterizuje časovou řadu (z 98 %).

³¹ viz příloha č. 4 (Výstupy programu STATGRAPHICS při předpovědi výdajů státního rozpočtu - Porovnání průměrných charakteristik chyb předpovědi)

³² viz příloha č. 4 (Výstupy programu STATGRAPHICS při předpovědi výdajů státního rozpočtu - Reziduální autokorelační funkce kvadratického trendu)

³³ viz příloha č. 4 (Výstupy programu STATGRAPHICS při předpovědi výdajů státního rozpočtu - Výřez z výsledkového okna Multiple Regression)

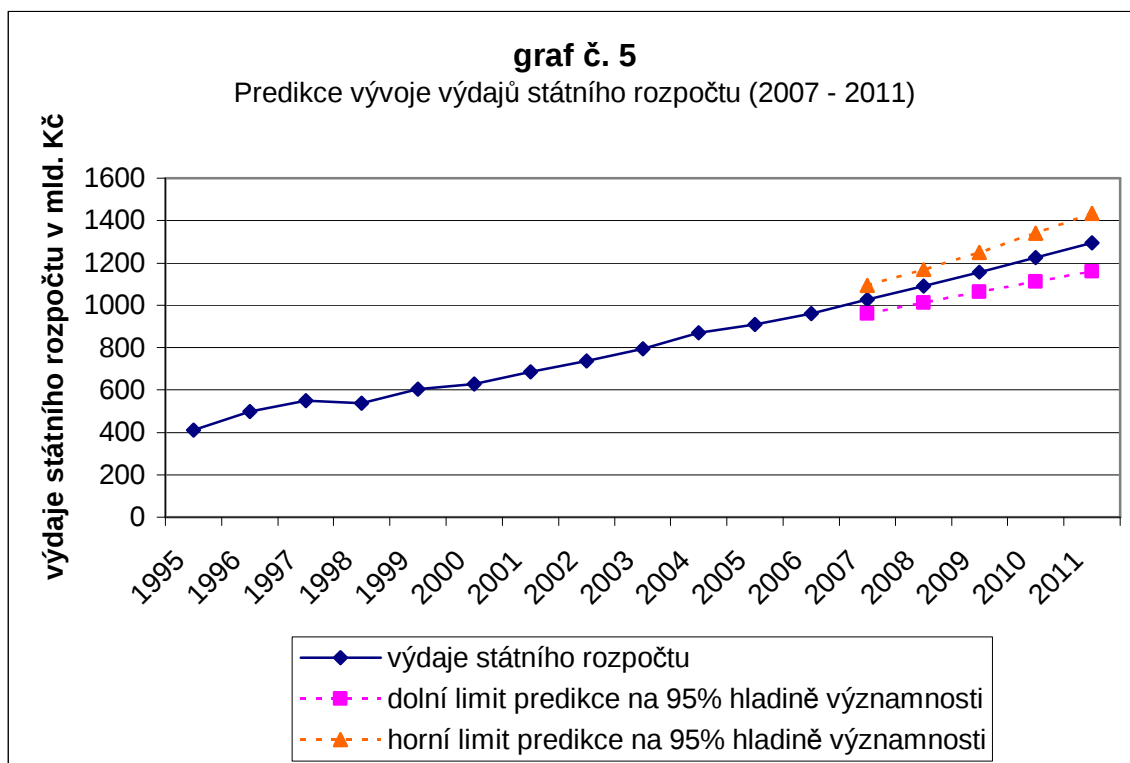
Tab. 8: Předpověď výdajů státního rozpočtu ČR pomocí funkce kvadratického trendu

Forecast Table for vydaje_st_rozpocetu			
Model: Quadratic trend = 4,41062E6 + -4456,73 t + 1,12587 t^2			
Period	Data	Forecast	Residual
1995	412,0	438,923	-26,9231
1996	498,0	475,552	22,4476
1997	549,0	514,434	34,5664
1998	536,0	555,566	-19,5664
1999	605,0	598,951	6,04895
2000	627,0	644,587	-17,5874
2001	685,0	692,476	-7,47552
2002	737,0	742,615	-5,61538
2003	795,0	795,007	-0,00699301
2004	869,0	849,65	19,3497
2005	908,0	906,545	1,45455
2006	959,0	965,692	-6,69231
Period	Forecast	Lower 95,0% Limit	Upper 95,0% Limit
2007	1027,09	961,476	1092,71
2008	1090,74	1012,39	1169,1
2009	1156,64	1061,86	1251,43
2010	1224,8	1110,17	1339,42
2011	1295,2	1157,57	1432,83

(pramen hodnot: výpočty ve STATGRAPHICSu)

Pro lepší interpretaci výsledků předpovědi časové řady sestavíme graf č. 5.

Graf 5: Predikce vývoje výdajů státního rozpočtu 2007 - 2011



(pramen hodnot: výpočty ve STATGRAPHICSu)

Výsledky naznačují, že růst výdajů státního rozpočtu by měl pokračovat i v dalším pětiletém období. V roce 2011 by měl dosahovat úrovně necelých 1 300 miliard Kč. S 95 % pravděpodobností by se v tomto roce měl pohybovat v rozmezí 1 158 a 1 433 miliard Kč. Vývoj takovým směrem podporují i predikce jiných veličin, které jsme označily za důležité ve vztahu k výdajům státního rozpočtu. Vývoj těchto veličin by neměl být nijak prudký, ale měl by také přispět k růstu výdajů státního rozpočtu České republiky. Česká národní banka v říjnu 2006 zveřejnila predikci,³⁴ ve které očekává v roce 2007 růst HDP v průměru o 5,5 % a průměrnou míru inflace 3,5 %. V roce 2008 pak předpovídá průměrný růst HDP na úrovni 4,9 % a ve stejném období inflaci dokonce přibližně 4,1 %.

³⁴ http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/cz/menova_politika/prognoza/index.html, [cit. prosinec 2006]

5 Závěr

Hlavním tématem práce bylo sledování a analýza výdajů státního rozpočtu České republiky v letech 1995 – 2005. Pro zkoumání souvislostí růstu veřejných výdajů bylo nutné nejdříve vymezení pojmu veřejných výdajů. V obecné části práce se pro nás ukázala být nejdůležitější struktura třídění veřejných výdajů, správná orientace v teoriích růstu veřejných výdajů a největší obecné faktory působící na růst veřejných výdajů.

Nejdůležitější a základní legislativní úpravy struktury výdajů státního rozpočtu v České republice existují dvě. Jedná se o zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, a vyhláška č. 323 Ministerstva financí z roku 2002, o rozpočtové skladbě. Právě z rozpočtové skladby vychází odpovědnostní hledisko třídění veřejných výdajů, které dává vzniknout členění státního rozpočtu dle kapitol.

Hlavně z důvodu přehlednosti jsme jako zdroj hodnot výdajů jednotlivých kapitol využili každoročně přijímané zákony o státním rozpočtu. Na časové řadě byl jasně patrný stoupající trend, kdy se výdaje státního rozpočtu od roku 1995 do roku 2005 více než zdvojnásobily. Z podrobného zkoumání jednotlivých faktorů, které mohly ovlivnit růst výdajů státního rozpočtu vyplynuly tři nejvýznamnější činitele. Zejména v letech 1995 – 1998 ovlivňovala výši výdajů poměrně vysoká míra inflace. V dalším období dominantní roli převzal růst HDP a růst produktivity práce. V posledních letech se setkáváme se snahou tlumit růst výdajů státního rozpočtu pomocí opatření z reformy veřejných financí. Jedním z jejích nástrojů je např. zavedení výkonově orientovaného rozpočtování, které je zatím v zárodku, a stejně jako většinu plánovaných reforem jej čeká ještě dlouhá a náročná cesta k naplnění. Z ovlivňujících faktorů stojí za zmínku ještě situace na pracovním trhu, geografické faktory a nárůst investic. Vývoj výdajů státního rozpočtu byl rovněž zasažen změnou struktury a počtu kapitol. Transformace se ale nedotkly žádné z velkých kapitol státního rozpočtu. Ty až na Všeobecnou pokladní správu naopak vykazovaly poměrně stabilní růst výdajů ve stejné dynamice jako celý státní rozpočet bez větších výkyvů. Tyto kapitoly nám pomohly odpovědět na otázku co stojí za růstem výdajů státního rozpočtu České republiky.

V poslední kapitole práce jsme se zabývali srovnáními a predikcemi. Při porovnání s velkými makromodely růstu veřejných výdajů byla nalezena určitá souvislost a podobnost v počátečních podmínkách s teoriemi prahových efektů a Wagnerova zákona. Nemůžeme však říci, že by vývoj výdajů státního rozpočtu odpovídal některé z teorií. Nakonec jsme se

pomocí analýzy časových řad pokusili předpovědět vývoj výdajů státního rozpočtu na budoucích pět let. Dle našeho modelu při použití kvadratického trendu by měl růst výdajů pokračovat a v roce 2011 by výdaje státního rozpočtu mohly dosáhnout až na hranici 1 300 miliard korun, což neodporuje žádným oficiálním predikcím Ministerstva financí.

Seznam použité literatury a pramenů

- 1) Peková, Jitka. *Veřejné finance – úvod do problematiky*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2001. 453 s. ISBN 80-86395-19-7
- 2) Hamerníková, Bojka; Kubátová, Květa. *Veřejné finance - učebnice*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 402 s. ISBN 80-902752-1-4
- 3) Musgrave, Richard; Musgrave, Peggy. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4
- 4) Jackson, P., M.; Brown, C., V. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 733 s. ISBN 80-86432-09-2
- 5) Bailey, Stephen, James. *Veřejný sektor: teorie, politika a praxe*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 455 s. ISBN 80-86432-61-0
- 6) Urbánek, Václav a kolektiv autorů. *Veřejné finance 2*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická. Nakladatelství Oeconomica, 2005. 179 s. ISBN 80-245-0931-8
- 7) www.mfcr.cz
- 8) www.czso.cz
- 9) www.euroekonom.cz
- 10) www.mpsv.cz
- 11) www.cnb.cz
- 12) www.psp.cz
- 13) www.finance.cz

Seznam tabulek a grafů

Tab. 1: Rozpočtové výdaje státního rozpočtu v letech 1995 – 2006.....	17
Graf 1: Vývoj výdajů státního rozpočtu a celkového HDP v letech 1995 – 2005.....	18
Tab. 2: Vývoj HDP a jeho vliv na výdaje v letech 1995 – 2005	19
Tab. 3: Počet obyvatel v ČR v letech 1995 – 2005	19
Tab. 4: Průměrná míra inflace a její vliv na výdaje v letech 1995 – 2005	20
Tab. 5: Obecná míra nezaměstnanosti v letech 1995 – 2005	20
Tab. 6: Výdaje MPSV na politiku zaměstnanosti v letech 1995 – 2005	20
Tab. 7: Struktura celk. přírůstku obyvatelstva ve městech a v ostatních obcích 1993 – 2000	22
Graf 2: Podíl největších kapitol na výdajích státního rozpočtu v roce 1995.....	24
Graf 3: Podíl největších kapitol na výdajích státního rozpočtu v roce 2005.....	24
Graf 4: Dynamika vývoje největších kapitol státního rozpočtu 1995 – 2005	25
Tab. 8: Předpověď výdajů státního rozpočtu ČR pomocí funkce kvadratického trendu.....	34
Graf 5: Predikce vývoje výdajů státního rozpočtu 2007 – 2011	34

Přílohy

Příloha č. 1: § 7 zákona č. 218/2000 Sb.

Příloha č. 2: § 8a zákona č. 218/2000 Sb.

Příloha č. 3: Vývoj výdajů největších kapitol státního rozpočtu ČR v letech 1995 – 2005

Příloha č. 4: Výstupy programu STATGRAPHICS při předpovědi výdajů státního rozpočtu

§ 7

Výdaje státního rozpočtu

1. Ze státního rozpočtu se hradí
 - a. výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky na provoz a dotace na financování programů a akcí (§ 12 a 13) příspěvkovým organizacím v jejich působnosti,
 - b. výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, dávky sociální péče, ostatní sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a na aktivní politiku zaměstnanosti,
 - c. dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost,
 - d. dotace a návratné finanční výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost,
 - e. dotace občanským sdružením a příspěvky politickým stranám,
 - f. dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují, a to výhradně na tyto účely,
 - g. dotace státním fondům,
 - h. dotace fyzickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost a zabývají se chovem včel, drží plemeníky za účelem zajištění přirozené plemenitby hospodářských zvířat nebo jsou vlastníky nebo nájemci lesa,
 - i. dotace nadacím a nadačním fondům,
 - j. dotace dobrovolným svazkům obcí,
 - k. peněžité vklady státu do akciových společností,
 - l. nákup cenných papírů,
 - m. peněžní dary poskytnuté do zahraničí,
 - n. vklady a příspěvky mezinárodním organizacím,
 - o. výdaje na realizaci státních záruk,
 - p. výdaje související s plněním závazků k Evropským společenstvím,
 - r. příspěvky fyzickým osobám podle zvláštního právního předpisu,
 - s. výdaje související s dluhovou službou,
 - t. další výdaje stanovené zvláštním zákonem,
 - u. výdaje na vládní úvěry,
 - v. dotace fyzickým a právnickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost, na výstavbu, opravy, modernizace a rekonstrukce bytového fondu a na výstavbu technické infrastruktury.
2. Výdaje podle odstavce 1 písm. k) až n) mohou být uskutečněny pouze s předchozím souhlasem vlády.

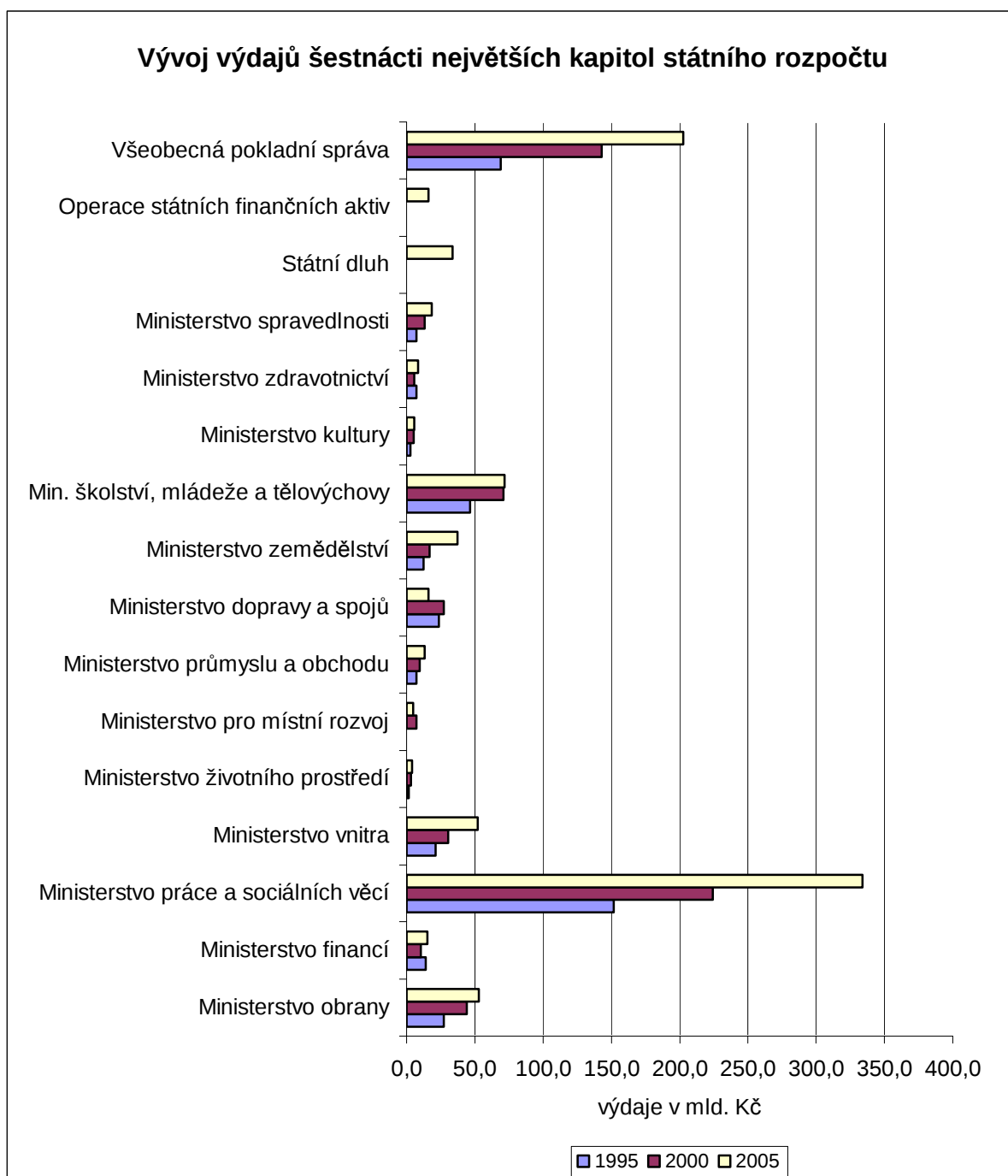
§ 8a

Střednědobý výdajový rámec

1. Střednědobý výdajový rámec tvoří celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na které je sestavován střednědobý výhled, a stanoví jej na návrh vlády Poslanecká sněmovna v usnesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu, a to vždy jednou částkou s vyloučením výdajů na
 - a. realizaci státních záruk, jestliže ručitelské smlouvy, ručitelská prohlášení, záruční listiny nebo zákony, které státu ručitelskou povinnost stanoví, nabyly účinnosti do 30. dubna 2004, s výjimkou výdajů ke splnění ručitelské povinnosti státu vůči věřitelům státní organizace Správa železniční dopravní cesty podle zvláštního zákona,
 - b. návratné finanční výpomoci.
2. Částka střednědobého výdajového rámce na první rok střednědobého výhledu vychází z částky střednědobého výdajového rámce na též rok uvedené ve střednědobém výdajovém rámci v usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu na běžný rok, a to tak, že se k ní mohou přičíst nebo od ní odečíst výdaje
 - a. způsobené významně jiným vývojem spotřebitelských cen, než se očekával při stanovení této částky,
 - b. vyvolané zákonem o rozpočtovém určení daní, bude-li jeho důsledkem zvýšení nebo snížení výdajů státního rozpočtu, jestliže se při stanovení této částky s těmito důsledky nepočítalo,
 - c. ve výši příjmů prostředků z rozpočtu Evropské unie na programy nebo projekty z tohoto rozpočtu spolufinancované, s kterými se při stanovení této částky počítalo v jiné výši,
 - d. ve výši až dvě promile z této částky, jestliže je to třeba k tomu, aby byly vzaty v úvahu vlivy, s kterými se při stanovení této částky nepočítalo,
 - e. způsobené mimořádnými situacemi, s kterými se při stanovení této částky nepočítalo.
3. Při vypracovávání návrhu zákona o státním rozpočtu na další rok se částka střednědobého výdajového rámce uvedená v usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu na běžný rok upraví pro účely částky, která má být uvedena jako celkové výdaje státního rozpočtu na další rok, obdobně podle odstavce 2 s výjimkou úpravy podle písmene d), místo níž se provede úprava nejvýše o jedno promile, a dále tak, že se k ní přičtou výdaje podle odstavce 1 písm. a) a b).
4. Vláda v případě, že jí navrhovaná částka střednědobého výdajového rámce na první rok střednědobého výhledu není shodná s částkou střednědobého výdajového rámce na též rok stanovenou Poslaneckou sněmovnou v usnesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu na běžný rok jakožto částka střednědobého výdajového rámce na druhý rok střednědobého výhledu, vypracovává odůvodnění této změny. Vypracovává i odůvodnění změny částky střednědobého výdajového rámce na další rok stanovené v usnesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu na běžný rok jakožto částka střednědobého výdajového rámce na první rok střednědobého výhledu v navrhovanou částku celkových výdajů státního rozpočtu na další rok. Odůvodnění těchto změn předkládá vláda Poslanecké sněmovně zároveň s návrhem zákona o státním rozpočtu na další rok.

Příloha č. 3: Vývoj výdajů největších kapitol státního rozpočtu ČR v letech 1995 – 2005

Pozn.: V grafu se z důvodu přehlednosti vyskytuje pouze šestnáct kapitol státního rozpočtu. Jedná se o kapitoly s největším objemem výdajů v roce 2006 (rozpočtované výdaje všech vybraných kapitol v roce 2006 překračovaly 5 miliard Kč).



(Pramen hodnot: zákon č. 268/1994 Sb., zákon č. 305/1995 Sb., zákon č. 315/1996 Sb., zákon č. 348/1997 Sb., zákon č. 22/1999 Sb., zákon č. 58/2000 Sb., zákon č. 491/2000 Sb., zákon č. 490/2001 Sb., zákon č. 579/2002 Sb., zákon č. 457/2003 Sb., zákon č. 675/2004 Sb., zákon č. 543/2005 Sb., tabulka č. 1, vlastní výpočty)

Příloha č. 4: Výstupy programu STATGRAPHICS při předpovědi výdajů státního rozpočtu

Tab.: Porovnání průměrných charakteristik chyb předpovědí (Model Comparison)

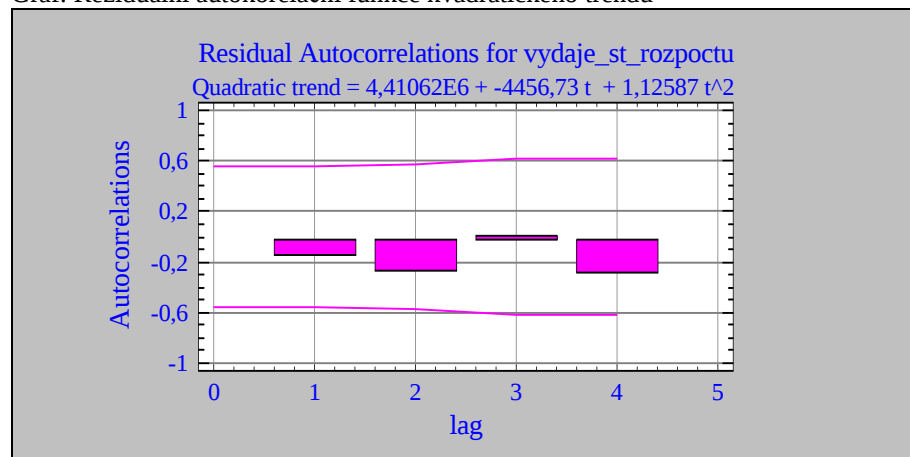
Model Comparison					

Data variable: vydaje_st_rozpocetu					
Number of observations = 12					
Start index = 1995					
Sampling interval = 1,0 year(s)					
Models					

(A) Linear trend = $-95118,5 + 47,8881 t$					
(B) Quadratic trend = $4,41062E6 + -4456,73 t + 1,12587 t^2$					
(C) Exponential trend = $\exp(-137,358 + 0,0719079 t)$					
(D) S-curve trend = $\exp(150,354 + -287792,0 / t)$					
Estimation Period					
Model	MSE	MAE	MAPE	ME	MPE

(A)	535,288	18,547	2,98245	-1,21266E-12	-0,0367887
(B)	406,785	13,9779	2,47772	2,32831E-10	-0,11264
(C)	413,988	14,8462	2,56451	0,125302	-0,0610182
(D)	409,943	14,7639	2,55455	0,129478	-0,0605908

Graf: Reziduální autokorelační funkce kvadratického trendu



Tab.: Výřez z výsledkového okna Multiple Regression

R-squared = 98,9015 percent
R-squared (adjusted for d.f.) = 98,6574 percent
Standard Error of Est. = 20,1689
Mean absolute error = 13,9779
Durbin-Watson statistic = 2,08354

Graf: Předpověď výdajů státního rozpočtu ČR na roky 2007 – 2011 pomocí funkce kvadratického trendu

