

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
FILOZOFICKÁ FAKULTA

Bakalářská práce

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

FILOZOFICKÁ FAKULTA

VLIV VOLEBNÍHO CYKLU NA FISKÁLNÍ POLITIKU
ČESKÉ REPUBLIKY V LETECH 1996–2012 S DŮRAZEM
NA DAŇOVOU POLITIKU

Bakalářská práce

Autor: Kamila Hrušková

Vedoucí práce: PhDr. Jiří Řezník, Ph.D.

Olomouc 2013

Univerzita Palackého v Olomouci

Filozofická fakulta

Akademický rok: 2012/2013

Studijní program: Filologie

Forma: Prezenční

Obor/komb.: Francouzština se zaměřením na aplikovanou ekonomii (APLEKF)

Podklad pro zadání BAKALÁŘSKÉ práce studenta

PŘEDKLÁDÁ:	ADRESA	OSOBNÍ ČÍSLO
HRUŠKOVÁ Kamila	Ostravská 331, Bílovec	F10528

TÉMA ČESKY:

Vliv volebního cyklu na fiskální politiku České republiky v letech 1996-2012 s důrazem na daňovou politiku

NÁZEV ANGLICKY:

The Influence of Electoral Cycle on Fiscal Policy of the Czech Republic Between 1996 and 2012 with an Emphasis on Tax Policy

VEDOUCÍ PRÁCE:

PhDr. Jiří Rezník, Ph.D. - KAE

ZÁSADY PRO VYPRACOVÁNÍ:

1. Politicko-ekonomický cyklus v kontextu teorie veřejné volby
3. Politický systém České republiky, nastínění politické situace v letech 1996-2012
4. Analýza vlivu volebního cyklu na fiskální politiku České republiky v letech 1996-2012 s důrazem na daňovou politiku

SEZNAM DOPORUČENÉ LITERATURY:

1. BUCHANAN, J. Veřejné finance v demokratickém systému. 1. vyd. Brno: Computer Press, 1998. ISBN 80-7226-116-9.
2. ŠIROKÝ, J. Daňové teorie s praktickou aplikací. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 80-7179-413-9.
3. ŽÁK, M. Hospodářská politika. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomie a managementu, 2006. ISBN 80-86730-04-2.
4. HOLMAN, R. a kol. Dějiny ekonomického myšlení. 3. vyd. Praha: C. H. BECK, 2005. ISBN 80-7179-380-9.
5. CABADA, L.; VODIČKA, K. Politický systém České republiky. 3. vyd. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-7367-893-7.

Podpis studenta:



Datum: 17.4.2013

Podpis vedoucího práce:



Datum: 17.4.2013

Čestné prohlášení

Místopřísežně prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Vliv volebního cyklu na fiskální politiku České republiky v letech 1996–2012 s důrazem na daňovou politiku* vypracovala samostatně pod odborným dohledem PhDr. Jiřího Řezníka, Ph.D. a uvedla jsem všechny použité podklady a literaturu.

V Olomouci dne 25. 4. 2013

Podpis

Poděkování

Ráda bych vyjádřila úctu a poděkování panu PhDr. Jiřímu Řezníkovi, Ph.D. a Mgr. Michalu Kudělovi za jejich cenné podněty a připomínky, jimiž přispěli k vypracování této bakalářské práce.

Obsah

Obsah	1
Úvod	2
1 Vývoj významu pojmu politicko-ekonomický cyklus	6
1.1 Základní modely politicko-ekonomického cyklu	7
1.2 Fiskální politika v kontextu modelů politicko-ekonomického cyklu	8
1.3 Politicko-rozpočtový cyklus	9
1.4 Výsledky vybraných empirických studií	10
2 Politická situace a vlády v období let 1996–2012	13
2.1 Volební období 1996–1998	13
2.2 Volební období 1998–2002	14
2.3 Volební období 2002–2006	15
2.4 Volební období 2006–2010	16
2.5 Volební období 2010–2014	17
3 Vládní fiskální politika v období let 1996–2012	18
3.1 Fiskální politika vlády v letech 1996–1998	19
3.2 Fiskální politika vlády v letech 1999–2002	26
3.3 Fiskální politika vlády v letech 2003–2006	29
3.4 Fiskální politika vlády v letech 2007–2010	33
3.5 Fiskální politika vlády v letech 2011–2012	37
Závěr	42
Resumé	46
Summary	47
Seznam pramenů a literatury	48
Seznam zkratk	56
Seznam tabulek	57
Seznam příloh	57
Přílohy	58

Úvod

Výkon politické funkce staví členy vlády před nelehkou volbu, zda činit rozhodnutí na základě zájmů obyvatelstva za účelem maximalizace všeobecného blahobytu, či zda jednat striktně racionálně za účelem maximalizace osobního užitku – tedy zda řadit kýžený osobní prospěch nad zájmy obyvatelstva dané země. Rozhodování politiků, jejich motivy a možná špatná vládní rozhodnutí či špatná provedení vhodných opatření, tedy tzv. vládní selhání, jež vedou k neefektivnímu přerozdělení zdrojů v ekonomice, se staly předmětem zkoumání ekonomů školy veřejné volby, kteří k realizaci výzkumu politického rozhodování využívají metod ekonomické analýzy¹. Mezi významné přínosy školy veřejné volby patří i teorie politicko-ekonomického cyklu. Politicko-ekonomický cyklus, jakožto projev a důsledek působení volebního cyklu² na hospodářskou politiku, je jedním z možných vládních selhání, které se vyznačuje tendencí vlád k záměrné manipulaci ekonomiky za účelem znovuzvolení v nadcházejících volbách; jinými slovy, jde o snahu přizpůsobit hospodářský cyklus cyklu volebnímu.

Původní modely politicko-ekonomického cyklu podnítily debatu o motivech vládnoucích politiků, avšak empirická testování jejich platnost neprokázala. Tyto základní modely navíc vycházely z předpokladu, že k ovlivnění ekonomických ukazatelů a veličin je využívána monetární politika. S ohledem na vzrůstající nezávislost centrálních bank, jímž byla svěřena výhradní pravomoc měnové politiky, byly proto následné modely politicko-ekonomického cyklu (tzv. modely politicko-rozpočtového cyklu) založené na předpokladu, že vlády využívají k ovlivnění voličů politiku fiskální. Empirická testování založená na těchto teoretických modelech výskyt účelové fiskální manipulace v různých zemích světa rozdílného institucionálního i politického zřízení a odlišné ekonomické úrovně potvrdila. Výsledky vybraných studií záměrných fiskálních manipulací relevantních pro případ České republiky budou mj. představeny dále v textu.

¹ HOLMAN, R. a kol. *Dějiny ekonomického myšlení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 487.

² Volební cyklus je dán délkou volebního období (tj. v případě vlády vzešlé z voleb do PS PČR odpovídá jeho délka 4 rokům) a je založen na skutečnosti, že v průběhu funkčního období vlády dochází k výkyvům popularity této vlády v očích voličů (upuštění podpory vlády ze strany voličů) (Freie, 2003). Vycházíme-li z předpokladu, že vládní politici chtějí dosáhnout znovuzvolení v nadcházejících volbách, pro vládu je výhodné získat si přízeň voličů v předvolebním období. Z tohoto důvodu bude vláda prosazovat voličsky populární opatření právě v období před volbami a méně populární opatření po svém zvolení.

Jako občan České republiky pravidelně využívám svého volebního práva a spolupodílím se s dalšími voliči v této zemi na výběru politických zástupců, kteří ovlivňují směřování republiky mj. i v oblasti ekonomické. Je proto v mém zájmu – a domnívám se, že i v zájmu široké veřejnosti – zkoumat možné záměrné fiskální manipulace a případná populistická opatření, jichž se vlády dopustily a dopouštějí, a zasadit se tak, byť v tomto případě velmi nepatrnou měrou, o větší informovanost v této věci.

Tato práce analyzuje fiskální politiku, a to především politiku daňovou, v letech 1996–2012 se specifickým zaměřením na státní rozpočet, jakožto stěžejní složku veřejných financí, do níž plyne nejvyšší podíl daňových příjmů³, a současně je nejvýznamnějším nástrojem prosazování fiskální politiky vlády. Časové období let 1996–2012 bylo vybráno s ohledem na ekonomické i institucionální skutečnosti. Nedostatkem této práce je poměrně krátká časová řada, ve které lze provést potřebná pozorování a ztížený odhad možného časového zpoždění projevu fiskálních opatření. Práce mapuje fiskální opatření počínaje předvolebním obdobím před prvními volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen PS PČR) v roce 1996 až po aktuálně dostupná data. Zatímco se autoři, publikující na toto téma v České republice, ve svých odborných člancích a statích zabývají zejména vývojem hlavních makroekonomických veličin či případně vládních výdajů ve vztahu k termínu voleb, přínos této práce spočívá v orientaci na příjmovou stránku státního rozpočtu a vývoj daňového zatížení s ohledem na již zmíněný fenomén politicko-ekonomického cyklu.

Hlavním cílem této práce je analyzovat fiskální politiku České republiky v daném období a popsat její dílčí opatření, a to zejména opatření daňová, a ověřit, zda fiskální politika podléhala vlivu volebního cyklu (tj. zda politici usilovali o prosazení voličsky nepopulárních opatření v období po volbách a realizaci opatření populárních naopak v předvolebním období). Dalším cílem je otestovat, zda se účelová vládní manipulace fiskální politikou projevovala spíše na příjmové, či výdajové stránce státního rozpočtu, zjistit, jak se v čase vyvíjela výše rozpočtového deficitu a analyzovat, jak se měnila daňová zátěž, výše daňových příjmů a výše neinvestičních transferů obyvatelstvu v závislosti na rozdílné politické orientaci vlád. Dílčím cílem práce je pak nastínit vývoj teorií a empirických studií politicko-ekonomického cyklu, jejich aktuální zaměření a představit závěry vybraných studií aplikovatelných na případ České

³ Aktuální schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013–2015 je uvedeno v příloze 1.

republiky. Dalším dílčím cílem je stručně představit specifika jednotlivých volebních období PS PČR.

V práci budu proto hledat odpověď na následující výzkumné otázky:

Jaký vliv má termín voleb do PS PČR na výši daňové zátěže a výdajů státního rozpočtu (zdali v předvolebním období dochází k fiskální expanzi a po volbách k fiskální restrikci)?

Jak se mění daňová zátěž, výše daňových příjmů a výše neinvestičních transferů obyvatelstvu v rámci státního rozpočtu ve volebním roce v závislosti na odlišných vládních většinách (levice či pravice)?

Zaměřím se rovněž na ověření následujících hypotéz:

Ve volebních rocích dochází k poklesu daňové zátěže a k poklesu podílu daňových příjmů státního rozpočtu (včetně pojistného na sociální zabezpečení) na HDP v porovnání s předchozími (nevolebními) lety daných volebních období.

S přibývajícím historickou zkušeností České republiky s demokratickým zřízením se snižují rozdíly mezi deficitem státního rozpočtu (vyjádřeným v % HDP) ve volebním roce a rozpočtovými deficity v předchozích (nevolebních) letech volebního období.

Práce sestává ze dvou částí; zatímco první dvě kapitoly tvoří teoretický rámec textu, v další kapitole se zaměřuji na verifikaci výše uvedených hypotéz prostřednictvím analýzy fiskálních opatření a dostupných dat pro jednotlivá volební období.

Text je členěn do tří kapitol. Úvodní kapitola definuje pojem politicko-ekonomický cyklus, stručně představuje jeho modely a konstatuje jejich neaktuálnost. Kapitola proto přechází k novějším teoriím a prezentuje závěry vybraných empirických studií, které z teorií tzv. politicko-rozpočtového cyklu vycházejí a jsou, s ohledem na zaměření práce na české prostředí, relevantní.

Druhá kapitola nejprve obecně charakterizuje volební období do PS PČR a následně popisuje jednotlivá volební období v letech 1996–2012. Tato kapitola slouží k nastínění politické orientace jednotlivých vlád, poukazuje rovněž na převažující křehkou stabilitu českých vlád a jejich koaliční složení, které bezpochyby nutí vládní strany ke kompromisům i ve fiskálních otázkách.

Třetí kapitola popisuje charakter realizované fiskální politiky v kontextu vývoje reálného HDP, konfrontuje jej s předpokládaným průběhem politicko-rozpočtového

cyklu a uvádí výčet významných fiskálních opatření. Detailnější rozbor výdajové a především příjmové stránky státního rozpočtu pro jednotlivá volební období slouží k ověření výskytu záměrných fiskálních opatření a určení politické orientace vládních kabinetů, jež se k takovým manipulacím uchýlovaly. Přehled vývoje salda státního rozpočtu pak ověřuje vývojovou tendenci případného politicko-rozpočtového cyklu v České republice (tedy zda ve zkoumané časové řadě dochází k postupnému snižování rozdílu mezi deficitem státního rozpočtu ve volebním roce a deficity v předchozích letech volebního období).

Úvodní část první kapitoly pojednávající o vývoji významu pojmu politicko-ekonomický cyklus vychází zejména z odborných článků *Politicko-ekonomický cyklus* Milana Žáka a *Politicko-ekonomický cyklus v období transformace* (In: Spěváček, 2002) Milana Žáka a Karla Půbala, které poskytují nejen základní definici pojmu politicko-ekonomický cyklus, ale i podrobné vysvětlení a přehled jeho původních teoretických modelů. Nedostatkem tohoto zdroje je však dle mého názoru opomenutí aktuálnějších zahraničních studií, jež od konce 80. let minulého století zdůrazňují význam úlohy fiskální politiky a státního rozpočtu v kontextu politicko-ekonomického cyklu. K doplnění aktuálních informací a následně také poznatků v této oblasti relevantních pro případ České republiky jsem proto čerpala z četných studií a statí zahraničních autorů (např. Rogoff a Sibert, Persson a Tabellini, Shi a Svensson, Brender, Drazen, Hanusch aj.).

V druhé kapitole se práce opírá zejména o publikace Karla Vodičky a Ladislava Cabady *Politický systém České republiky: historie a současnost*, Miroslava Nováka a Tomáše Lebedy *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*, Tomáše Lebedy *Voliči a volby 2006* a Stanislava Balíka *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Účelem kapitoly je poskytnout pouze stručný rámcový přehled o stranickém systému, vývoji politické situace a podobě vládních kabinetů ve zkoumaném období.

Praktická část práce pak vychází především ze státních závěrečných účtů České republiky za jednotlivé roky volebních období, z dat Českého statistického úřadu, Ministerstva financí České republiky, České národní banky a vybraných zpravodajských serverů. Zásadní změny a vývoj daňové politiky či údaje o sazbách jednotlivých daní vychází zejména z knihy Jana Šírokého *Daňové teorie s praktickou aplikací*.

1 Vývoj významu pojmu politicko-ekonomický cyklus

Byť se předpokládá, že politici zastávají výhradně zájmy obyvatelstva dané země a usilují o zajištění všeobecného blahobytu, jeví idylicky, jak výstižně poznamenává např. P. Samuelson a W. Nordhaus, „*ekonomové nemají o vládě iluze asi tak, jako je nemají ani o volném trhu. Vlády mohou činit špatná rozhodnutí nebo rozhodnutí dobrá špatně realizovat*“⁴. Škola veřejné volby, jež se vyčlenila na počátku druhé poloviny 20. století částečně z ekonomie a z části z politologie, vychází z premisy, že každý jedinec, ať už řadový obywatel, či vrcholný politik, se chová striktně racionálně a za všech okolností usiluje o maximalizaci svého užitku (vyhledává rentu). Politikové, a to zejména členové vlády, se tak dle školy veřejné volby ve veřejné funkci chovají jako v tržním prostředí. Teorie veřejné volby tedy postulují, že „*vládnutí je profese jako každá jiná a že člověk, který hledá zaměstnání v politice, hledá především vlastní prospěch*“⁵. Mezi stěžejní teoretické přínosy školy veřejné volby lze řadit např. analýzu chování zájmových skupin a byrokracie či teorii racionální ignorance voličů⁶.

Významným přínosem školy veřejné volby se bezesporu stalo i zkoumání politicko-ekonomického cyklu. Jak uvádí např. Žák (1998), „*pojmem politicko-ekonomický cyklus je označována skutečnost (přesvědčení), že vlády mají schopnosti manipulovat ekonomikou tak, aby dosáhly svého znovuzvolení*“⁷. Vláda tedy během volebního období prosazuje takovou hospodářskou politiku a systematicky manipuluje ekonomikou tak, aby obhájila svůj mandát i v dalším volebním období. Jinými slovy, vláda v předvolebním období prosazuje politiku poptávkové expanze, tedy různá populární opatření, (např. prostřednictvím snížení daňové zátěže a zvýšením vládních výdajů), jejichž pozitivní dopad (snížení nezaměstnanosti, růst produkce) se projeví v krátkém období (tj. před volbami), zatímco negativní dopad (např. v podobě rostoucí inflace) se dostaví až po volbách. Vláda se po volbách uchyluje naopak k politice poptávkové restrikce a prosazuje nepopulární opatření, v jejichž důsledku zaměstnanost i produkce v relativně krátkém časovém horizontu klesá, zatímco pozitivní důsledek

⁴ SAMUELSON, P.; NORDHAUS, W. *Ekonomie*. 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2007, s. 324.

⁵ ŽÁK, M. Politicko-ekonomický cyklus. *Politická ekonomie*, 1998, roč. 46, č. 4, s. 471.

⁶ Tzv. efekt racionální ignorance znamená, že voliči jsou přesvědčeni o tom, že jejich hlas prakticky nerozhodne a nezvrátí výsledek voleb, a tudíž se nenamáhají získat informace, které by usnadnily jejich rozhodnutí koho volit (Holman, 2001).

⁷ ŽÁK, M. Politicko-ekonomický cyklus. *Politická ekonomie*, 1998, roč. 46, č. 4, s. 471.

v podobě nižší míry inflace se projeví v období před volbami⁸. Délka politicko-ekonomického cyklu odpovídá délce volebního období v dané zemi.

I když lze za prvotní práci na téma politicko-ekonomického cyklu považovat odbornou stať M. Kaleckého (1943) pojednávající o vládním úsilí o záměrné snižování nezaměstnanosti v období před volbami, poznatky ohledně existence politicko-ekonomického cyklu jsou v jeho práci obsaženy spíše jen implicitně⁹. Významný ekonom školy veřejné volby, A. Downs (1957), o pár let později postuluje, že politici vybranou hospodářskou politikou usilují o voličské preference, a tedy své znovuzvolení do úřadu. Pojem „politicko-ekonomický cyklus“ a jeho první model je však spojen až se statí W. Nordhause (1975), která vzbudila zájem o další rozpracování této teorie a dala tak vznik dalším třem základním modelům tohoto fenoménu.

1.1 Základní modely politicko-ekonomického cyklu

Elementární modely politicko-ekonomického cyklu podmiňují jeho vznik a průběh existencí politiků a voličů, kteří společně tvoří politický trh. Tyto dvě skupiny jsou v základních modelech rozlišovány dle způsobů jejich možného chování: voliči bývají považováni buďto za racionální, či neracionální a politické strany, jež sdružují politiky, bývají členěny na strany ideologické či oportunistické.¹⁰

„Racionální voliči při svém rozhodování zvažují všechny dostupné informace, nehodnotí minulé, ale budoucí chování strany (její program), svá očekávání vytvářejí racionálně, tj. anticipují důsledky vládních opatření a adaptují se na ně. Neracionální voliči tato kritéria nesplňují“¹¹. Druhý subjekt politického trhu, politické strany, jsou klasifikovány buďto jako oportunistické, usilují-li za každou cenu o své znovuzvolení a snaží-li se oslovit voliče bez ohledu na jejich politickou orientaci, nebo jako ideologické, v případě, že usilují o prosazování zájmů svých voličů, podporovatelů.

⁸ HOLMAN, R. a kol. *Dějiny ekonomického myšlení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 489.

⁹ MUELLER, D. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 345.

¹⁰ ŽÁK, M. Politicko-ekonomický cyklus. *Politická ekonomie*, 1998, roč. 46, č. 4, s. 473.

¹¹ SPĚVÁČEK, V. a kol. *Transformace české ekonomiky: politické, ekonomické a sociální aspekty*. Praha: Linde, 2002, s. 92.

Mezi čtyři základní modely politicko-ekonomického cyklu založené na výše uvedeném rozdělení voličů a politických stran řadíme¹²:

- a) Nordhausův model (Nordhaus, 1975) – předpokládá iracionalitu voličů a oportunistické politické strany;
- b) Hibbsův ideologický model (Hibbs, 1977) – předpokládá iracionalitu voličů a ideologické politické strany;
- c) racionální oportunistický model (Cukierman a Meltzer, 1986; Rogoff a Sibert, 1988; Rogoff, 1990; Persson a Tabellini, 1990) – předpokládá racionalitu voličů a oportunistické politické strany;
- d) racionální ideologický model (Alesina, 1987) – předpokládá racionalitu voličů a ideologické politické strany.

Z uvedeného výčtu je obzvlášť patrný vliv teorie racionálních očekávání na poslední dva modely, které již vycházejí z předpokladu, že voliči jsou racionální, tedy schopni anticipovat budoucí vládní opatření. Přestože výše uvedené modely politického cyklu po více než dvacet let udávaly směr výzkumů na národní i lokální úrovni, v průběhu 90. let byly podrobeny rozsáhlému empirickému testování, jež neprokázalo jejich platnost, a kritice jednak z důvodu racionality voličů, jednak kvůli původnímu předpokladu, že vlády mohou efektivně manipulovat monetární politikou (využívají monetární politiku k maximalizaci šancí na znovuzvolení).

1.2 Fiskální politika v kontextu modelů politicko-ekonomického cyklu

V důsledku kumulace deficitů státních rozpočtů ve vyspělých ekonomikách¹³ a trendu posilování nezávislosti centrálních bank po období 70. až 80. let¹⁴ se předmětem zájmu teorií a modelů politicko-ekonomického cyklu stává politika fiskální. Orientaci na výzkum vládních manipulací za využití fiskální politiky dokládá např. Drazen ve své stati *The Political Business Cycle After 25 Years*, jež reviduje dosud publikované teorie a modely politicko-ekonomického cyklu: „*Modely založené*

¹² SPĚVÁČEK, V. a kol. *Transformace české ekonomiky: politické, ekonomické a sociální aspekty*. Praha: Linde, 2002, s. 92–95.

¹³ DOLEŽALOVÁ, J. *Politicko-rozpočtový cyklus v České republice a v Rakousku* [online]. cit. 2013-01-20. Dostupné z: <https://is.muni.cz/do/econ/soubory/oddeleni/centrum/papers/04Dolezalova.pdf>, s. 12.

¹⁴ KOHOUT, P. *Nechme centrální banky jednat* [online]. cit. 2013-01-20. Dostupné z: <http://dialog.ihned.cz/machacek/c1-57342370-v-cem-tkvi-nezavislost-centralni-banky>.

na manipulaci ekonomiky prostřednictvím monetární politiky jsou jak empiricky, tak teoreticky nepřesvědčivé, zatímco teorie zkoumající manipulaci ekonomiky prostřednictvím politiky fiskální mnohem přesněji odpovídají dostupným datům, a představují tak pevnější základ pro přesvědčivý teoretický model vlivu volebních výsledků na výsledky ekonomické“¹⁵.

Vzhledem k tomu, že fiskální politika je v případě České republiky výhradně v kompetenci vlády (případně orgánů místní samosprávy), stává se nejdostupnějším prostředkem k manipulaci makroekonomických agregátů za účelem znovuzvolení. V případě využívání fiskální politiky (nikoli politiky monetární) k účelové předvolební manipulaci tak hovoříme spíše o modelech politicko-rozpočtového cyklu.

1.3 Politicko-rozpočtový cyklus

Politicko-rozpočtový cyklus lze definovat jako „*opakované cílené zneužití fiskální politiky vládou za účelem jejího znovuzvolení*“¹⁶, přičemž takové „*zneužití fiskální politiky se může projevit nárůstem veřejných výdajů, poklesem daní či prohloubením rozpočtových deficitů*“¹⁷. Jak vyplývá již z teorie politicko-ekonomického cyklu, vláda před volbami uplatňuje expanzivní fiskální politiku (dochází k růstu veřejných výdajů či snížení daňové zátěže), zatímco po volbách se uchyluje k fiskální restrikci (poklesu veřejných výdajů či zvýšení daňové zátěže).

První model politicko-rozpočtového cyklu představila studie K. Rogoffa a A. Siberta (1988), dle nichž mají vlády tendenci signalizovat svou kompetentnost¹⁸ (např. zvýšením vládních výdajů), a to zejména během posledního roku jejich volebního období. Rogoff a Sibert se domnívají, že fungování politicko-ekonomického cyklu je založeno na asymetrii informací mezi voliči a vládnoucími politiky, tedy na skutečnosti, že vláda disponuje aktuálnějšími a přesnějšími informacemi o své (ne)kompetentnosti než racionální voliči, čehož může zneužít a učinit taková

¹⁵ DRAZEN, A. *The Political Business Cycle After 25 Years* [online]. cit. 2013-01-20. Dostupné z: <http://www.nber.org/chapters/c11055.pdf>, s. 77.

¹⁶ DOLEŽALOVÁ, J. *Politicko-rozpočtový cyklus v České republice a v Rakousku* [online]. cit. 2013-01-20. Dostupné z: <https://is.muni.cz/do/econ/soubory/oddeleni/centrum/papers/04Dolezalova.pdf>.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Kompetentnost vlády v tomto pojetí znamená schopnost zajistit veřejné služby a statky za co nejnižší příjmy z daní (nebo zajistit vyšší úroveň veřejných služeb a statků, tedy větší blahobyt, přičemž míra zdanění zůstane nezměněna). Voliči ve volbách upřednostní politiky, kteří signalizují co nejvyšší míru kompetence.

fiskální opatření, aby se do budoucna jevila kompetentnější¹⁹. V následné studii z roku 1990 pak Rogoff poprvé zavádí pojem „politicko-rozpočtový cyklus“ a diskutuje možnosti zamezení jeho výskytu²⁰. Tento „signalizační kompetenční model“ sice předpokládá racionalitu voličů, avšak Rogoff a Sibert se domnívají, že racionální voliči nejsou schopni v důsledku asymetrie informací upozorovat změnu v celkové výši výdajů či ve výši rozpočtového deficitu v předvolebním období²¹.

Pozdější modely Perssona a Tabellini (2000) a Shi a Svenssona (2002) jsou na rozdíl od studie Rogoffa a Siberta (1988) založeny na předpokladu, že se vládnoucí politici dopouštějí morálního hazardu. Tyto teorie uvažují, že vládnoucí politici nedisponují informacemi ohledně své (ne)kompetentnosti, ale i přesto mají tendenci svou kompetentnost předstírat. I v případě těchto modelů jsou voliči racionální, avšak na rozdíl od předchozího modelu očekávají, že vlády v předvolebním období zvýší deficit v důsledku vyšších veřejných výdajů, a zajímají se tak spíše, za jakým účelem budou výdaje vynaloženy²².

1.4 Výsledky vybraných empirických studií

Empirické studie (např. Shi a Svensson, 2002) testující výskyt politicko-rozpočtového cyklu v různých zemích světa, zejména na nadnárodní úrovni, potvrzují výskyt nejvýraznějších politicko-rozpočtových cyklů zejména v ekonomicky zaostalých a méně rozvinutých zemích světa, přičemž přítomnost těchto cyklů byla potvrzena jak v zemích s demokratickým systémem, tak v zemích, s nedemokratickou formou vlády²³.

Co se týče zemí s demokratickým zřízením, účelová vládní manipulace za využití fiskální politiky je dle studie Brendera a Drazena (2004) fenoménem nových

¹⁹ ROGOFF, K., SIBERT, A. *Elections and Macroeconomic Policy Cycles* [online]. cit. 2013-01-21. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w1838.pdf?new_window=1.

²⁰ ROGOFF, K. *Equilibrium Political Budget Cycles* [online]. cit. 2012-12-27. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w2428.pdf?new_window=1.

²¹ DRAZEN, A. *Political Budget Cycles* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: http://econweb.umd.edu/~drazen/working_papers/palgrave_pbudgetcycle.pdf.

²² HANUSCH, M. *The Economy and Political Budget Cycles* [online]. cit. 2012-12-27. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1542103_code880387.pdf?abstractid=1456795&mirid=1.

²³ SHI, M.; SVENSSON, J. *Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.8595&rep=rep1&type=pdf>.

demokracií²⁴ (mezi které řadí i Českou republiku). Brender a Drazen (2004) zároveň zjistili, že v nových demokraciích dochází ve volebním roce k velmi výraznému nárůstu veřejných výdajů (v této souvislosti autoři studie hovoří o tzv. politicko-výdajovém cyklu), což se pochopitelně projeví ve výši rozpočtového deficitu. Výrazný cyklický průběh rozpočtového deficitu je tedy dle autorů v nových demokraciích zapříčiněn nárůstem veřejných výdajů ve volebním roce, a to bez ohledu na to, zda se jedná o volby v řádném termínu, či volby předčasné. Při ověřování výskytu politicko-rozpočtového cyklu v zemích se zavedenou demokracií (v zemích s dlouholetou demokratickou historií) Brender a Drazen nezaznamenali cyklický průběh deficitu v závislosti na termínu voleb, nicméně v těchto zemích se dle jejich studie uplatňuje cyklus na příjmové stránce státního rozpočtu – ve volebním roce příjmy státního rozpočtu výrazně klesají²⁵. Velmi výrazný politicko-rozpočtový cyklus v nových demokraciích se dle Brendera a Drazena (2006) po prvních čtyřech volbách po přechodu k demokracii vytrácí²⁶ (nárůst deficitu ve volebním roce v porovnání s předešlými roky volebního období je dle autorů statisticky nevýznamný). Tuto skutečnost autoři vysvětlují větší zkušeností voličů s volebním systémem, lepší dostupností informací (tedy lepší informovaností voličů) či větší transparentností při hospodaření s veřejnými prostředky.

Dále bylo zjištěno, v návaznosti na studii Perssona a Tabellini (2002), že na výskyt a průběh politicko-rozpočtového cyklu v nových demokraciích má vliv i forma demokracie a volební systém do zákonodárního sboru: výrazný cyklus v rozpočtovém deficitu je charakteristický pro parlamentní i prezidentský systém v nových demokraciích; z hlediska volebního systému je typický pro poměrný volební systém, zatímco v případě většinového volebního systému není statisticky významný²⁷.

V následné studii Brender a Drazen (2008) zjišťují, že i když nové demokracie, mezi něž řadí i Českou republiku, na rozdíl od zavedených demokracií vykazují výrazný

²⁴ Brender a Drazen označují stát pojmem „nová demokracie“ do proběhnutí prvních čtyř voleb po přechodu k demokracii. Země, ve kterých proběhly více než čtyři volby po převratu režimu, označují autoři jako „staré demokracie“ či „zavedené demokracie“. Tyto pojmy však nelze zaměňovat, neboť v případě zemí označovaných jako „staré demokracie“ není na rozdíl od „zavedených demokracií“ demokracie konsolidována.

²⁵ BRENDER, A., DRAZEN, A. *Political Budget Cycle in New Versus Established Democracies* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w10539.pdf?new_window=1.

²⁶ BRENDER, A., DRAZEN, A. *Electoral Economics in New Democracies: Affecting Attitudes About Democracy* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: <https://tad.colman.ac.il/paper-all/126476.pdf>.

²⁷ BRENDER, A., DRAZEN, A. *Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w10539.pdf?new_window=1.

nárůst vládních výdajů (nikoli snížení daňové zátěže v předvolebním období), a tudíž rozpočtových deficitů v roce voleb, tento cyklický průběh deficitu nemusí nutně úřadujícím politikům zajistit jejich znovuzvolení²⁸. Jejich další studie zaměřená opět na země s krátkou demokratickou minulostí (Brender a Drazen, 2006) vysvětluje nárůst veřejných výdajů ve volebním roce snahou vlády o přesvědčení voličů, že ekonomika v demokratickém režimu „lépe funguje“, tj. zajišťuje politickou a ekonomickou stabilitu²⁹. Autoři tedy uvažují, že nespokojenost některých voličů se současnou situací by případně mohla dopomoci k návratu k předchozímu autoritativnímu režimu (v případě České republiky tedy k návratu ke komunismu), čemuž se úřadující politici snaží zamezit. Nespokojenost části obyvatel se současnou politickou situací potvrzuje přetrvávající disciplinovanost voličů Komunistické strany Čech a Moravy, její rostoucí zisky ve volbách i v důsledku nižší volební účasti, ale např. i aktuální výzkum agentury STEM, v němž 32 % respondentů (tj. největší počet občanů od roku 1992) pokládá současný režim za horší, než byl režim předlistopadový³⁰.

²⁸ BRENDER, A., DRAZEN, A. *How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-section of Countries* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w11862.pdf?new_window=1.

²⁹ BRENDER, A., DRAZEN, A. *Electoral Economics in New Democracies: Affecting Attitudes About Democracy* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: <https://tad.colman.ac.il/paper-all/126476.pdf>.

³⁰ Tisková informace z výzkumu STEM Trendy 1/2013. STEM – Středisko empirických výzkumů [online]. cit. 2013-02-15. Dostupné z: <http://www.stem.cz/clanek/2684>.

2 Politická situace a vlády v období let 1996–2012

Státní rozpočet, jenž představuje klíčový nástroj fiskální politiky, je schvalován na období jednoho kalendářního roku v podobě zákona výhradně dolní komorou Parlamentu České republiky na návrh vlády v tzv. rozpočtovém procesu. Vláda, obvykle sestavená z jednoho či více politických uskupení po volbách do Poslanecké sněmovny, je tak klíčovým aktérem v oblasti fiskální politiky. Volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásady poměrného zastoupení³¹ na čtyřleté funkční období. Poměrný volební systém, který je uplatňován v případě voleb do PS PČR, vychází z politické tradice z dob první Československé republiky³². Ačkoli je zřejmé, že poměrný volební systém zaručuje větší reprezentativnost než volební systém většinový, vláda, jež je po volbách do Poslanecké sněmovny v případě České republiky mnohdy tvořena koalicí více politických stran, postrádá silný politický mandát a bývá nestabilní v důsledku programových odlišností koaličních partají a nedostatku výrazné většiny hlasů ve Sněmovně. Českou politickou kulturu navíc provází četné finanční skandály, korupční aféry a klientelismus, které pochopitelně ubírají vládě a politické reprezentaci na popularitě. Za velmi nepopulární mnozí voliči považují rovněž fiskální opatření zaváděná v důsledku aktuální nepříznivé ekonomické situace.

Od vzniku samostatné České republiky proběhly volby do Poslanecké sněmovny celkem pětkrát, a to v letech 1996, 1998, 2002, 2006 a naposledy v roce 2010. Všechny jmenované sněmovní volby, které se v těchto letech uskutečnily, budou do ověřování výskytu politicko-rozpočtového cyklu a zkoumání jeho specifík zahrnuty. Vzhledem k zásadní, až takřka výlučné pravomoci vlády v oblasti fiskální politiky následující kapitola představí jednotlivá volební období vlád a vybraná specifika stranického systému v letech 1996–2012.

2.1 Volební období 1996–1998

V prvních volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 přišla dosavadní vládnoucí pravicová koalice ODS, ODA a KDU-ČSL o většinové zastoupení v zákonodárném sboru. S celkem 99 získanými mandáty tak koalice v totožném složení

³¹ *Ústava České republiky*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-02-15. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>, čl. 18.

³² VODIČKA, K., CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 2., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 2007, s. 210.

vytvořila menšinovou pravicově orientovanou vládu v čele s předsedou ODS Václavem Klausem.

V roce 1997 se v ekonomice projeví krizové jevy a společností rovněž otřásly četné finanční skandály jak v politickém prostředí, tak i v privátním sektoru. Bankroty privatizovaných firem, některých bank a investičních fondů zapříčinily majetkovou ztrátu klientů a akcionářů. Korupční kauzy zejména ve vládních stranách ODS a ODA vedly k odchodu dvou koaličních stran, KDU-ČSL a ODA, z vlády, k rozštěpení ODS a založení nového politického subjektu Unie Svobody (US). Výše zmíněné skutečnosti tak společně s vládní krizí vyústily v pád koaliční vlády.³³

Počátkem roku 1998 byla ustavena menšinová prozatímní poloúřednická vláda, jíž předsedal guvernér České národní banky Josef Tošovský. Hlavní dosavadní opoziční strana, ČSSD, neměla v této vládě zastoupení, avšak Tošovského prozatímní vládu tolerovala pod podmínkou, že se předčasné volby uskuteční již v červnu téhož roku. ODS ani ČSSD neměly zájem na tom, aby prozatímní vláda činila významná a nevratná rozhodnutí a opatření, a proto aby byl dodržen sjednaný termín předčasných voleb, tyto dvě největší parlamentní strany společně prosadily ústavní zákon o zkrácení mandátu sněmovny.³⁴

2.2 Volební období 1998–2002

V předčasných volbách do PS PČR zvítězila předvolebními průzkumy favorizovaná ČSSD, avšak zisk 74 křesel v dolní komoře parlamentu jí nezajistil vládní většinu. Ve Sněmovně v nadcházejícím volebním období zasedly dále ODS, KSČM, KDU-ČSL a US. Vzhledem k nulovému koaličnímu potenciálu KSČM připadaly po těchto volbách v úvahu následující vládní koalice:

- a) koalice ODS, KDU-ČSL a US (celkem 102 mandátů);
- b) koalice ČSSD, KDU-ČSL a US (celkem 113 mandátů);
- c) koalice ČSSD, ODS, KDU-ČSL a US (celkem 176 mandátů);
- d) koalice ČSSD a ODS (celkem 137 mandátů).

³³ VODIČKA, K., CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 2., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 2007, s. 213.

³⁴ NOVÁK, M., LEBEDA T. a kol. *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, s. 329.

První koaliční varianta nebyla vytvořena, neboť US byla tvořena převážně z bývalých poslanců ODS, kteří z ODS během stranické krize v předchozím roce vystoupili, a zároveň druhá menší strana, KDU-ČSL, v předchozím období „napomohla“ pádu tehdejší Klausovy vlády. Druhá varianta, tedy koalice sociální demokracie, KDU-ČSL a US rovněž nebyla východiskem z důvodu ideologické nesourodosti, ale i osobní nevraživosti předsedy US Jana Rumla a předsedy ČSSD Miloše Zemana. Z výše uvedených okolností je zřejmé, že lze vyloučit i třetí možnou koaliční variantu. Vytvoření tzv. velké koalice ČSSD a ODS bránilo rozdílné ideologické směřování stran, avšak strany spojoval zájem na omezení vlivu malých parlamentních stran a prezidenta republiky.³⁵

Po dohodě s ODS a na základě tzv. opoziční smlouvy nakonec vytvořila ČSSD jednobarevnou menšinovou vládu v čele s premiérem Milošem Zemanem. ČSSD tak jakožto jediná vládní strana mohla navrhopvat opatření v oblasti fiskální politiky zcela na základě svého programu. Dle Vodičky a Cabady byla opoziční smlouva de facto koaliční dohodou: „*Jednalo se o neformální koaliční grémium, v němž se dojednávala zcela klíčová politická rozhodnutí, např. změny Ústavy a volebního zákona.*“³⁶ Prostřednictvím návrhů některých zákonů³⁷, kterými tyto strany naplňovaly sjednanou opoziční smlouvu, usilovaly o upevnění mocenského postavení. Pozdější prohloubení spolupráce největších dvou stran z roku 2000, známé jako tzv. toleranční patent, navíc mj. ustavovalo příslib ODS hlasovat pro přijetí státního rozpočtu v prvním čtení a – po podpisu zbývajících dohod (částí tolerančního patentu) – umožnit jeho definitivní schválení³⁸.

2.3 Volební období 2002–2006

Následující parlamentní volby do PS PČR se konaly v řádném termínu, tedy v červnu roku 2002. Z těchto voleb vzešla jako vítězná strana opět ČSSD, která

³⁵ NOVÁK, M., LEBEDA T. a kol. *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 330.

³⁶ VODIČKA, K., CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 2., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 2007, s. 272.

³⁷ Jmenujme např. návrh zákona na změnu volebního systému pro volby do PS PČR se záměrem znevýhodnit malé strany v příštích volbách, či návrh zákona, jenž omezoval nezávislost ČNB jejím podřízením vládě a PS PČR. ODS a ČSSD rovněž uzavřely vzájemný závazek, že umožní vítězné straně v příštích sněmovních volbách sestavit vládu a budou ji tolerovat.

³⁸ *Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14. 1. 2000*. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-02-15. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Spolecne-prohlaseni-delegaci-ODS-a-CSSD.pdf>, s.1.

následně sestavila koaliční vládu s KDU-ČSL a US-DEU. Vzhledem k odlišné ideologické orientaci dvou menších koaličních partají ve srovnání s levicovou sociální demokracií (v níž v průběhu tohoto volebního období navíc došlo k vnitrostranickému štěpení a nahrazení dvou předsedů v jejím čele³⁹) a těsné většině 101 hlasů ve Sněmovně lze tuto vládu klasifikovat opět jako nestabilní. Ve volbách z roku 2002 se výrazně projevila také vzrůstající podpora KSČM⁴⁰. Tuto skutečnost reflektoval zejména nový premiér za ČSSD Jiří Paroubek, jenž se svou agresivní rétorikou vymezoval proti opoziční ODS a netajil se sympatizováním a pragmatickým sbližováním právě s komunisty.⁴¹

2.4 Volební období 2006–2010

Výsledky voleb v roce 2006 nastolily ve Sněmovně patovou situaci, kdy poměr mandátů levicových stran ČSSD a KSČM vůči počtu mandátů možné středo-pravé koalice ODS, KDU-ČSL a Strany zelených (SZ) byl 100:100. Sestavení vlády, jíž by byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena důvěra, trvalo pověřenému předsedovi Občanské demokratické strany, Mirku Topolánkovi, sedm měsíců. Po několika neúspěšných vládních variantách byla koaliční vládě složené z ODS, KDU-ČSL a SZ v lednu roku 2007 vyslovena důvěra díky dvěma opozičním přeběhlíkům, kteří před hlasováním o důvěře této vládě opustili sál. Velmi křehkou a nejistou vládní většinu založenou na hlasech nezařazených poslanců oslabila navíc vzrůstající nejednotnost a roztržičnost poslaneckých klubů občanských demokratů i zelených⁴². V pořadí již pátý pokus opoziční ČSSD o vyslovení nedůvěry Topolánkově vládě skončil v březnu roku 2009 úspěšně. Po pádu koaličního kabinetu byla sestavena prozatímní úřednická vláda, jíž předsedal Jan Fischer. Přestože se poslancům a senátorům podařilo schválit účelový jednorázový ústavní zákon⁴³ o zkrácení pátého volebního období PS PČR za účelem uskutečnění předčasných voleb do 15. října 2009⁴⁴ a prezident

³⁹ Předsedou nové vlády se stal Vladimír Špidla; v roce 2004 byl v důsledku nelichotivého volebního výsledku v prvních volbách do Evropského parlamentu v čele vlády nahrazen Stanislavem Grossem. Toho o rok později z důvodu nevyjasněné finanční aféry na tomto postu vystřídal Jiří Paroubek.

⁴⁰ KSČM získala ve volbách do PS PČR v roce 2002 41 mandátů oproti 24 mandátům v roce 1998.

⁴¹ VODIČKA, K., CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 2., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 2007, s. 214–216.

⁴² BALÍK, S. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, s. 14.

⁴³ Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

⁴⁴ BALÍK, S. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, s. 49.

republiky volby skutečně vyhlásil ve stanoveném termínu, Ústavní soud na základě ústavní stížnosti poslance-přeběhlíka Miloše Melčáka však v září téhož roku tento ústavní zákon i rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do PS PČR zrušil. Volby do Poslanecké sněmovny se tak konaly až v řádném termínu, tedy v červnu 2010.⁴⁵

2.5 Volební období 2010–2014

Byť z voleb v roce 2010 vzešla sociální demokracie jako vítěz, v důsledku volebního výsledku však původně plánovaná varianta menšinové vlády ČSSD tolerované KSČM nebyla realizovatelná. ODS se navzdory svému historicky nejnižšímu volebnímu zisku podařilo vyjednat pravicovou vládní koalici se dvěma novými subjekty v Poslanecké sněmovně – stranou TOP 09 a stranou Věci veřejné (VV). Tato vláda navíc měla výraznou většinu 118 mandátů ve Sněmovně. Ani v tomto případě však nelze vládu považovat za stabilní: zjištěnou náladu ve společnosti vyvolanou nepopulárními úspornými opatřeními a zásadními reformami provázely navíc rozpory mezi vedoucími představiteli vládních stran, korupční kauzy vládních politiků a některých koaličních poslanců i názorová nejednotnost v rámci poslaneckých klubů VV a ODS. Vnitrostranická krize VV vyvrcholila oddělením frakce okolo vicepremiérky Karolíny Peake, která založila politickou platformu LIDEM - liberální demokraté, jež namísto VV vyjádřila vládním stranám ODS a TOP 09 podporu. Nečasova vláda „rozpočtové odpovědnosti“ v lednu 2013 ustála již pátý pokus opozice o vyslovení její nedůvěry. Následující tabulka shrnuje politickou orientaci jednotlivých vlád v období let 1996–2012.

Tabulka 1: Přehled vládních stran a politické orientace vlády v letech 1996–2012

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vládní strana (koalice)	ODS + KDU-ČSL + ODA + (US)			ČSSD*			ČSSD + KDU-ČSL + US-DEU			ODS + KDU-ČSL + SZ					ODS + TOP 09 + VV/LIDEM		

Zdroj: vlastní zpracování

Pozn.: modrá barva – pravicová orientace vlády, oranžová barva – levicová orientace vlády
*období tzv. opoziční smlouvy (levicová vláda za tiché podpory pravicové ODS)

⁴⁵ BALÍK, S. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, s. 54–56.

3 Vládní fiskální politika v období let 1996–2012

Jak již bylo nastíněno, vývoj ekonomické aktivity může být z hlediska vlády ovlivněn zvolenou fiskální politikou, a to využitím daňové politiky či výdajové politiky státního rozpočtu, případně jejich kombinací. Keynesiánské pojetí hospodářské politiky popřelo dříve uznávané a praktikované pravidlo o každoroční vyrovnanosti státního rozpočtu a namísto toho zdůraznilo stabilizační funkci hospodářské politiky státu v podobě tzv. cyklicky vyrovnaného rozpočtu⁴⁶. Vládní fiskální politika by tak měla reflektovat aktuální ekonomický vývoj – zatímco v období recese a krize by měl ideálně být v důsledku expanzivní fiskální politiky (zaměřené na stimulaci ekonomiky) státní rozpočet deficitní, v období konjunktury by měl být rozpočet v důsledku restriktivní fiskální politiky přebytkový, aby byl předchozí deficit kryt.⁴⁷ Jak je však z teorií a studií politicko-ekonomického cyklu zřejmé a jak popisuje např. Žák, „konkrétním problémem při praktickém uplatňování cyklické vyrovnanosti státního rozpočtu je, že politici rádi schvalují deficitní rozpočet v období recese, avšak v období konjunktury je přebytkový rozpočet schvalován jen velmi obtížně“⁴⁸, a to pochopitelně zejména v předvolebním období.

Dle teorie politicko-rozpočtového cyklu vlády v předvolebním období usilují o pozitivní ovlivnění klíčových makroekonomických agregátů za účelem znovuzvolení. Vzhledem k časté časové nesourodosti hospodářského a volebního cyklu je však otázkou, do jaké míry se vládě daří vybranou fiskální politiku realizovat a zda byla daná politika správně zvolena, aby působila v daném časovém období efektivně. K posílení agregátní poptávky, a tudíž k pozitivnímu vývoji HDP a poklesu nezaměstnanosti, které voliči ocení ve volbách, může vláda využívat expanzivní fiskální politiku. V souladu s teorií politicko-ekonomického cyklu tak lze očekávat nárůst výdajové stránky státního rozpočtu a jeho deficitu v předvolebním období.

V následující kapitole popíši charakter fiskální politiky vlády České republiky v období 1996–2012 v kontextu ekonomického vývoje a významná fiskální opatření. Tato kapitola se zaměřuje na opatření realizovaná v rámci státního rozpočtu České

⁴⁶ Takový státní rozpočet nemusí být v každém roce vyrovnaný, nýbrž celkové průměrné příjmy státního rozpočtu by měly v dlouhém období odpovídat výši průměrných výdajů (Žák, 2006).

⁴⁷ ŽÁK, M. *Hospodářská politika*. Praha: Vysoká škola ekonomie a managementu, 2006, s. 49.

⁴⁸ Tamtéž.

republiky, a to primárně na opatření daňová, snaží se analyzovat, zda docházelo ke změnám ve výši daňové zátěže a daňových příjmů s ohledem na termín voleb.

Přestože následující kapitola uvede přehled zásadních změn v daňové oblasti v České republice v daném časovém období, s ohledem na komplexnost a nepřehlednost české daňové soustavy není vhodné ke zkoumání daňové zátěže používat výhradně daňové sazby, jelikož nereflktují odlišnosti v daňových základech, z nichž bývají daně vyměřeny⁴⁹. Dle Staňka (In: Slaný, 2009) je proto vhodnější využít tzv. implicitních daňových sazeb, jež „vyjadřují podíl daného typu daňových příjmů vztahený ke vhodnému jmenovateli“⁵⁰ (v případě této práce k HDP či k celkovým daňovým příjmům státního rozpočtu). Vývoj zvolených implicitních sazeb bude také průběžně porovnáván s vývojem podílu celkových daňových příjmů veřejných rozpočtů na HDP (tzv. daňové kvóty), vyjadřujícím celkové daňové zatížení obyvatelstva. Následně uvedu rovněž nejvýznamnější, zejména voličsky populární opatření v oblasti daňové politiky.

V rámci výdajové stránky státního rozpočtu se pak zaměřím na změny ve výši běžných výdajů, a to zejména neinvestičních transferů obyvatelstvu, jež představují nejdostupnější výdajový nástroj vlády za účelem předvolebního ovlivnění voličů. Dále pak rovněž uvedu stručný přehled nejvýznamnějších, především voličsky populárních opatření na výdajové stránce státního rozpočtu.

3.1 Fiskální politika vlády v letech 1996–1998

Jedním z cílů fiskální politiky první Klausovy vlády v období 1993–1996 bylo mj. vyrovnané rozpočtové hospodaření a zdravé státní finance⁵¹. Státní rozpočet pro volební rok 1996 však skončil schodkem -1,6 mld. Kč (tj. -0,1 % HDP, přičemž meziročně poklesl o 0,6 procentního bodu) (viz. příloha 2). Z vývoje fiskálního impulsu v tomto roce⁵² je zřejmé, že vláda uplatňovala v průběhu roku 1996 expanzivní fiskální politiku. Tento vývoj potvrzuje výchozí předpoklad teorie politicko-rozpočtového cyklu

⁴⁹ SLANÝ, A. a kol. *Ekonomické prostředí a konkurenceschopnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 106–107.

⁵⁰ Tamtéž, s. 107.

⁵¹ *Programové prohlášení Vlády České republiky ze dne 13. 7. 1992*. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vaclav-klaus-1/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

⁵² SLANÝ, A. a kol. *Konkurenceschopnost české ekonomiky (vývojové trendy)*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 158.

o předvolební fiskální expanzi za účelem ovlivnění rozhodnutí voličů. Jak dokládá např. Schwarz (2003), tehdejší pravicová vládní koalice v čele s premiérem Klausem kvůli obavám z možného debaklu v nadcházejících volbách upustila od původních dlouhodobých „bolestných“ cílů přesahujících délku funkčního období vlády (jako např. dokončení cenové liberalizace, privatizace a deregulace vybraných odvětví) na úkor cílů krátkodobých a o poznání populárnějších opatření v podobě nesystémové valorizace starobních důchodů, zvýšení výdajů na další formy sociálního zabezpečení a jiných neadekvátních rozpočtových výdajů⁵³.

Z vývoje meziročního tempa růstu reálného HDP (příloha 2) a expanzivní fiskální politiky v roce 1996 plyne, že vláda ve volebním roce prováděla procyklickou fiskální politiku. S ohledem na stabilizační funkci hospodářské politiky v podobě cyklicky vyrovnaného rozpočtu v keynesiánském pojetí Klausova vláda namísto fiskální restriktce v období konjunktury realizovala fiskální expanzi, což dokládá vliv volebního cyklu na vládní fiskální politiku v tomto období. Za účelem podrobnější analýzy předvolební fiskální manipulace v roce 1996 porovnám výši daňové kvóty a strukturu příjmů státního rozpočtu a následně také výši rozpočtových výdajů ve volebním roce 1996 s údaji pro předcházející rok. Dle teorie politicko-rozpočtového cyklu by ve volebním roce mělo dojít ke snížení daňové zátěže a nárůstu výdajů státního rozpočtu, a to zejména neinvestičních transferů obyvatelstvu v rámci výdajů běžných.

Z přílohy 3, uvádějící přehled vývoje daňové kvóty ve zkoumaných letech, je zřejmé, že ve volebním roce 1996 došlo ke snížení daňového břemene oproti roku předchozímu. Rovněž podíl celkových daňových příjmů státního rozpočtu na HDP zaznamenal v roce 1996 pokles 0,7 procentního bodu (viz. příloha 4).

Jak je zřejmé z přílohy 5, daňové příjmy (včetně pojistného na sociální zabezpečení) představují každoročně nejvýznamnější část příjmové stránky státního rozpočtu (podíl daňových příjmů státního rozpočtu včetně pojistného na sociální zabezpečení se v období let 1996–2012 pohyboval v rozmezí 85,5–95,6 % celkových příjmů státního rozpočtu). S ohledem na teorii politicko-rozpočtového cyklu je vhodné zaměřit se na výši jednotlivých daňových příjmů (vyjádřených v % HDP). Dle teoretických předpokladů existence politicko-rozpočtového cyklu by mělo dojít ve volebním roce 1996 k jejich poklesu. Jak již bylo výše zmíněno, celková výše daňových příjmů státního rozpočtu (včetně pojistného na sociální zabezpečení) skutečně

⁵³ SCHWARZ, J. *Za liberální řád: výběr ze studií, statí a článků*. Praha: Liberální institut, 2003, s. 83.

poklesla a, s výjimkou příjmů z DPH a ostatních daňových příjmů, zaznamenaly všechny další složky daňových příjmů (a to zejména daně z příjmů a spotřební daně) meziroční pokles, což odpovídá předpokladu v oblasti daňové politiky pro výskyt politicko-rozpočtového cyklu.

Mezi nejvýznamnější opatření v daňové oblasti v období let 1995–1996, které mohly Klausově pravicové vládě v předvolebním období zajistit větší popularitu lze zařadit změny týkající se daní z příjmů. V případě zdanění příjmů právnických osob došlo v roce 1996 ke snížení obecné, lineární sazby daně ze 41 % na 39 % (v roce 1993 obecná sazba daně dosahovala 45 %). Další významné změny, jež nabyly právní účinnosti v předvolebním období a měly vliv na výši daně z příjmu právnických osob, byly např. „uznání zůstatkové ceny likvidovaného nebo prodáváného majetku do daňových výdajů, zkrácení doby odepisování budov o 5 let, změna režimu placení záloh na daň a možnosti uplatnění slev z daně sražené při výplatě dividend a podílů na zisku”⁵⁴. Firmy mohly rovněž využít postupných odpisů pohledávek splatných do konce roku 1994 i po lhůtě splatnosti a k pohledávkám splatným po tomto roce mohly tvořit opravné položky a rezervy na vrub daňových nákladů⁵⁵.

U daně z příjmů fyzických osob došlo ke snížení daňových pásem ze 6 na 5 a změně sazeb daně z příjmů fyzických osob: sazba byla stanovena klouzavě progresivně v rozsahu 15–40 % a např. první pásmo, jemuž odpovídala sazba 15 %, bylo posunuto z 60 000 Kč na 84 000 Kč základu daně.⁵⁶ V průběhu let 1995–1996 navíc došlo k navýšení vybraných daňových úlev (konkrétně v případě nezdaniitelné části základu daně na poplatníka a nezdaniitelné části základu daně na dítě).

V případě daně z přidané hodnoty došlo v roce 1995 ke snížení základní sazby této daně, a to z 23 % na 22 %. Méně významné změny v daňové oblasti se týkaly např. silniční daně či možných osvobození od daňové povinnosti v případě daně dědické, darovací a daně z převodu nemovitostí.⁵⁷

⁵⁴ Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 1996. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t018500d.htm>.

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 1996. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t018500d.htm>.

V rámci výdajové stránky státního rozpočtu se zaměřím na vývoj běžných výdajů, specificky pak na neinvestiční transfery obyvatelstvu, jež představují nejdostupnější výdajový nástroj vlády za účelem předvolebního ovlivnění voličů. Běžné výdaje představují po celé sledované období přibližně 90 % celkových výdajů státního rozpočtu. Přestože běžné výdaje mezi lety 1995–1996 vykázaly pokles podílu na celkových výdajích státního rozpočtu (o 1,6 procentního bodu) i na HDP (o 1 procentní bod), neinvestiční transfery obyvatelstvu vykázaly opačný vývoj a ve volebním roce 1996 jejich podíl na celkových výdajích i HDP vzrostl, a to o 1,4, respektive 0,2 procentního bodu. Tato vývojová tendence tedy potvrzuje výše uvedené konstatování Schwarze o záměrné fiskální manipulaci. Na výdajové stránce státního rozpočtu se tedy projevil politicko-rozpočtový cyklus. Populární opatření týkající se výše sociálních transferů byla realizována zejména na základě zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění a zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře⁵⁸. Mezi nejvýznamnější změny na základě těchto zákonů z pohledu voličů patří např. výrazná valorizace důchodů (o 8 % v dubnu a o dalších 6 % v říjnu roku 1996)⁵⁹ či podstatné navýšení dávek státní sociální podpory⁶⁰.

Přestože vývoj daňového zatížení i přijatá opatření v letech 1995–1996 dokládají vliv volebního cyklu na daňovou politiku, musíme brát v potaz i jeden z dlouhodobých cílů vlády v rámci přijaté strategie transformace v 90. letech, a to snahu o postupný pokles velikosti příjmů ve vztahu k HDP (ústup státu z ekonomiky)⁶¹. Analýza výskytu politicko-rozpočtového cyklu na příjmové stránce státního rozpočtu je proto v tomto období s ohledem na tento deklarovaný vládní cíl problematická a nejednoznačná. Naproti tomu vývoj sledované části výdajové stránky státního rozpočtu vliv volebního cyklu na výdajová opatření jednoznačně dokládá.

Druhá Klausova vláda, vzešlá z voleb v polovině roku 1996 v totožném složení jako v předchozím funkčním období, však ve Sněmovně disponovala menšinovou

⁵⁸ *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 1996*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t018500d.htm>.

⁵⁹ *Podkladový materiál pro rozhodnutí o zavedení možnosti opt out ze základního důchodového pojištění*. Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/6279/material.pdf>.

⁶⁰ Výdaje na dávky státní sociální podpory z veřejných rozpočtů ve volebním roce 1996 vzrostly o 11,4 % (Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 1996).

⁶¹ *Zpráva vlády o stavu české společnosti*. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/!-zprava-vlady-o-stavu-ceske-spolecnosti---oddil-3--3-2-2130/>.

podporou. Bylo tedy zřejmé, že fiskální politika bude kompromisem programových preferencí vládních stran a do jisté míry bude muset reflektovat i požadavky opozice. Rozložení hlasů ve Sněmovně navíc neslibovalo přílišnou změnu v rozvolněném tempu realizace transformačních změn z minulého období. Prioritou vlády v oblasti fiskální politiky bylo opět sestavit vyrovnaný státní rozpočet pro jednotlivé roky funkčního období a vytrvat v trendu snižování daní s ohledem na zajištění poklesu podílu veřejných rozpočtů na HDP. Snižování daní se mělo týkat zejména daní z příjmu, a to jak snižování daňových sazeb, tak i daňového základu, a dále pak nepřímých daní, které se měly přizpůsobovat standardům EU.⁶²

Dle Schwarze (2003) vedl ekonomický vývoj v druhé polovině roku 1996 společně s neobnovením dynamiky transformace po volbách téhož roku ČNB k rozsáhlé monetární restrikci⁶³. Ekonomický vývoj v roce 1997 neodpovídal prognózám, z nichž vycházel návrh státního rozpočtu pro tento rok. Ekonomickou recesi provázenou propadem příjmů státního rozpočtu a růstem jeho deficitu zhoršoval rovněž vzrůstající schodek obchodní bilance. Jak je patrné z vývoje fiskálního impulsu⁶⁴ (Voráčová, In: Slaný, 2006), fiskální politika vlády měla v průběhu roku 1997 restriktivní charakter a usilovala o stabilizaci ekonomického vývoje. Vláda v tomto roce představila fiskální opatření v podobě dvou reformních balíčků⁶⁵ za účelem omezení vzrůstajících rozpočtových výdajů. Jak ovšem uvádí např. Kotlán (2001), tato opatření nevedla k realizaci efektivních reforem, jež by zamezily budoucímu růstu státních výdajů a prohlubování deficitu státního rozpočtu⁶⁶.

Pád Klausovy pravicové vlády a nástup prozatímní poloúřednické Tošovského vlády počátkem roku 1998 vylučuje záměrnou fiskální politiku vlády v předvolebním období za účelem znovuzvolení. Dle Slaného (2006) bylo úkolem Tošovského vlády stabilizovat vývoj ekonomiky⁶⁷. Jak navíc potvrzuje Horská (In: Spěváček, 2002) v roce 1998 zaznamenáváme poměrně silnou fiskální restrikci, která však nebyla doprovázena

⁶² *Programové prohlášení vlády*. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vaclav-klaus-2/Programove-prohlaseni-vlady.pdf>.

⁶³ SCHWARZ, J. *Za liberální řád: výběr ze studií, statí a článků*. Praha: Liberální institut, 2003, s. 94–95.

⁶⁴ SLANÝ, A. a kol. *Konkurenceschopnost české ekonomiky (vývojové trendy)*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 158.

⁶⁵ První z reformních balíčků, nazvaný Korekce hospodářské politiky a další transformační opatření, byl přijat 16. 4. 1997. Kvůli kritice opozice vláda schválila 28. 5. 1997 i druhý balíček, nazvaný Stabilizační a ozdravný program.

⁶⁶ KOTLÁN, I. a kol. *Aplikovaná hospodářská politika*. Ostrava: SOKRATES, 2001, s. 95.

⁶⁷ SLANÝ, A. a kol. *Konkurenceschopnost české ekonomiky (vývojové trendy)*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 87.

poklesem schodku státního rozpočtu, který oproti schodku z roku 1997 ve výši -15,7 mld. Kč (-0,8% HDP) skončil na úrovni -29,3 mld. Kč (-1,4% HDP, přičemž zaznamenal propad oproti předchozímu roku o 0,6 procentního bodu)⁶⁸.

Z vývoje reálného HDP (příloha 2) je zřejmé, že se ekonomika v období let 1997–1998 nacházela v recesi. Záporný fiskální impuls, dokládající restriktivní fiskální politiku vlády, kopíroval vývoj HDP, a vláda tudíž prováděla procyklickou fiskální politiku. Ačkoli bývá na základě keynesiánského pojetí cyklicky vyrovnaného státního rozpočtu doporučováno provádět fiskální politiku proticyklickou, jak dokládá Voráčová, v tomto období „reagovala fiskální politika na stav vnější nerovnováhy a hrozící finanční krizi. V této situaci byla fiskální restrikce pravděpodobně vhodnou reakcí, a to i za situace, kdy klesal produkt“⁶⁹.

Jak dokládá vývoj daňové kvóty (příloha 3), daňová zátěž uvalená na obyvatele v povolebním období poklesla o více než půl procentního bodu a v roce předčasných parlamentních voleb poklesla na druhou nejnižší hodnotu v celé sledované časové řadě, a to na 33,5 %. Zatímco vývoj daňové zátěže v povolebním roce je v rozporu s předpoklady teorie politicko-rozpočtového cyklu, její vývoj ve volebním roce naopak naznačuje možný vliv volebního cyklu na daňová opatření, avšak jak již bylo uvedeno, Tošovského prozatímní vláda neměla důvod usilovat o přízeň voličů v nadcházejících předčasných volbách. Pokles daňové kvóty lze v tomto období spíše opět vysvětlit dlouhodobým záměrem vlády o snižování daní za účelem poklesu podílu veřejných rozpočtů na HDP. Podíl daňových příjmů státního rozpočtu na HDP měl i v průběhu tohoto volebního období nadále klesající tendenci.

Podíl jednotlivých složek daňových příjmů státního rozpočtu na HDP v povolebním roce 1997, s výjimkou pojistného na sociální zabezpečení a příjmů z DPH, meziročně poklesl. V roce 1998 pak vykázaly všechny složky daňových příjmů státního rozpočtu pokles (v poměru k HDP) pouze vyjma daní z příjmů. V rámci struktury příjmové stránky státního rozpočtu došlo v roce 1998 k výraznější změně (nárůstu podílu na celkových příjmech) pouze v případě daní z příjmů.

Mezi významná daňová opatření v tomto období lze uvést např. některé změny týkající se zdanění fyzických osob. V roce 1998 došlo k rozšíření daňového pásma

⁶⁸ SPĚVÁČEK, V. a kol. *Transformace české ekonomiky: politické ekonomické a sociální aspekty*. Praha: Linde, 2002, s. 204.

⁶⁹ SLANÝ, A. a kol. *Konkurenceschopnost české ekonomiky (vývojové trendy)*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 159.

s nejnižší daňovou sazbou (a to z 84 000 Kč na 91 440 Kč)⁷⁰. V letech 1997 i 1998 pak došlo také k navýšení některých daňových úlev u daně z příjmů fyzických osob (zejména v případě nezdánitelné části základu daně na poplatníka, na dítě, na manželku/-la, či pro studenty)⁷¹. Počínaje rokem 1998 byla navíc zavedena nezdánitelná část základu daně související s úvěrovým financováním bytových potřeb⁷² (tedy od základu daně bylo možné odečíst úroky za zdaňovací období z úvěru ze stavebního spoření či z hypotečního úvěru užitého na financování bytových potřeb⁷³). U daně z příjmů fyzických osob v tomto období došlo rovněž ke změně ve zdaňování příjmů z kapitálového majetku či ke změně v uplatňování daně z převodu nemovitostí do daňových výdajů⁷⁴.

V případě daně z příjmů právnických osob došlo v roce 1998 ke snížení sazby daně z 39 % na 35 %, zvýšení odpisu starého bloku pohledávek a zavedení srážkové daně, již byly zdaňovány příjmy z dluhopisů, vkladních listů, úroky a jiné výnosy z vkladů. Další změny v oblasti zdanění právnických osob se týkaly např. uplatňování zákonného pojištění do daňových výdajů či uplatňování ztráty z prodeje cenných papírů.⁷⁵

Jak již bylo uvedeno, v roce 1997 přijala vláda v důsledku nepříznivého ekonomického vývoje a vzrůstajícího rozpočtového deficitu postupně dva reformní balíčky, jež se týkaly zejména omezení výdajů státního rozpočtu. Z dat uvedených v příloze 7 je zřejmé, že tyto navrhované škrtky se ještě téhož roku projevily výrazně v případě kapitálových výdajů a s ročním časovým zpožděním došlo i k mírnějšímu poklesu běžných výdajů a specificky i transferů obyvatelstvu (meziroční tempo růstu běžných výdajů pokleslo z 11 % v roce 1997 na 8,9 % v roce 1998; meziroční tempo růstu transferů obyvatelstvu se rovněž snížilo, a to z 13,8 % v roce 1997 na 8,2 % v roce 1998). Zároveň pokles podílu běžných výdajů a konkrétně i neinvestičních transferů obyvatelům na HDP v roce předčasných voleb dokládá nezáměr úřednické vlády o zavádění populárních předvolebních opatření ve fiskální oblasti, a tudíž rovněž v tomto období vylučuje vliv volebního cyklu i v případě výdajů státního rozpočtu.

⁷⁰ ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 151.

⁷¹ Tamtéž, s. 150.

⁷² Tamtéž, s. 149.

⁷³ *Změny účetních a daňových předpisů pro rok 1998*. Audit účetnictví [online]. cit. 2013-04-12. Dostupné z: www.auditucetnictvi.cz/web/smernice/Zmeny98.doc.

⁷⁴ Tamtéž.

⁷⁵ Tamtéž.

Ve volebním období 1996–1998 se tak vliv volebního cyklu jednoznačně neprojevil ani v příjmech, ani ve výdajích státního rozpočtu. Přestože v případě daňové politiky došlo k prosazení některých populárních opatření v oblasti důchodových daní, jak již bylo uvedeno, prozatímní vláda nezaváděla tyto změny za účelem zisku popularity v nadcházejících volbách, nýbrž opět spíše ze zájmu na snížení podílu veřejných rozpočtů na HDP (již výše zmíněný ústup státu z ekonomiky).

3.2 Fiskální politika vlády v letech 1999–2002

Zemanova menšinová levicová vláda zacílila fiskální politiku na oživení ekonomického růstu. Vláda se rovněž zavázala udržovat dlouhodobě vyrovnanou soustavu veřejných rozpočtů a připravit reformu systému veřejných financí, jejíž klíčovou součástí měla být reforma daňové soustavy. Připravovaná daňová reforma měla zajistit aproximaci české daňové soustavy ke standardům EU. Vláda konkrétně deklarovala, že nebude zvyšovat sazby daně z příjmu, spíše bude usilovat o jejich případné snížení. Zároveň za účelem zjednodušení výběru daně z příjmů fyzických osob měla navrhnout uplatnění daňových paušálů.⁷⁶

V průběhu první poloviny volebního období (roky 1999, 2000) opravdu došlo k rozvolnění fiskální politiky, přičemž, dle Horské (In: Spěváček, 2002), se „*tato expanze (...) koncentruje především do růstu podnikových dotací, mzdových a kapitálových výdajů*“⁷⁷. Růst rozpočtových výdajů vedl k sestavení nevyrovnaných státních rozpočtů, jejichž hospodaření skončilo schodky ve výši postupně -1,4 % HDP, -2 % HDP, -2,8 % HDP a -1,8 % HDP (rozdíl mezi deficitem státního rozpočtu ve volebním a předvolebním roce činil 1 procentní bod, přičemž tento rozdíl byl rovněž nejvyšším v daném volebním období). Zemanova vláda i během posledních dvou let jejího funkčního období uplatňovala expanzivní fiskální politiku⁷⁸. Přestože fiskální politika realizovaná v první polovině volebního období 1998–2002 nesplňuje předpoklad teorie politicko-rozpočtového cyklu, fiskální politika realizovaná

⁷⁶ Programové prohlášení vlády. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

⁷⁷ SPĚVÁČEK, V. a kol. *Transformace české ekonomiky: politické ekonomické a sociální aspekty*. Praha: Linde, 2002, s. 204.

⁷⁸ SLANÝ, A. a kol. *Konkurenceschopnost české ekonomiky (vývojové trendy)*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 158.

v předvolebním období, tedy v letech 2001–2002 již naznačuje možné účelové chování vlády.

Navzdory skutečnosti, že v letech 2000 až 2002 již zaznamenávala česká ekonomika růstovou tendenci (příloha 2), fiskální politika Zemanovy vlády byla v tomto období expanzivní, tedy procyklická. S ohledem na fakt, že tehdejší předseda vlády i jeho vládní strana se v rámci hospodářské politiky tradičně hlásí ke keynesiánské doktríně, lze již nyní deklarovat, že v tomto období byla fiskální politika podstatně ovlivněna blížícím se termínem voleb. Možnou záměrnou fiskální manipulaci ověří následující analýza dat.

Celková daňová zátěž v povolebním roce 1999 vzrostla o 0,5 procentního bodu (příloha 3), což potvrzuje předpoklad vlivu volebního cyklu na daňová opatření, avšak až do nadcházejících voleb v roce 2002 vykazovala mírně vzrůstající tendenci, což je v rozporu s teorií politicko-rozpočtového cyklu. Vývoj podílu daňových příjmů státního rozpočtu na HDP zaznamenal v první polovině volebního období Zemanovy vlády nárůst z 24,7 % HDP na 25,1 % HDP, avšak ve volebním roce 2002 nevykázal pokles oproti předchozímu roku, a vylučuje tak vliv volebního cyklu na daňovou politiku v tomto období.

Ve volebním roce 2002 sice došlo k nárůstu podílu příjmů státního rozpočtu nedaňového charakteru na celkových příjmech státního rozpočtu (jejich podíl na celkových příjmech státního rozpočtu vzrostl o 6,5 procentních bodů; v roce 2002 představovaly 3 % HDP v porovnání s 1,3 % HDP na začátku volebního období), avšak ve volebním roce zaznamenaly daňové příjmy nárůst dvou jejich stěžejních složek, a to podílu daní z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení na HDP. Tento vývoj rovněž vyvrací možný vliv termínu voleb na realizaci populárních daňových opatření. V tomto volebním období tedy nebyl prokázán vliv termínu voleb na daňovou politiku.

Přestože došlo za Zemanovy vlády k některým populárním opatřením v oblasti daňové politiky, tato opatření nebyla realizována v předvolebním období (tj. především v roce voleb), a dle teorie politicko-rozpočtového cyklu je tudíž nelze považovat za záměrná opatření prosazená za účelem bezprostředního zisku popularity v nadcházejících volbách.

Mezi voličsky populární daňová opatření Zemanovy vlády, jež však nebyla realizována dle teorie politicko-rozpočtového cyklu v předvolebním období, patří např.

změny týkající se důchodových daní. U daně z příjmů fyzických osob byla zavedena nezdanitelná část základu daně související s platbami penzijního připojištění (max. částka 12 000 Kč od roku 2000) a životního pojištění (12 000 Kč od roku 2001); v rámci zavedených daňových úlev došlo v roce 2001 k navýšení nezdanitelné části základu daně na dítě, na manželku/-la, při částečné i plné invaliditě, pro ZTP/P a studenty). V roce 2000 došlo ke snížení nejvyšší mezní sazby daně z příjmů fyzických osob ze 40 % na 32 % a snížení počtu daňových pásem na 4. V roce 1999 i 2001 došlo navíc k rozšíření daňového pásma s nejnižší daňovou sazbou, a to na 102 000 Kč, respektive 109 200 Kč.⁷⁹

V případě daně z příjmů právnických osob byla v roce 2000 její obecná sazba snížena na 31 % a počínaje rokem 1999 došlo rovněž ke zkrácení doby odpisování v jednotlivých odpisových skupinách. V roce 2000 byla u tohoto typu daně dále zavedena sleva na dani pro držitele příslibu investiční pobídky.⁸⁰

Další úpravy se týkaly např. daně dědické, u níž došlo v roce 1999 k osvobození I. skupiny osob (tedy manželů a příbuzných v řadě přímé: děti, rodiče, vnoučata, prarodiče) od této daně.⁸¹ V rámci spotřebních daní došlo v povolebním období k poklesu hodnot sazeb vybraných akcízů.

Přestože byl v případě příjmové stránky státního rozpočtu vliv termínu voleb na realizaci voličsky populárních daňových opatření vyloučen, výdajová stránka státního rozpočtu mohla zaznamenat odlišný vývoj. Jak je zřejmé z přílohy 6, ve volebním roce 2002 došlo, v souladu s teorií politicko-rozpočtového cyklu, k růstu podílu běžných výdajů a konkrétně i námi sledovaných transferů obyvatelstvu na HDP oproti předchozím rokům funkčního období Zemanovy vlády (např. zatímco výše transferů v roce 1998 dosahovala 10,8 % HDP, ve volebním roce představovala již 12 % HDP; nominální výše těchto transferů v roce 2002 oproti roku 1998 vzrostla o 38,7 %). Vliv volebního cyklu na výši výdajů státního rozpočtu je tudíž prokazatelný. V předvolebním období došlo v rámci neinvestičních transferů obyvatelstvu mj. k následujícím významným účelovým opatřením: výrazně vzrostl objem vyplácených důchodů, k čemuž došlo zejména v důsledku jejich průběžné valorizace v tomto volebním období; rovněž bylo posíleno zvýhodnění výše starobního důchodu

⁷⁹ ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 148–154.

⁸⁰ Tamtéž, s. 155.

⁸¹ Tamtéž, s. 166–167.

při odkladu odchodu do důchodu; dále došlo k významnému navýšení prostředků vynakládaných na ostatní druhy dávek v důsledku valorizace hranic denního vyměřovacího základu pro stanovení nemocenských dávek a dalších dávek závislých na mzdě; navýšena byla rovněž i úroveň částek životního minima a minimální mzdy⁸².

V letech 1999–2002 došlo, dle mého názoru, k výskytu politicko-rozpočtového cyklu pouze v rámci výdajové stránky státního rozpočtu. Vývoj daňového zatížení v tomto období i realizace voličsky populárních daňových opatření zejména v první polovině volebního období nepotvrdily vliv volebního cyklu na daňovou politiku.

3.3 Fiskální politika vlády v letech 2003–2006

V souladu s očekávaným vstupem České republiky do Evropské unie se stalo jeho dovršení hlavním cílem vládního programu společně se zrychlením tempa ekonomického růstu, jež by umožnilo rychlé sblížení české ekonomiky a podnikatelského prostředí s ekonomicky vyspělejšími zeměmi evropského společenství. Vláda se zavázala ke konsolidaci veřejných financí prostřednictvím chystané reformy, jež měla mj. vést ke snižování podílu deficitu státního rozpočtu na HDP počínaje rokem 2005. Klíčovou součástí připravované reformy měly být i změny v daňové politice – vláda přislíbila nezvyšovat celkovou daňovou zátěž, dále ohlásila daňové zvýhodnění pro rodiny s dětmi, snížení daně z příjmů právnických osob a finalizaci harmonizace českého daňového systému s požadavky EU, která se měla týkat především nepřímých daní.⁸³

Deficit státního rozpočtu měl v letech 2003–2006 klesající tendenci a dosáhl postupně úrovně -4,1, -3,2, -1,8 a -2,9 % HDP (rozdíl mezi deficitem státního rozpočtu ve volebním a předvolebním roce činil 1,1 procentního bodu; nejvyšší rozdíl mezi deficitem rozpočtu ve volebním roce vůči ostatním letem volebního období pak činil 1,2 procentního bodu).

⁸² *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2001*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-04-11. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=11&CT1=0>, s. 61, 69.

⁸³ *Programové prohlášení vlády*. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-09. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vladimir-spidla/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

Jak je patrné z vývoje fiskálního impulsu⁸⁴ (Voráčová, In: Slaný, 2006) či analýzy ČNB⁸⁵, v povolebním období, tedy v roce 2003, měla fiskální politika vlády restriktivní charakter. Restrikce byla uplatňována i v průběhu roku 2004 avšak v předvolebním roce 2005 došlo k rozvolnění rozpočtové politiky, po níž následovala fiskální expanze. Z uvedených skutečností je s ohledem na teorii politicko-ekonomického cyklu možné, že i v tomto období došlo k záměrné fiskální manipulaci.

S ohledem na meziroční tempa růstu reálného HDP měla fiskální politika pod taktovkou koaliční vlády ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU v předvolebním období, tedy v letech 2005–2006 procyklický charakter. Dle mého názoru již tato skutečnost dokládá výskyt politicko-rozpočtového cyklu v tomto volebním období.

Jak je patrné z přílohy 3, celková daňová zátěž vykazala v daném volebním období fluktuaci: bezprostředně po volbách vzrostla na 34,9 %, v následujícím roce mírně poklesla, v roce 2005 vykazala nejvyšší hodnotu od roku 1996, a to 35,9 %, avšak ve volebním roce 2006 se propadla o 1,3 procentního bodu. Vývoj daňového břemene byl v letech 2002–2004 výrazně ovlivněn snahou vlády o dokončení aproximace českého daňového systému evropským standardům, což dle mého názoru značně omezilo možnosti vlády v prosazování účelových daňových opatření. Avšak pokles daňové kvóty ve volebním roce 2006 již, dle mého názoru, dokládá vliv termínu voleb na realizaci voličsky populárních daňových opatření, k nimž také, jak dále uvidíme, skutečně došlo.

Podíl daňových příjmů státního rozpočtu (včetně pojistného na sociální zabezpečení) na HDP v průběhu let 2003–2006 následoval trend vývoje složené daňové kvóty a ve volebním roce 2006 taktéž zaznamenal výraznější pokles, a to o 0,8 procentního bodu. Vyjma příjmů ze spotřebních daní zaznamenaly v roce 2006 pokles či alespoň stagnaci všechny zbývající složky daňových příjmů státního rozpočtu. Ve druhé polovině volebního období došlo rovněž k výraznému nárůstu podílu nedaňových a ostatních příjmů na celkových příjmech státního rozpočtu, a to zejména v důsledku přílivu dotací a prostředků z rozpočtu EU. Počínaje rokem 2005 tak pravidelně až do současnosti nedaňová složka příjmů tvoří více než 10 %

⁸⁴ SLANÝ, A. a kol. *Konkurenceschopnost české ekonomiky (vývojové trendy)*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 158.

⁸⁵ *Analýza dopadů fiskálních opatření v ČR v letech 2001–2011*. Česká národní banka [online]. cit. 2013-03-11. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2012/2012_I/boxy_a_prilohy/zoi_2012_I_box_3.html.

celkových příjmů státního rozpočtu. Výraznější pokles ostatních daňových příjmů v rámci celkových daňových příjmů státního rozpočtu byl důsledkem omezení celních poplatků.

Jak již bylo uvedeno, s dokončováním příprav na vstup České republiky do EU došlo k četným úpravám daňové legislativy, a to zejména v oblasti nepřímých daní. V případě DPH došlo od 1. 5. 2004 ke snížení základní sazby z 22 % na 19 %. V případě spotřebních daní došlo k výraznému navýšení hodnot sazeb, a to zejména u paliv pro různé účely, lihu a alkoholických nápojů.⁸⁶

Významná opatření zavedená ve volebním roce, která považují za voličsky populární, se týkala zejména osobní důchodové daně, jež mj. zůstala ve výhradní kompetenci národních vlád všech členských zemí EU. V rámci daně z příjmů fyzických osob došlo v roce 2006 k nahrazení nezdanitelných částí základu daně slevami na dani, o něž se snižuje daňová povinnost poplatníků⁸⁷. Došlo k rozšíření daňového pásma s nejnižší daňovou sazbou, a to nově na 121 200 Kč, a zároveň také ke snížení nejnižší mezní sazby daně na 12 % a sazby v druhém pásmu z 20% na 19%. Od roku 2005 (až do roku 2007) navíc umožňoval zákon v rámci zdanění příjmů fyzických osob uplatnit tzv. manželský splitting (společné zdanění manželů).⁸⁸

Sazba daně z příjmů právnických osob v byla v průběhu tohoto funkčního období levicové vlády snížena celkem třikrát - naposledy právě v roce nadcházejících voleb do Sněmovny, a to na 24 %. Výše uvedené změny v důchodových daních, jež byly realizovány ve volebním roce, i tehdejší vývoj daňové zátěže jednoznačně dokládají snahu vlády o znovuzvolení v nadcházejících volbách. Vůbec poprvé ve sledované časové řadě tak pozorujeme jednoznačný projev vlivu volebního cyklu na příjmovou stránku státního rozpočtu.

V rámci výdajové stránky státního rozpočtu se opět zaměřím na vývoj běžných výdajů, konkrétněji pak na změnu ve výši neinvestičních transferů obyvatelstvu v předvolebním období. Přestože dle vývoje výše složek výdajů státního rozpočtu uvedeného v příloze 6 došlo ve volebním roce 2006 k poklesu transferů obyvatelstvu na 11,2 % HDP oproti 12 % HDP z roku 2002, stalo se tak pravděpodobně v důsledku reformy veřejných financí z roku 2003. Naproti tomu běžné výdaje a konkrétně

⁸⁶ ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 194, 237.

⁸⁷ Proces nahrazování nezdanitelných částí základu daně slevami na dani byl zahájen již v roce 2005 (Široký, 2008, s. 149).

⁸⁸ Tamtéž, s. 154.

neinvestiční transfery obyvatelstvu ve volebním roce 2006 vykázaly meziroční tempo růstu ve shodné výši 8,5 % (příloha 8). Je proto velmi pravděpodobné, že i na výdajové straně státního rozpočtu se za této levicové vlády projevil politicko-rozpočtový cyklus. K posouzení vlivu volebního cyklu na výdajovou stránku státního rozpočtu je proto třeba zohlednit možná populistická opatření přijatá v předvolebním období.

Ve volebním roce došlo k valorizaci starobních, invalidních a pozůstalostních důchodů o 6 %, přičemž byla navýšena i základní výměra těchto důchodů o 70 Kč (v předvolebním roce 2005 byly důchody rovněž valorizovány, a to 5,4 %, přičemž již tehdy došlo k navýšení základní výměry důchodů o 90 Kč)⁸⁹. Částečné invalidní důchody nebyly počínaje rokem 2006 kráceny v závislosti na výši příjmu z výdělečné činnosti. Došlo také ke zvýšení částek pro stanovení denního vyměřovacího základu u dávek nemocenského pojištění či dále ke zvýšení částek životního minima a minimální mzdy. Co se týče dávek státní sociální podpory, ve volebním roce 2006 byl navýšen rodičovský příspěvek, porodné, dávky péče o dítě a vláda rovněž zavedla nový příspěvek v podobě dávky na školní pomůcky (tzv. pastelkovné). V případě dávek sociální péče vláda prosadila zvýšení příspěvku na péči o blízkou či jinou osobu a zmírnila podmínky nároku na tento příspěvek, zvýšila rovněž příspěvek na provoz motorového vozidla i na individuální dopravu.⁹⁰

Z uvedených skutečností a legislativních opatření prosazených v předvolebním období lze konstatovat, že došlo k záměrné fiskální manipulaci také na straně výdajů v důsledku blížícího se termínu voleb. S ohledem na růstovou tendenci ekonomiky i snahu o ozdravení veřejných financí již zmiňovanou reformou se předvolební fiskální expanze jeví jako neopodstatněná. Vliv volebního cyklu na fiskální politiku vlády byl tedy v tomto období prokázán na příjmové i výdajové straně státního rozpočtu, a to zejména ve druhé polovině funkčního období vlády.

⁸⁹ Podkladový materiál pro rozhodnutí o zavedení možnosti opt out ze základního důchodového pojištění. Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/6279/material.pdf>, s. 20.

⁹⁰ Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2006. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-04-11. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=198&CT1=0>, s. 64.

3.4 Fiskální politika vlády v letech 2007–2010

Jedním z cílů Topolánkovy středopravicové vlády bylo mj. zaměření se na řešení dlouhodobých ekonomických problémů (např. přílišné daňové zatížení, deficit veřejných financí aj.). Za tímto účelem se vláda zavázala provést reformu veřejných rozpočtů, daní a daňové soustavy.⁹¹ Vláda přislíbila realizaci zevrubné daňové reformy, při níž dojde k plošnému snížení daňové zátěže všem daňovým poplatníkům, složená daňová kvóta se sníží do roku 2009 pod 34 % HDP, dojde k zavedení jednotné sazby daně z příjmu u fyzických i právnických osob v rozmezí 17–19 % či zavedení daňového zvýhodnění rodin s dětmi a nízkopříjmových skupin obyvatelstva. Vláda se také zavázala ke změnám sazeb DPH, dále zamýšlela radikálně snížit počet odečitatelných položek a výjimek v případě daně z příjmů fyzických i právnických osob, zjednodušit systém odpisování, podpořit investice do vědy a výzkumu či ekologicky šetrných technologií. V neposlední řadě mělo dojít k zavedení výnosově neutrální ekologické daňové reformy k 1. 1. 2008.⁹² Deficit státního rozpočtu v letech 2007–2010 se na HDP podílel postupně -1,8 %, -0,5 %, -5,1 % a -4,1 % (rozdíl mezi schodkem státního rozpočtu ve volebním a předvolebním roce činil 1 procentní bod; nejvyšší rozdíl mezi deficitem rozpočtu ve volebním roce vůči ostatním letem volebního období pak činil 3,6 procentního bodu).

Po pádu Topolánkovy vlády byla ustavena prozatímní úřednická vláda, jež měla dle Balíka (2010) zprvu dva zásadní úkoly, a to důstojné dokončení českého předsednictví EU a dovedení země k předčasným podzimním volbám. Jak autor dále dokládá, „její politický mandát původně nepočítal s výraznější aktivitou v rozpočtové oblasti, navrhování úspor, zvyšování daní apod., byť se to později stalo jedním z jejích hlavních charakteristických rysů“⁹³.

Jak je zřejmé z vývoje fiskálního impulsu v letech 1998–2009⁹⁴, v povolebním roce 2007 vláda uplatňovala restriktivní fiskální politiku, kterou však v letech 2008 až 2009 vystřídala fiskální expanze. Ve volebním roce 2010 již fiskální pozice

⁹¹ Programové prohlášení vlády. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-10. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolaneck-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

⁹² Tamtéž.

⁹³ BALÍK, S. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, s. 45.

⁹⁴ TOMŠÍK, V. Implikace fiskální politiky pro politiku měnovou [online]. cit. 2013-03-10. Dostupné z: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_projevy/download/Tomsik_20100504_smilovice.pdf.

vykazovala kladné hodnoty⁹⁵, a dokládala tedy restriktivní charakter rozpočtové politiky. Fischerův prozatímní úřednický kabinet, jenž byl ustaven v roce 2009 v důsledku pádu Topolánkovy vlády, neměl důvod uchýlit se k předvolební fiskální expanzi za účelem znovuzvolení, čemuž také odpovídá výše zmíněný charakter vládní rozpočtové politiky v závěru tohoto volebního období. Zatímco vývoj fiskální politiky po volbách v roce 2006 je v souladu s teorií politicko-rozpočtového cyklu, vládní fiskální politika v samotném závěru tohoto volebního období je naopak v rozporu s předpoklady této teorie.

Jak je zřejmé z vývoje tempa růstu reálného HDP (příloha 2) a výše zmíněného vývoje fiskálního impulsu, fiskální politika Topolánkovy vlády byla v roce 2007 proticyklická, v roce 2008 již však procyklická (došlo k fiskální expanzi navzdory, byť mírnějšímu meziročnímu tempu růstu reálného HDP). Ve druhé polovině tohoto volebního období pak vláda prováděla proticyklickou fiskální politiku, která odpovídá keynesiánskému pojetí cyklické vyrovnanosti státního rozpočtu. Tento vývoj rovněž vyvrací možnost vlivu volebního cyklu na vládní fiskální politiku v předvolebním období.

Celková daňová zátěž (příloha 3) se vyjma období ustavení úřednické vlády vyvíjela v souladu s předpoklady teorie politicko-rozpočtového cyklu, tedy v povolebním roce 2007 podíl celkových daňových příjmů veřejných rozpočtů na HDP zaznamenal mírný nárůst a v letech následujících vykázal vůbec největší propad (o 2,7 procentních bodů) v rámci celé sledované časové řady, a to na úroveň 32,4 % HDP v roce 2009. Daňové příjmy státního rozpočtu (včetně pojistného na sociální zabezpečení) v poměru k HDP tento vývojový trend kopírovaly a v období let 2007–2009 zaznamenaly pokles o 2,4 procentních bodů. S výjimkou příjmů z DPH, jež vzrostly, a spotřebních daní, které vykázaly mírnou fluktuaci, v tomto období ostatní složky daňových příjmů státního rozpočtu zaznamenaly pokles. V roce 2010, kdy byla vládou do řádného termínu voleb pověřena úřednická vláda, došlo k nárůstu daňové zátěže o 1,7 procentního bodu a vyjma ostatních daňových příjmů došlo k nárůstu všech zbylých složek příjmů daňového charakteru. V roce 2009 se projevil výraznější nárůst podílu příjmů nedaňové povahy na struktuře příjmové stránky státního rozpočtu (příloha

⁹⁵ *Analýza dopadů fiskálních opatření v ČR v letech 2001–2011*. Česká národní banka [online]. cit. 2013-03-11. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2012/2012_I/boxy_a_prilohy/zoi_2012_I_box_3.html.

5), což mohlo společně s výše zmíněným vývojem daňové zátěže poukázat na zahájení období, během něhož mělo až do následujících voleb docházet k realizaci populárních daňových opatření. Pád Topolánkovy vlády však tuto tendenci, byla-li vládou zamýšlena, znemožnil a vliv volebního cyklu na daňovou politiku v následujícím, volebním roce byl následkem toho omezen.

Mezi voličsky populární a významná daňová opatření tohoto volebního období lze bezpochyby řadit změnu týkající se daně z příjmů fyzických osob. V roce 2008 došlo k zásadní změně výpočtu této daně zavedením jednotné sazby ve výši 15 %, jež se počítá ze základu tvořeného tzv. superhrubou mzdou (do daňového základu jsou zahrnuty i platby sociálního pojištění placené zaměstnancem i zaměstnavatelem za zaměstnance).⁹⁶ V následujících letech volebního období zůstala tato daňová sazba zachována, přestože se původně počítalo s jejím snížením na 12,5 % v roce 2009. V roce 2008 i 2009 došlo dále v rámci osobní důchodové daně ke značnému nárůstu možných slev na dani. V důsledku nepříznivého ekonomického vývoje bylo v roce 2009 přijato opatření, jež rušilo daňové osvobození náhrad některých ústavních činitelů.⁹⁷

Snížení sazby se týkalo i daně z příjmů právnických osob, která byla v letech 2008, 2009 a 2010 postupně snížena na 21 %, 20 %, respektive 19 %.

V případě daně dědické a darovací došlo od roku 2008 k osvobození od této daně osob spadajících do I. a II. skupiny (manželé a příbuzní v řadě přímé; příbuzní v řadě pobočné a osoby žijící déle než 1 rok ve společné domácnosti) v rámci rozdělení osob pro vymezení trojdaně.⁹⁸

Voličsky nepopulární opatření se naopak týkala nepřímých daní. U DPH došlo v roce 2008 ke zvýšení její snížené sazby z 5 % na 9 % (avšak počínaje tímto rokem byla rovněž umožněna tzv. skupinová registrace pro subjekty podléhající této dani, „*kdy za určitých podmínek může skupina osob (firem) vystupovat navenek jako jediný plátc DPH*“⁹⁹). Ve volebním roce 2010 došlo za úřednické vlády ke zvýšení obou sazeb DPH, a to na 20 %, respektive 10 %. U spotřebních daní došlo rovněž ke zvýšení sazeb,

⁹⁶ ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 151.

⁹⁷ VÝBORNÁ, K. *Fiskální politika a její nástroje v ČR v letech 1990–2009 a její ekonomický a sociální dopad* [online]. cit. 2013-04-04. Dostupné z: http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/48507/3/VybornaK_FiskalnipolitikaCR_BS_2012.pdf, s. 84-85.

⁹⁸ ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 167.

⁹⁹ Tamtéž, s. 191.

a to zejména u pohonných hmot, lihu, piva a tabáku¹⁰⁰. V rámci spotřebních daní došlo dále k zavedení tzv. ekologických daní (daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv, daň z elektřiny)¹⁰¹.

Jak již bylo uvedeno, vliv volebního cyklu se v tomto volebním období na příjmové stránce státního rozpočtu projevil pouze v letech 2007–2009, nikoli pak v klíčovém, volebním roce. Vlivem ekonomické recese byla navíc vláda počínaje rokem 2009 nucena zavádět některá protikrizová opatření. V důsledku absence silného politického mandátu prozatímní úřednické vlády, jež je předpokladem pro záměrnou fiskální manipulaci, neměl kabinet Jana Fischera důvod pro zavádění populárních opatření v daňové oblasti. Lze tudíž předpokládat, že vliv termínu voleb na vládní fiskální politiku se neprojeví v rozsahu celého volebního období ani na výdajové stránce státního rozpočtu.

Navzdory druhé avizované reformě veřejných financí nedošlo k výrazným a systémovým úsporám a škrtům na výdajové stránce státního rozpočtu. Jak je zřejmé z dat uvedených v příloze 6, přestože běžné výdaje a transfery obyvatelstvu v roce 2009 výrazněji vzrostly v porovnání s první polovinou zkoumaného volebního období a vykazovaly hodnoty na úrovni 27,5 % HDP, respektive 12 % HDP (a dokládají tak záměr vlády k implementaci populárních opatření již rok před očekávaným termínem voleb), ve volebním roce 2010 za Fischerovy úřednické vlády vykázaly, v souladu s výše uvedenými předpoklady, pokles na 27 % HDP, respektive 11,9 % HDP. Ani v případě výdajové stránky tedy ve volebním roce nedošlo k účelové fiskální manipulaci, jež by byla vedena snahou vlády o znovuzvolení v nadcházejících volbách.

Tuto skutečnost dokládají i následující úsporná (voličsky nepopulární) opatření na straně výdajů státního rozpočtu, jež byla v roce 2009–2010 prosazena v kontextu nepříznivého ekonomického vývoje. V lednu 2010 nedošlo mj. na rozdíl od předchozích let k valorizaci důchodů, byla zvýšena hranice dosažení důchodového věku, došlo k prodloužení doby pojištění potřebné pro vznik nároku na starobní důchod z 25 na 35 let i např. ke změně sazeb penalizace za předčasný odchod do důchodu¹⁰². Úsporná opatření se dotkla i ostatních dávek v oblasti sociálního zabezpečení. V případě

¹⁰⁰ VÝBORNÁ, K. *Fiskální politika a její nástroje v ČR v letech 1990–2009 a její ekonomický a sociální dopad* [online]. cit. 2013-04-04. Dostupné z: http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/48507/3/VybornaK_FiskalniPolitikaCR_BS_2012.pdf, s. 84.

¹⁰¹ ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 203.

¹⁰² *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2010*. Ministerstvo financí České republiky [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2010_C_pdf.pdf, s. 57.

dávek nemocenského pojištění došlo např. k zavedení jednotné 60 % sazby pro stanovení nemocenského a přísnější podmínky se týkaly i nároku na peněžitou pomoc v mateřství. U dávek státní sociální podpory došlo mj. ke snížení měsíčního příspěvku na dítě a současného snížení rozhodného příjmu pro nárok na tento příspěvek.

Přestože výskyt politicko-rozpočtového cyklu v rámci celého volebního období 2006–2010 nebyl prokázán ani v případě příjmů, ani v případě výdajů státního rozpočtu, projevil se v příjmech i výdajích státního rozpočtu v prvních třech letech tohoto období, a to za vlády Mirka Topolánka.

3.5 Fiskální politika vlády v letech 2011–2012

Nečasova pravicová vláda má být dle jejího programového prohlášení vládou rozpočtové odpovědnosti, která odmítá deficitní hospodaření a zadlužování státu a bude usilovat o provedení dlouhodobých změn zejména v podobě reforem penzijního systému a zdravotnictví. Jedním z hlavních úkolů této vlády má být reforma veřejných financí a taková rozpočtová politika, aby bylo v roce 2016 (ovšem za předpokladu příznivého ekonomického vývoje) dosaženo vyrovnaných veřejných rozpočtů a aby již v roce 2013 nepřesahoval deficit veřejných rozpočtů 3 % HDP. Vláda se zároveň zavázala předložit návrh ústavního zákona o rozpočtové kázi a odpovědnosti (tzv. finanční ústavu), jímž by měly být právně ukotveny principy a pravidla fiskální politiky budoucích vlád, a ustanovit tzv. Národní rozpočtovou radu, pověřenou dohledem nad návrhy ovlivňujícími příjmovou a výdajovou stránku státního rozpočtu. Konkrétní výdajová opatření zmíněná v programovém prohlášení Nečasovy vlády se týkají např. snižování objemu mezd a šetření na provozních výdajích v organizačních složkách státu a v příspěvkových organizacích, snížení platů ústavních činitelů i např. příspěvků na činnost politických stran či redukce státní podpory stavebního spoření, snížení či omezení některých druhů sociálních dávek, podpor a příspěvků.¹⁰³

V oblasti daňové politiky vláda přislíbila vyšší zdanění hazardu a loterií, zdanění paušálních náhrad poslanců, senátorů, prezidenta republiky a některých příspěvků ozbrojených sborů či zdanění vysokých příjmů starobních důchodců. V programovém prohlášení bylo rovněž přislíběno dokončení a zavedení projektu jednotného inkasního

¹⁰³ *Programové prohlášení Vlády České republiky*. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-10. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf

místa pro daně a odvody¹⁰⁴ či provedení změny zákona o daních z příjmů, přičemž „dojde ke sjednocení základů jednotlivých veřejných odvodů a odstranění drtivé většiny stávajících daňových výjimek z důvodu rovného přístupu ke všem poplatníkům.“¹⁰⁵

Fiskální politika měla v povolebním období, tedy v letech 2011 a 2012, restriktivní charakter¹⁰⁶, což odpovídá předpokladu teorie politicko-rozpočtového cyklu. Prognóza pro rok 2013 vykazuje záporný fiskální impuls a očekává se tak přetrvávající fiskální restrikce¹⁰⁷. Lze proto očekávat, že vliv volebního cyklu na fiskální politiku bude v důsledku důrazu vlády na rozpočtovou odpovědnost s ohledem na přetrvávající ekonomickou recesi značně omezen. S ohledem na vývoj HDP (příloha 2) a restriktivní charakter fiskální politiky v období po volebním roce 2010 lze konstatovat, že zatímco fiskální politika Nečasovy pravicové vlády byla v roce 2011 proticyklická, v roce 2012 byla již procyklická. Deficit státního rozpočtu v letech 2011 a 2012 vykázal hodnoty -3,7 % HDP a -2,6 % HDP.

V povolebním období, tedy v roce 2011 a 2012, došlo k nárůstu celkové daňové zátěže (příloha 3), a to o 0,5 procentního bodu oproti volebnímu roku 2010, což je v souladu s teorií politicko-rozpočtového cyklu. Prognóza Ministerstva financí České republiky očekává v letošním roce, tedy roce 2013, opětovný nárůst daňového břemene, a to přibližně na 35,5 % HDP, tedy o 0,7 procentního bodu. Vývoj podílu daňových příjmů státního rozpočtu na HDP tento trend následoval – mezi lety 2010 a 2011 došlo k nárůstu podílu daňových příjmů státního rozpočtu na HDP o 0,5 procentního bodu, mezi lety 2011 a 2012 je pak tento nárůst odhadován na 1,4 procentního bodu. Všechny složky daňových příjmů státního rozpočtu vykázaly v letech 2010–2012 nárůst, s výjimkou daní z příjmů, které ve jmenovaném období fluktovaly. Ve struktuře příjmové stránky státního rozpočtu (příloha 5) výrazněji posílil podíl DPH a naopak v tomto volebním období poklesl podíl důchodových daní na celkových příjmech. Vzhledem k nedostupnosti dat pro druhou polovinu volebního období 2010–2014 je zkoumání možného vlivu volebního cyklu na fiskální politiku vlády značně

¹⁰⁴ Jedná se o zavedení jednotného úřadu, v rámci něhož bude sloučen výběr daní a sociálního a zdravotního pojištění. Poplatníci tak budou mj. nově přiznávat daně i sociální a zdravotní pojištění na jednom formuláři.

¹⁰⁵ *Programové prohlášení Vlády České republiky*. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-10. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf, s. 5.

¹⁰⁶ LOBOTKA, M. *Strategie financování ČR na rok 2013* [online]. cit. 2013-04-03. Dostupné z: <http://www.quote.cz/analyza/burza-cennych-papiru-praha/text/30-strategie-financovani-cr-na-rok-2013>.

¹⁰⁷ Tamtéž.

problematické. Přestože se charakter fiskální politiky vlády doposud jeví v souladu s předpoklady teorie politicko-ekonomického cyklu, dostupné prognózy vývoje fiskální politiky i daňové zátěže v následujících letech naznačují, že prostor pro výraznější předvolební manipulaci v rámci příjmové i výdajové stránky státního rozpočtu bude, jak již bylo uvedeno, velmi omezen. Následující výčet nejvýznamnějších opatření na příjmové a částečně i výdajové stránce státního rozpočtu je proto pro funkční období Nečasovy pravicové vlády neúplný a v důsledku realizované fiskální restrikce představuje zejména voličsky nepopulární opatření.

V případě daně z příjmů fyzických osob lze považovat za významnou změnu snížení slevy na poplatníka z částky 24 840 Kč na 23 640 Kč, v rámci níž byla v roce 2011 měsíčně odváděna tzv. povodňová stokoruna za účelem zmírnění důsledků povodní z roku 2010, či zrušení slevy na dani pracujícím důchodcům (24 840 Kč) počínaje rokem 2013. Vysokopříjmovým zaměstnancům a OSVČ bude v letech 2013–2015 sedmiprocentní přírůžkou daně zdaněna ta část jejich příjmů, jež za rok převyší 48-násobek hrubé průměrné měsíční mzdy (jedná se o tzv. solidární daň)¹⁰⁸. U OSVČ, jež využívají výdajové paušály, došlo ke zrušení nároku na některých slev na dani.¹⁰⁹ Pro činnosti spadající do paušálních výdajů ve výši 30 % a 40 % je lze uplatnit výhradně u příjmů do 2 000 000 Kč.¹¹⁰ Od roku 2013 se rovněž ruší strop (maximální vyměřovací základ) pro odvod plateb na zdravotní pojištění. Od roku 2015 by pak mělo dojít ke zrušení konceptu superhrubé mzdy a zvýšení lineární sazby daně z příjmů fyzických osob na 20 %.

V případě daně dědické a darovací došlo od roku 2013 ke sjednocení daňové sazby, a to ve výši 20 % namísto 7–40 % u daně darovací a ve výši 10 % u daně dědické. Byl rovněž navýšen limit pro osvobození od daně z 20 000 Kč na 50 000 Kč.

U DPH došlo počínaje rokem 2012 ke zvýšení její snížené sazby, a to z 10 % na 14 %. Pro roky 2013–2015 bylo navíc prosazeno další zvýšení sazeb DPH na 15 %,

¹⁰⁸ GOLA, P. *Solidární daň v roce 2013*. [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/371902-solidarni-dan-v-roce-2013/>.

¹⁰⁹ *Koalice ve Sněmovně prosadila zvýšení DPH*. Novinky.cz [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/284011-koalice-ve-snemovne-prosadila-zvyseni-dph.html>.

¹¹⁰ *Vláda prosadila daňový balíček. Podívejte se, co obsahuje*. Aktuálně.cz [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/finance/grafika/2012/11/07/vladni-danovy-balicek-prehled/?cid=766742#4>.

respektive 21 %. Mimo jiné došlo rovněž ke zjednodušení vystavování opravných daňových dokladů či zavedení tzv. reverse-charge¹¹¹ u stavebních a montážních prací.¹¹²

V případě spotřebních daní bude s účinností od roku 2014 zrušen koncept tzv. zelené nafty¹¹³, avšak již v roce 2013 došlo ke snížení vratky části spotřební daně ze zelené nafty ze 60 % na 40 %. V roce 2011 došlo dále k zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření, jenž by měl kompenzovat poskytnuté dotace na úhradu vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů.¹¹⁴

Na výdajové stránce došlo v letech 2010–2011 k meziročnímu růstu běžných výdajů i neinvestičních transferů obyvatelstvu, a to o 1 % a 2,6 % (příloha 8). Výraznější nárůst pak zaznamenal rok následující, v němž běžné výdaje a transfery obyvatelstvu nominálně vzrostly o 5,4 %, respektive 6,7 %. V poměru k HDP běžné výdaje vykázaly nárůst až v roce 2012, kdy představovaly celkem 28,4 % HDP; neinvestiční transfery obyvatelstvu v rámci běžných výdajů se pak v roce 2012 na HDP podílely 12,8 %. Z pohledu teorie politicko-rozpočtového cyklu je však zásadní nárůst výdajů státního rozpočtu až v roce nadcházejících voleb. Analýza vlivu volebního cyklu na výdajovou stránku státního rozpočtu proto nemůže být provedena. Následující přehled významných opatření realizovaných v povolebním období v oblasti transferů obyvatelstvu alespoň dokládá snahu vlády o prosazování úspor v oblasti výdajů státního rozpočtu.

Přestože v povolebním období došlo k valorizaci důchodů a navýšení životního a existenčního minima¹¹⁵, došlo rovněž ke zpřísnění podmínek valorizace v budoucím období, navázání redukčních hranic i základní výměry důchodu na vývoj průměrné mzdy (základní výměra bude nově představovat 9 % průměrné mzdy a výše důchodu bude vycházet z individuální výše příjmu jedince). Dále došlo k prodloužení věkové hranice odchodu do důchodu či odstranění diferenciace věku odchodu do důchodu u žen

¹¹¹ Reverse-charge, neboli tzv. obrácené zdanění užívané v případě DPH u mezinárodního obchodu, umožňuje odběrateli zdanit zakoupené zboží či službu ve své zemi bez složitého uplatňování nároku na odpočet daně v zahraničí (Tomanová, 2011).

¹¹² BOHUTÍNSKÁ, J. *Od ledna 2012 roste DPH. Čtěte, co tato změna ovlivní* [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://ohrozeny.podnikatel.cz/clanky/od-ledna-2012-roste-dph-ctete-co-tato-zmena-ovlivni/>.

¹¹³ Koncept zelené nafty spočívá ve zvýhodnění zemědělců vrácením části spotřební daně z nafty využitě pro zemědělskou výrobu.

¹¹⁴ *Pokladní plnění státního rozpočtu*. Ministerstvo financí České republiky [online]. cit. 2013-04-15. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ctvrt_poklpln_73906.html.

¹¹⁵ Tamtéž.

v závislosti na počtu vychovaných dětí. V neposlední řadě byla také zpřísněna pravidla pro poskytování předčasného důchodu.¹¹⁶

U výdajů na dávky nemocenského pojištění došlo k prodloužení počtu dní pracovní neschopnosti, nezbytných pro nárok na výplatu nemocenského (a to z 15. kalendářního dne trvání nemoci na 22. den pracovní neschopnosti). V případě dávek státní sociální podpory se vládní úspory projevily např. zrušením sociálního příplatku, zpřísněním podmínek pro nárok na porodné či sjednocením výše rodičovského příspěvku ve dvouleté a čtyřleté variantě čerpání. Novely zákona o státní sociální podpoře snížily pevné částky dávek a zpřísnily podmínky pro nárok na dávky v závislosti na příjmu žadatele.¹¹⁷

Zpřísnění podmínek pro posuzování nároku na příspěvek se v roce 2011 dotklo i podpory v nezaměstnanosti, v jehož případě došlo i ke snížení procentní sazby podpory v nezaměstnanosti na 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku či vyměřovacího základu žadatelům, jež předchozí zaměstnání ukončili z vlastní iniciativy či dohodou se zaměstnavatelem¹¹⁸. Počínaje rokem 2012 došlo k dalšímu zpřísnění podmínek pro nárok na podporu v nezaměstnanosti a podmínek pro vstup do evidence uchazečů o zaměstnání na Úřadu práce ČR¹¹⁹.

Počínaje rokem 2012 došlo k omezení výše státní podpory stavebního spoření a bylo rovněž zrušeno osvobození úroků od daně z příjmu.¹²⁰

Ačkoli je vládní fiskální politika a její dílčí opatření na příjmové i výdajové straně státního rozpočtu v letech 2011–2012 v souladu s teorií politicko-rozpočtového cyklu, z důvodu nedostupnosti dat pro roky 2013–2014 není možné analyzovat, zda se politicko-rozpočtový cyklus projevil v celém funkčním období Nečasovy vlády (za předpokladu, že Nečasově vládě skončí mandát v roce 2014). Můžeme proto konstatovat, že vliv volebního cyklu pro aktuální volební období dosud v případě obou stránek státního rozpočtu nelze vyvrátit.

¹¹⁶ HOLUB, M. *Změny v zákoně o důchodovém pojištění účinné po 30. 9. 2011* [online]. cit. 2013-04-15. Dostupné z: http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku=&artclID=770&.

¹¹⁷ *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2011*. Ministerstvo financí České republiky [online]. cit. 2013-04-15. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_70192.html?year=PRESENT.

¹¹⁸ Tamtéž.

¹¹⁹ V rámci podmínek pro vstup a setrvání v evidenci uchazečů o zaměstnání na Úřadu práce ČR došlo mj. k zavedení povinné veřejné služby, jež však byla z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012 zrušena.

¹²⁰ *Stavební spoření 2013 a snížení státní podpory*. Aktuálně.cz [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://wiki.aktualne.centrum.cz/finance/stavebni-sporeni-snizeni-statni-podpory/>.

Závěr

Cílem této práce bylo analyzovat vliv volebního cyklu na vládní fiskální politiku, a to především politiku daňovou, v rámci státního rozpočtu v období let 1996–2012. První kapitola obsahovala přehled vývoje teorií věnujících se problematice politicko-ekonomického cyklu, konkrétně pak politicko-rozpočtovému cyklu, tedy jevu vznikajícímu v důsledku vlivu volebního cyklu na fiskální politiku. Teorie, jejichž závěry jsou relevantní pro případ České republiky, mj. dokládají, že v tzv. nových demokraciích se záměrná fiskální politika vlády v předvolebním období projevuje spíše na výdajové stránce státního rozpočtu.

Druhá kapitola stručně představila specifika volebních období PS PČR, nastínila politickou orientaci jednotlivých vlád a poukázala na fenomén slabých, mnohdy navíc koaličních vlád v České republice, jenž často nutí vládní strany ke kompromisům mj. i v oblasti fiskální politiky.

V praktické, třetí části práce byl zkoumán charakter fiskální politiky v průběhu jednotlivých volebních období za účelem zodpovězení vytyčených výzkumných otázek a ověření stanovených hypotéz.

Před volbami v roce 1996 došlo k fiskální expanzi. Ve volebním roce za první Klausovy pravicové vlády došlo k poklesu daňové zátěže, poklesu daňových příjmů (vyjádřených v % HDP) a nárůstu neinvestičních transferů obyvatelstvu. Navzdory poklesu daňové zátěže a daňových příjmů ve volebním roce 1996 však s ohledem na dlouhodobý cíl vlády (spočívající v postupném poklesu velikosti příjmů ve vztahu k HDP, tedy ústupu státu z ekonomiky) dle mého názoru nedošlo k uzpůsobení daňových opatření s ohledem na blížící se volby. Politicko-rozpočtový cyklus se však vyskytl na straně výdajů. Za druhé Klausovy pravicové vlády došlo po volbách v roce 1996 i ve volebním roce 1998 k fiskální restrikci. Vzhledem k nástupu prozatímní poloúřednické vlády ve volebním roce nelze hodnotit změnu v daňové zátěži, ve výši daňových příjmů ani změnu ve výši neinvestičních transferů obyvatelstvu v rámci státního rozpočtu v závislosti na politické orientaci vlády. Zároveň charakter dočasné vlády vylučoval možná záměrná fiskální opatření s ohledem na nadcházející termín voleb. První stanovená hypotéza tedy nebyla pro období let 1996–1998 potvrzena.

Po volbách v roce 1998 došlo za Zemanovy vlády k expanzi, což není v souladu s předpoklady teorie politicko-rozpočtového cyklu. Fiskální expanze však vytrvala

až do roku 2002 a naznačuje tak vliv volebního cyklu. Za této levicové vlády nedošlo z pohledu teorie politicko-rozpočtového cyklu k účelovým daňovým opatřením, neboť ve volebním roce došlo k růstu daňové zátěže a stagnaci výše podílu daňových příjmů na HDP. Tato skutečnost tudíž nepotvrdila platnost první stanovené hypotézy. Volební cyklus však ovlivnil výdajovou stránku státního rozpočtu.

Za koaliční vlády ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU došlo zcela v souladu s teorií politicko-ekonomického cyklu po volbách v roce 2002 k fiskální restrikci a ve volebním roce 2006 k expanzi. Předvolební fiskální politiku levicové vlády charakterizoval pokles daňové zátěže, pokles podílu daňových příjmů (v % HDP) a růst neinvestičních transferů obyvatelstvu. Navzdory tomuto vývoji, jenž jednoznačně potvrzuje vliv volebního cyklu na fiskální politiku vlády v rámci příjmové i výdajové části státního rozpočtu, však nebyla první hypotéza potvrzena (v roce 2004, totiž daňová zátěž vykazala nižší hodnotu než ve volebním roce 2006).

Po volbách v roce 2006 pravicová vláda realizovala restriktivní fiskální politiku, což odpovídá teorii politicko-rozpočtového cyklu, avšak prozatímní úřednická vláda, jež dovedla Českou republiku k termínu voleb v roce 2010, v posledním roce volebního období ve fiskální restrikci vytrvala. Zatímco vývoj fiskální politiky do roku 2009 podléhal vlivu volebního cyklu, ve volebním roce 2010 neměla nastoupivší úřednická vláda důvod uchýlit se k voličsky populárním fiskálním opatřením. Stejně jako v případě Tošovského prozatímní vlády nelze v tomto případě analyzovat závislost změny v daňové zátěži, ve výši daňových příjmů a ve výši neinvestičních transferů obyvatelstvu ve volebním roce v závislosti na politické orientaci vlády. Neúčelovost vládní fiskální politiky v předvolebním období dokládá nárůst daňové zátěže, nárůst podílu daňových příjmů státního rozpočtu na HDP i pokles neinvestičních transferů obyvatelstvu ve volebním roce. Tyto skutečnosti opět nepotvrdily platnost první stanovené hypotézy.

V povolebních letech 2011 a 2012 vláda uplatňovala restriktivní fiskální politiku, což je v souladu s teorií politicko-rozpočtového cyklu, avšak prognózy charakteru fiskální politiky pro druhou polovinu volebního období nenaznačují tendenci k fiskální expanzi v předvolebním období. S ohledem na nedostupnost dat pro roky 2013 a klíčový (očekávaný) volební rok 2014 není možné v případě tohoto období zcela odpovědět na výzkumné otázky ani ověřit platnost stanovených hypotéz.

Platnost první hypotézy tedy nebyla potvrzena.

Přestože analýzu vlivu termínu voleb do PS PČR na charakter vládní fiskální politiky komplikují období dvou prozatímních vlád i případná časová zpoždění projevu účinnosti fiskálních opatření, v práci bylo prokázáno, že volební cyklus ovlivnil vládní fiskální politiku v každém ze sledovaných volebních období (byť se v některých případech tento vliv projevil pouze v určité části daného volebního období).

Analýza rozdílů mezi deficitem státního rozpočtu ve volebním roce a deficity v předchozích letech jednotlivých volebních období (s výjimkou volebního období 2010–2014) nedoložila, že by s přibývajícím historickou zkušeností České republiky s demokratickým zřízením docházelo ke snižování těchto rozdílů.

Druhou hypotézu se tedy také nepodařilo potvrdit.

V případě změn daňové zátěže, výše daňových příjmů a neinvestičních transferů obyvatelstvu ve volebním roce v závislosti na odlišné politické orientaci vlády lze na základě provedené analýzy dojít k následujícímu závěru: levicové vlády v obdobích 1998–2002 a 2002–2006 shodně využily v předvolebním období k ovlivnění voličů výdajovou stránku státního rozpočtu. V případě pravicových vlád není vyvození jednoznačného závěru možné. Pomineme-li aktuální volební období, pro něž nejsou dostupná všechna potřebná data, dvě ze tří pravicových vlád ve sledované časové řadě byly ve volebním roce nahrazeny prozatímními vládami a navíc pokles daňové zátěže ve volebním roce za první Klausovy vlády nelze, s ohledem na dlouhodobý cíl vlády v této oblasti, jednoznačně prohlásit za účelový.

Daňová politika podléhala vlivu volebního cyklu především ve druhé polovině funkčního období koaliční vlády ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU (tedy v letech 2005–2006) a během mandátu Topolánkovy vlády (tj. v letech 2007–2009). Daňová politika Nečasovy vlády v letech 2011 a 2012, dle mého názoru, rovněž podléhala vlivu volebního cyklu. Zůstává však otázkou, zda tomu tak bude i ve druhé polovině jejího funkčního období (za předpokladu, že Nečasova vláda setrvá v úřadě).

Jak již bylo uvedeno v úvodu, nedostatkem této práce je krátká časová řada, v rámci níž lze potřebná data analyzovat. Závěry týkající se zkoumání vlivu volebního cyklu na vládní fiskální politiku by v případě delšího časového období byly nepochybně relevantnější. Budoucí výzkum v této oblasti by rovněž mohl ověřit, zda dle teorie Brendera a Drazena výrazný politicko-rozpočtový cyklus v České republice, jakožto

zemi s krátkou demokratickou historií, v následujících volebních obdobích opravdu vymizí či zda se bude např. výrazněji projevovat na příjmové stránce státního rozpočtu.

Resumé

Tato bakalářská práce se zabývá možnou tendencí vlády k záměrnému načasování realizace fiskálních opatření, a to především opatření daňových, za účelem zajištění znovuzvolení v nadcházejících volbách. Cílem této práce je analyzovat vliv volebního cyklu na fiskální politiku v České republice v období let 1996–2012 v rámci státního rozpočtu.

První část práce obsahuje stručný přehled vývoje teorií a studií politicko-ekonomického cyklu (specificky pak politicko-rozpočtového cyklu, jenž vzniká v důsledku vlivu volebního cyklu na fiskální politiku) a prezentuje vybrané závěry těchto studií relevantních pro případ České republiky. Dále také popisuje specifika volebních období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, politickou orientaci jednotlivých vlád a poukazuje na jejich koaliční charakter a zejména pak na jejich nestabilitu, která komplikuje následující analýzu dat.

Ve druhé části práce analyzuji charakter fiskální politiky v závislosti na termínu voleb, ověřuji možný výskyt politicko-rozpočtového cyklu v jednotlivých volebních obdobích a uvádím výčet nejvýznamnějších fiskálních opatření, a to zejména v oblasti daní. Volební cyklus se prostřednictvím fiskální politiky projevil na příjmové či výdajové stránce státního rozpočtu v rámci všech sledovaných volebních období, přičemž levicové vlády v předvolebním období využily shodně především stranu výdajů. Daňová politika podléhala vlivu volebního cyklu nevýrazněji v letech 2005–2006 a 2007–2009. Výskyt politicko-rozpočtového cyklu nelze vyloučit ani v případě aktuálního volebního období.

Klíčová slova: fiskální politika, daňová politika, volební cyklus, politicko-rozpočtový cyklus, daňová zátěž, volební období

Summary

This bachelor thesis focuses on the possible tendency of the Czech national government to time the implementation of fiscal measures (especially tax measures) in a way as to maximise its chances of re-election. The aim of the thesis is to analyse the influence of electoral cycle on fiscal policy of the Czech Republic between 1996 and 2012 in terms of its state budget.

The first part of the thesis provides a brief overview of the theories concerned with the political business cycle (more specifically the political budget cycle, which results from the influence of electoral cycle on fiscal policy) and presents the chosen findings relevant to the case of the Czech Republic. Moreover, it provides a description of the different electoral periods within the Chamber of Deputies of the Czech Republic and sums up the political orientation of the different Czech national governments (mostly unstable coalition governments).

The second part of the thesis contains an analysis of the influence of election date on fiscal policy, a verification of occurrence of a political budget cycle in the course of the different electoral periods and provides an overview of the most significant fiscal measures, with an emphasis on tax measures. The electoral cycle influenced either the budget revenues or the budget expenses in every electoral period between 1996 and 2012. The left-wing governments both used primarily the budget expenses to influence voters' support. Tax policy was influenced by the electoral cycle mainly between the years 2005–2006 and 2007–2009. The resulting political budget cycle may also occur under the current government.

Keywords: fiscal policy, tax policy, electoral cycle, political budget cycle, tax burden, electoral period

Seznam pramenů a literatury

Analýza dopadů fiskálních opatření v ČR v letech 2001–2011. Česká národní banka [online]. cit. 2013-03-11. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2012/2012_I/boxy_a_prilohy/zoi_2012_I_box_3.html.

BALÍK, S. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010. ISBN 978-80-7325-224-3.

BOHUTÍNSKÁ, J. *Od ledna 2012 roste DPH. Čtěte, co tato změna ovlivní* [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://ohrozeny.podnikatel.cz/clanky/od-ledna-2012-roste-dph-ctete-co-tato-zmena-ovlivni/>.

BRENDER, A., DRAZEN, A. *Electoral Economics in New Democracies: Affecting Attitudes About Democracy* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: <https://tad.colman.ac.il/paper-all/126476.pdf>.

BRENDER, A., DRAZEN, A. *How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-section of Countries* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w11862.pdf?new_window=1.

BRENDER, A., DRAZEN, A. *Political Budget Cycle in New Versus Established Democracies* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w10539.pdf?new_window=1.

DOLEŽALOVÁ, J. *Politicko-rozpočtový cyklus v České republice a v Rakousku* [online]. cit. 2013-01-20. Dostupné z: <https://is.muni.cz/do/econ/soubory/oddeleni/centrum/papers/04Dolezalova.pdf>.

DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins Publishers, 1957. ISBN 0-06-041750-1.

DRAZEN, A. *Political Budget Cycles* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: http://econweb.umd.edu/~drazen/working_papers/palgrave_pbudgetcycle.pdf.

DRAZEN, A. *The Political Business Cycle After 25 Years* [online]. cit. 2013-01-20. Dostupné z: <http://www.nber.org/chapters/c11055.pdf>.

- FREIE, A. *Second Order Elections and Electoral Cycles in Democratic Portugal, 1975–2002* [online]. cit. 2013-01-20. Dostupné z: <http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2003/WP3-2003.pdf>.
- GOLA, P. *Solidární daň v roce 2013*. [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/371902-solidarni-dan-v-roce-2013/>.
- HANUSCH, M. *The Economy and Political Budget Cycles* [online]. cit. 2012-12-27. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1542103_code880387.pdf?abstractid=1456795&mirid=1.
- Hlavní makroekonomické ukazatele*. Český statistický úřad [online]. cit. 2012-03-11. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje/\\$File/HLMAKRO.xls](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje/$File/HLMAKRO.xls).
- HOLMAN, R. a kol. *Dějiny ekonomického myšlení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. ISBN 80-7179-631-X.
- HOLUB, M. *Změny v zákoně o důchodovém pojištění účinné po 30. 9. 2011* [online]. cit. 2013-04-15. Dostupné z: http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku=&artclID=770&.
- KADERÁBKOVÁ, A. *Úvod do ekonomické analýzy*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002. ISBN 80-245-0280-1.
- Koalice ve Sněmovně prosadila zvýšení DPH*. Novinky.cz. [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/284011-koalice-ve-snemovne-prosadila-zvyseni-dph.html>.
- KOHOUT, P. *Nechme centrální banky jednat* [online]. cit. 2013-01-20. Dostupné z: <http://dialog.ihned.cz/machacek/c1-57342370-v-cem-tkvi-nezavislost-centralni-banky>.
- KOTLÁN, I. a kol. *Aplikovaná hospodářská politika*. Ostrava: SOKRATES, 2001. ISBN 80-86572-01-3.

LEBEDA, T. a kol. *Voliči a volby 2006*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2007. ISBN 978-80-7330-126-2.

LOBOTKA, M. *Strategie financování ČR na rok 2013* [online]. cit. 2013-04-03. Dostupné z: <http://www.quote.cz/analyza/burza-cennych-papiru-praha/text/30-strategie-financovani-cr-na-rok-2013>.

MUELLER, D. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-55654-6.

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

Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 1996. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t018500d.htm>.

Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2001. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-04-11. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=11&CT1=0>.

Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2003. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=651&CT1=0>.

Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2005. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=1&CT1=0>.

Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2006. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-04-11. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=198&CT1=0>.

Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2009. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-04-12. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1&CT1=0>.

Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2010. Ministerstvo financí České republiky [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2010_C_pdf.pdf.

Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2011. Ministerstvo financí České republiky [online]. cit. 2013-04-15. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_70192.html?year=PRESEN T.

NORDHAUS, W. *The Political Business Cycle*. [online]. cit. 2012-12-27. Dostupné z: <http://www.ekonpol.wne.uw.edu.pl/uploads/Dydaktyka/Ekonomia%20polityczna%20bezrobociaNordhaus.pdf>.

NOVÁK, M., LEBEDA T. a kol. *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-88-0.

PAVLÁSEK, V., HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2., přepracované vydání. Plzeň: NAVA, 2011. ISBN 978-80-7211-395-8.

Podkladový materiál pro rozhodnutí o zavedení možnosti opt out ze základního důchodového pojištění. Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/6279/material.pdf>.

Pokladní plnění státního rozpočtu. Ministerstvo financí České republiky [online]. cit. 2013-04-15. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ctvrt_poklpln_73906.html.

Programové prohlášení vlády. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

Programové prohlášení vlády. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-10. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolanek-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

Programové prohlášení vlády. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vaclav-klaus-2/Programove-prohlaseni-vlady.pdf>.

Programové prohlášení vlády. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-09. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vladimir-spidla/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

Programové prohlášení Vlády České republiky. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-10. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove-prohlaseni_vlady.pdf.

Programové prohlášení Vlády České republiky ze dne 13.7.1992. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vaclav-klaus-1/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

Příjmy státního rozpočtu. Český statistický úřad [online]. cit. 2012-03-15. Dostupné z: www.czso.cz/cz/cisla/1/10/2001/data/06/0603.xls.

ROGOFF, K. *Equilibrium Political Budget Cycles* [online]. cit. 2012-12-27. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w2428.pdf?new_window=1.

ROGOFF, K., SIBERT, A. *Elections and Macroeconomic Policy Cycles* [online]. cit. 2013-01-21. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w1838.pdf?new_window=1.

SAMULESON, P., NORDHAUS, W. *Ekonomie*. 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2007, ISBN 978-80-205-0590-3.

SHI, M., SVENSSON, J. *Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries* [online]. cit. 2012-12-28. Dostupné z: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.8595&rep=rep1&type=pdf>.

Schéma rozdělení rozpočtového určení daní. Ministerstvo financí České republiky [online]. cit. 2013-04-15. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Schema_RUD_2013-2015.pdf.

SCHWARZ, J. *Za liberální řád: výběr ze studií, statí a článků*. Praha: Liberální institut, 2003. ISBN 80-86389-30-8.

SLANÝ, A. a kol. *Ekonomické prostředí a konkurenceschopnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-5056-3.

SLANÝ, A. a kol. *Konkurenceschopnost české ekonomiky (vývojové trendy)*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4157-9.

SOJKA, M., KONEČNÝ, B. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. Praha: Libri, 1996. ISBN 80-85983-05-2.

SPĚVÁČEK, V. a kol. *Transformace české ekonomiky: politické ekonomické a sociální aspekty*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-86131-32-7.

Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14. 1. 2000. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-02-15. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Spolecne-prohlaseni-delegaci-ODS-a-CSSD.pdf>.

Státní závěrečný účet za rok 2008. Ministerstvo financí České republiky [online]. cit. 2012-03-16. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet.html.

Stavební spoření 2013 a snížení státní podpory. Aktuálně.cz [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://wiki.aktualne.centrum.cz/finance/stavebni-sporeni-snizeni-statni-podpory/>.

ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-005-8.

Tisková informace z výzkumu STEM Trendy 1/2013. STEM – Středisko empirických výzkumů [online]. cit. 2013-02-15. Dostupné z: <http://www.stem.cz/clanek/2684>.

TOMANOVÁ, V. *Reverse charge – hojně využívaný daňový mechanismus* [online]. cit. 2013-04-18. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/298968--reverse-charge-hojne-vyuzivany-danovy-mechanismus/>.

TOMŠÍK, V. *Implikace fiskální politiky pro politiku měnovou* [online]. cit. 2013-03-10. Dostupné z:

http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_projevy/download/Tomsik_20100504_smilovice.pdf.

URBAN, J. *Teorie národního hospodářství*. 2., doplněné a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-188-9.

Ústava České republiky. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. cit. 2013-02-15. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>.

Vláda prosadila daňový balíček. Podívejte se, co obsahuje. Aktuálně.cz [online]. cit. 2013-04-10. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/finance/grafika/2012/11/07/vladni-danovy-balicek-prehled/?cid=766742#4>.

VODIČKA, K., CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 2., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-337-6.

VÝBORNÁ, K. *Fiskální politika a její nástroje v ČR v letech 1990–2009 a její ekonomický a sociální dopad* [online]. cit. 2013-04-04. Dostupné z: http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/48507/3/VybornaK_FiskalnipolitikaCR_BS_2012.pdf.

Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990–2009. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí [online]. cit. 2012-03-10. Dostupné z: http://www.vupsv.cz/sites/File/publikacni_cinnost/bulletiny/bullNo25.pdf.

Změny účetních a daňových předpisů pro rok 1998. Audit účetnictví [online]. cit. 2013-04-12. Dostupné z: www.auditucetnictvi.cz/web/smernice/Zmeny98.doc.

Zpráva k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2013. Ministerstvo financí České republiky [online]. cit. 2012-03-10. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=123469.

Zpráva vlády o stavu české společnosti. Vláda České republiky [online]. cit. 2013-03-12. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/-zprava-vlady-o-stavu-ceske-spolecnosti---oddil-3--3-2-2130/>.

ŽÁK, M. *Hospodářská politika*. Praha: Vysoká škola ekonomie a managementu, 2006. ISBN 80-86730-04-2.

ŽÁK, M. Politicko-ekonomický cyklus. *Politická ekonomie*, 1998, roč. 46, č. 4, s. 471–480. ISSN 0032-3233.

ŽÁK, M. a kol. *Velká ekonomická encyklopedie*. Praha: Linde, 1999. ISBN 80-7201-172-3.

ŽÁK, M. a kol. *Vnitřní a vnější podmínky restrukturalizace a hospodářská politika v ČR*. Praha: Oeconomica, 2001. ISBN 80-245-0257-7.

Seznam zkratk

ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČSÚ	Český statistický úřad
DPFO	Daň z příjmů fyzických osob
DPH	Daň z přidané hodnoty
DPPO	Daň z příjmů právnických osob
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
Kč	Koruna česká
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
LIDEM	Liberální demokraté
MF ČR	Ministerstvo financí České republiky
ODA	Občanská demokratická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
Pojistné SZ	Pojistné na sociální zabezpečení
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RUD	Rozpočtové určení daní
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SR	Státní rozpočet
SZ	Strana zelených
TOP 09	Tradice, odpovědnost, prosperita 09
US	Unie svobody
US-DEU	Unie svobody – Demokratická unie
VV	Věci veřejné

Seznam tabulek

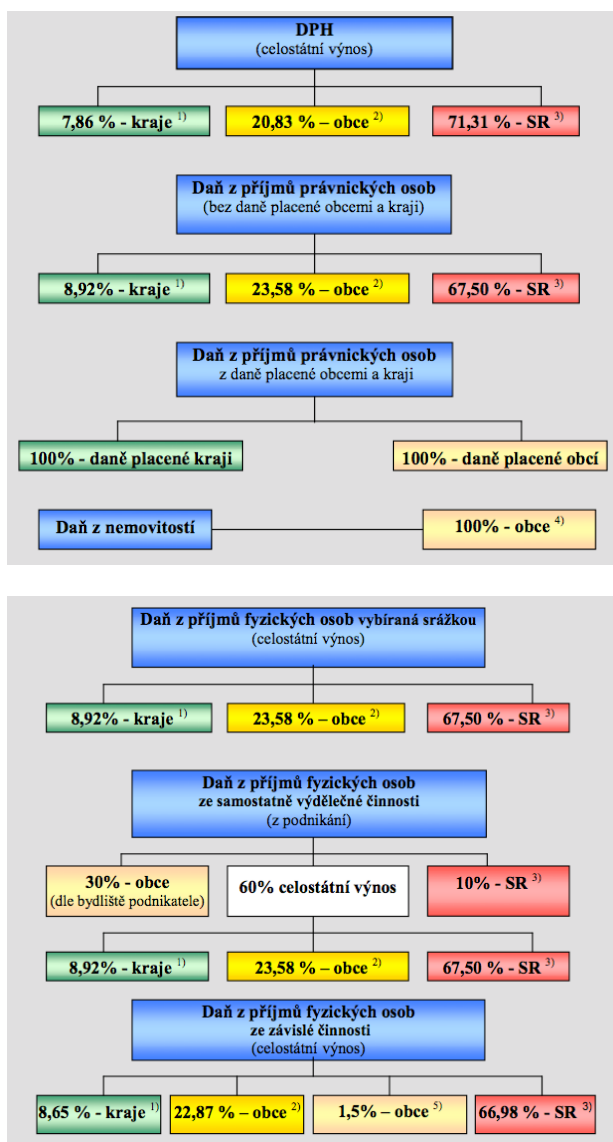
Tabulka 1: Přehled vládních stran a politické orientace vlády v letech 1996–2012.....	17
---	----

Seznam příloh

Příloha 1: Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013–2015	58
Příloha 2: Růst reálného HDP a vývoj salda státního rozpočtu.....	59
Příloha 3: Vývoj složené daňové kvóty (daňové zátěže) v letech 1995–2013 (v % HDP)	60
Příloha 4: Podíl daňových příjmů státního rozpočtu (vč. pojistného SZ) na HDP (v %)...	61
Příloha 5: Podíl druhů příjmů státního rozpočtu na jeho celkových příjmech (v %)	62
Příloha 6: Podíl výdajů státního rozpočtu na HDP (v %)	63
Příloha 7: Podíl druhů výdajů státního rozpočtu na jeho celkových výdajích (v %).....	64
Příloha 8: Meziroční tempo růstu běžných výdajů státního rozpočtu a transferů obyvatelstvu (v %)	65

Přílohy

Příloha 1: Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013–2015



Zdroj: MF ČR

Vysvětlivky:

¹⁾ Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění.

²⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:

1. kritéria výměry katastrálních území obce (3%)
2. prostého počtu obyvatel v obci (10%)
3. násobků postupných přechodů (80%)
4. počet dětí a žáků navštěvujících školu zřízenou obcí (7%)

³⁾ Příjmy státního rozpočtu.

⁴⁾ Výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.

⁵⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

Příloha 2: Růst reálného HDP a vývoj salda státního rozpočtu

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Růst reálného HDP (v %)	4,5	-0,9	-0,2	1,7	4,2	3,1	2,1
Saldo SR (v mld. Kč)	-1,6	-15,7	-29,3	-29,6	-46,1	-67,7	-45,7
Saldo SR/HDP (v %)	-0,1	-0,8	-1,4	-1,4	-2,0	-2,8	-1,8

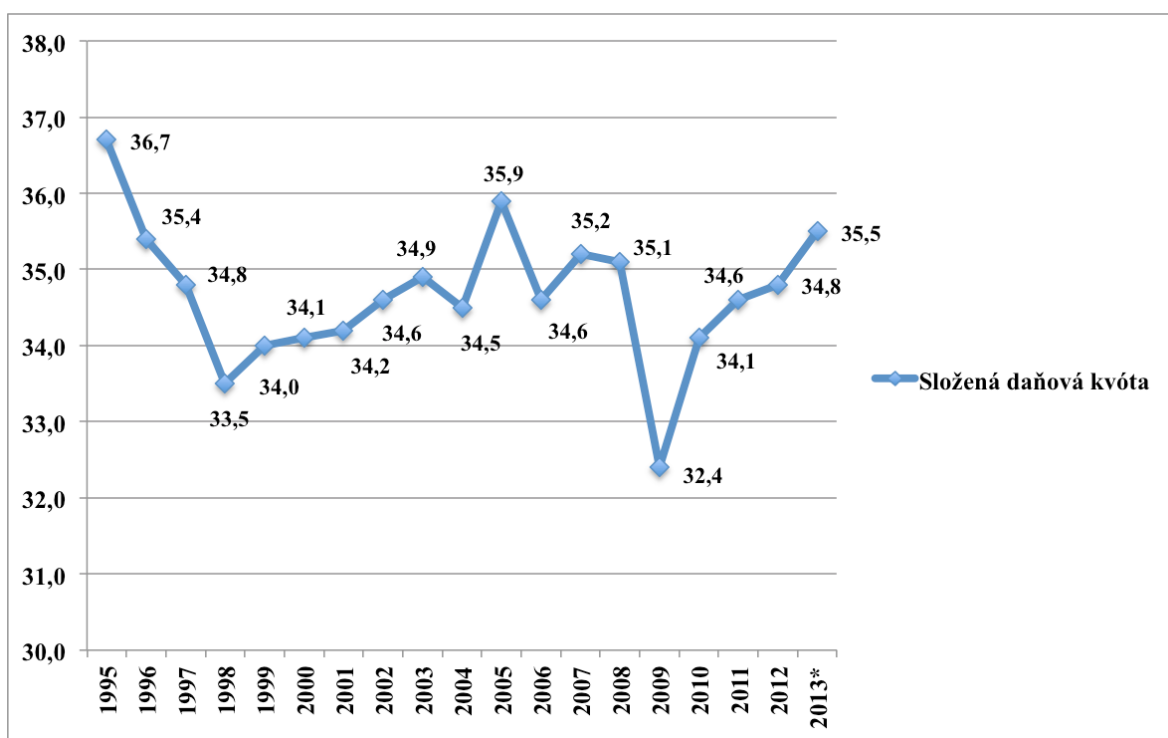
Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Růst reálného HDP (v %)	3,8	4,7	6,8	7,0	5,7	3,1	-4,5
Saldo SR (v mld. Kč)	-109,1	-93,7	-56,3	-97,6	-66,4	-20,0	-192,4
Saldo SR/HDP (v %)	-4,1	-3,2	-1,8	-2,9	-1,8	-0,5	-5,1

Rok	2010	2011	2012
Růst reálného HDP (v %)	2,5	1,9	-1,3
Saldo SR (v mld. Kč)	-156,4	-142,8	-101,0
Saldo SR/HDP (v %)	-4,1	-3,7	-2,6

Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ

Pozn.: volební roky jsou vyznačeny modrou barvou

Příloha 3: Vývoj složené daňové kvóty (daňové zátěže) v letech 1995–2013 (v % HDP)



Zdroj: MF ČR, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

*predikce MF ČR

Příloha 4: Podíl daňových příjmů státního rozpočtu (včetně pojistného SZ) na HDP (v %)

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Daňové příjmy (vč. pojist. SZ)	26,71	25,97	25,38	24,72	25,13	24,65	24,46	24,46
Daně z příjmu	4,74	4,44	3,97	4,24	4,02	3,83	6,02	6,19
Pojistné SZ	10,06	9,89	10,13	9,89	9,81	9,79	9,90	10,07
DPH	6,18	6,20	6,24	5,79	6,44	6,43	4,95	4,61
Spotřební daně	3,70	3,47	3,41	3,29	3,40	3,12	2,69	2,67
Ostatní daňové příjmy	2,03	1,95	1,64	1,52	1,46	1,48	0,91	0,92
Nedaňové a ostatní příjmy	1,98	1,44	1,62	1,34	1,26	1,18	1,11	3,00

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Daňové příjmy (vč. pojist. SZ)	24,86	24,51	24,76	23,95	24,59	24,16	22,17	22,74
Daně z příjmu	6,43	6,17	6,26	5,58	5,92	5,77	4,50	4,57
Pojistné SZ	10,13	10,01	9,99	9,95	10,02	10,02	9,26	9,36
DPH	4,68	4,79	4,71	4,58	4,55	4,62	4,70	4,94
Spotřební daně	2,71	2,83	3,32	3,36	3,59	3,26	3,29	3,45
Ostatní daňové příjmy	0,92	0,71	0,48	0,48	0,50	0,49	0,42	0,41
Nedaňové a ostatní příjmy	1,16	1,75	3,04	3,59	3,42	3,48	3,76	3,59

Rok	2011	2012
Daňové příjmy (vč. pojist. SZ)	23,18	47,37
Daně z příjmu	4,50	0,22
Pojistné SZ	9,55	10,00
DPH	5,00	5,77
Spotřební daně	3,62	3,70
Ostatní daňové příjmy	0,51	0,52
Nedaňové a ostatní příjmy	3,19	3,62

Zdroj: Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ, MF ČR, PSP ČR, Kadeřábková, A. Úvod do ekonomické analýzy (2002), s. 138, s. 142

Pozn.: volební roky jsou vyznačeny modrou barvou

Příloha 5: Podíl druhů příjmů státního rozpočtu na jeho celkových příjmech (v %)

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Daňové příjmy (bez pojist. SZ)	58,0	58,6	56,5	56,9	58,0	57,5	56,9	52,4
Daně z příjmu (DPFO a DPPO)	16,5	16,2	14,7	16,3	15,2	14,8	23,6	22,6
DPH	21,5	22,6	23,1	22,2	24,4	24,9	19,4	16,8
Spotřební daně	12,9	12,7	12,6	12,6	12,9	12,1	10,5	9,7
Ostatní daňové příjmy	7,1	7,1	6,1	5,8	5,5	5,7	3,5	3,3
Pojistné SZ	35,1	36,1	37,5	37,9	37,2	37,9	38,7	36,7
Nedaňové a ostatní příjmy	6,9	5,3	6,0	5,1	4,8	4,6	4,4	10,9

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Daňové příjmy (bez pojist. SZ)	56,6	55,2	53,1	50,8	52,0	51,2	49,8	50,8
Daně z příjmu (DPFO a DPPO)	24,7	23,5	22,5	20,3	21,1	20,9	17,3	17,4
DPH	18,0	18,3	16,9	16,6	16,2	16,7	18,1	18,8
Spotřební daně	10,4	10,8	12,0	12,2	12,8	11,8	12,7	13,1
Ostatní daňové příjmy	3,5	2,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,6	1,6
Pojistné SZ	38,9	38,1	35,9	36,1	35,8	36,2	35,7	35,6
Nedaňové a ostatní příjmy	4,5	6,7	10,9	13,0	12,2	12,6	14,5	13,6

Rok	2011	2012
Daňové příjmy (bez pojist. SZ)	51,7	51,8
Daně z příjmu (DPFO a DPPO)	17,1	16,4
DPH	18,9	20,4
Spotřební daně	13,7	13,1
Ostatní daňové příjmy	1,9	1,8
Pojistné SZ	36,2	35,4
Nedaňové a ostatní příjmy	12,1	12,8

Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ, MF ČR, PSP ČR, Kadeřábková, A. Úvod do ekonomické analýzy (2002), s. 138, s. 142

Pozn.: volební roky jsou vyznačeny modrou barvou

Příloha 6: Podíl výdajů státního rozpočtu na HDP (v %)

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Běžné výdaje	25,3	24,3	25,2	25,0	25,0	25,2	26,3	27,3
Transfery obyvatelstvu	10,1	10,3	10,9	10,8	11,2	11,7	11,7	12,0
Kapitálové výdaje	2,9	3,2	2,7	2,4	2,7	2,7	2,0	1,9
Celkové výdaje	28,2	27,5	27,8	27,5	27,8	27,9	28,3	29,2

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Běžné výdaje	28,0	27,2	27,1	27,3	26,7	25,4	27,5	27,0
Transfery obyvatelstvu	12,0	11,4	11,1	11,2	11,1	11,0	12,0	11,9
Kapitálové výdaje	2,1	2,3	2,5	3,1	3,2	2,7	3,5	3,4
Celkové výdaje	30,1	29,5	29,6	30,4	29,8	28,2	31,0	30,4

Rok	2011	2012
Běžné výdaje	27,0	28,4
Transfery obyvatelstvu	12,0	12,8
Kapitálové výdaje	3,1	2,5
Celkové výdaje	30,1	31,0

Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ, MF ČR, PSP ČR, Kadeřábková, A. Úvod do ekonomické analýzy (2002), s. 138, s. 142

Pozn.: volební roky jsou vyznačeny modrou barvou

Příloha 7: Podíl druhů výdajů státního rozpočtu na jeho celkových výdajích (v %)

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Běžné výdaje	89,8	88,2	90,4	91,1	90,1	90,4	92,9	93,4
Transfery obyvatelstvu	36,0	37,4	39,3	39,3	40,2	42,1	41,3	41,2
Kapitálové výdaje	10,2	11,8	9,6	8,9	9,9	9,6	7,1	6,6

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Běžné výdaje	93,0	92,3	91,4	89,7	89,4	90,3	88,6	88,7
Transfery obyvatelstvu	39,8	38,5	37,6	36,8	37,3	38,9	38,6	38,9
Kapitálové výdaje	7,0	7,7	8,6	10,3	10,6	9,7	11,4	11,3

Rok	2011	2012
Běžné výdaje	89,7	91,9
Transfery obyvatelstvu	40,0	41,5
Kapitálové výdaje	10,3	8,1

Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ, MF ČR, PSP ČR, Kadeřábková, A. Úvod do ekonomické analýzy (2002), s. 138, s. 142

Pozn.: volební roky jsou vyznačeny modrou barvou

Příloha 8: Meziroční tempo růstu běžných výdajů státního rozpočtu a transferů obyvatelstvu (v %)

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Běžné výdaje	10,0	11,0	8,9	4,2	6,2	12,8	8,8	7,2
Transfery obyvatel.	16,3	13,8	8,2	7,7	11,0	7,7	7,8	4,2

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Běžné výdaje	5,9	6,0	8,5	6,7	0,2	5,6	-0,7	1,0
Transfery obyvatel.	3,2	4,2	8,5	8,4	3,5	6,7	0,1	2,6

Rok	2012
Běžné výdaje	5,4
Transfery obyvatel.	6,7

Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ, MF ČR, PSP ČR, Kadeřábková, A. Úvod do ekonomické analýzy (2002), s. 138, s. 142

Pozn.: volební roky jsou vyznačeny modrou barvou