

**Univerzita Pardubice**

**Fakulta ekonomicko-správní**

**Ústav ekonomických věd**

**Komparace vývoje veřejných financí v České republice a na Slovensku**

**Kateřina Ludvíková**

**Diplomová práce**

**2014**

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Akademický rok: 2013/2014

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Kateřina Ludvíková**  
Osobní číslo: **E11614**  
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Ekonomika veřejného sektoru**  
Název tématu: **Komparace vývoje veřejných financí v České republice a na Slovensku**  
Zadávací katedra: **Ústav ekonomických věd**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

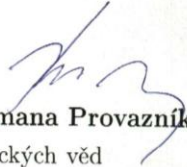
Cílem práce je zhodnotit vývoj veřejných financí a fiskální politiky v ČR a na Slovensku pomocí základních indikátorů a analyzovat jejich efektivnost.

Zásady:

- Charakteristika základních indikátorů hodnocení veřejných financí.
- Reforma veřejných financí v České republice.
- Reforma veřejných financí na Slovensku.
- Komparace vývoje veřejných financí v České republice a na Slovensku.

Rozsah grafických prací: -  
Rozsah pracovní zprávy: cca 50 stran  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická  
Seznam odborné literatury: viz příloha

Vedoucí diplomové práce:


  
doc. Ing. Romana Provozničková, Ph.D.  
Ústav ekonomických věd

Datum zadání diplomové práce:

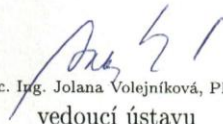
1. října 2013

Termín odevzdání diplomové práce:

30. dubna 2014

  
doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.  
děkanka

L.S.

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

V Pardubicích dne 1. října 2013

## Příloha zadání diplomové práce

### Seznam odborné literatury:

- DVOŘÁK, Pavel. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1 (brož.).
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a MAAYTOVÁ, Alena. Veřejné finance. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0 (brož.).
- IZÁK, Vratislav. Fiskální politika. Vyd. 2. Praha: Oeconomica, 2010. ISBN 978-80-245-1669-1 (brož.).
- MEDVEĎ, Josef, NEMEC, Juraj, ORVISKÁ, Marta a ZIMKOVÁ, Emília. Verejné financie. Vyd. 1. Bratislava: Sprint vfra, 2005. ISBN 80-89085-32-6.
- PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1 (váz.).
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Český statistický úřad [online]. Praha 10, 2013 [cit. 2013-06-12]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/>
- EUROPEAN COMMISSION. Eurostat [online]. 2013 [cit. 2013-06-12]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. Ministerstvo financí České republiky [online]. Praha, 2013 [cit. 2013-06-12]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/>
- MINISTERSTVO FINANCÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Ministerstvo financí Slovenskej republiky [online]. Bratislava, 2013 [cit. 2013-06-12]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx>
- MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. Praha 2, 2013 [cit. 2013-06-12]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/search.php>
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. Štatistický úrad Slovenskej republiky [online]. Bratislava, 2013 [cit. 2013-06-12]. Dostupné z: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=4>
- VLÁDA ČR. Vláda České republiky [online]. Praha 1, 2013 [cit. 2013-06-12]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/>

## **PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako Školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

## **PODĚKOVÁNÍ:**

Tímto bych chtěla poděkovat doc. Ing. Romaně Provazníkové, Ph.D., vedoucí mé práce, za cenné rady a připomínky.

## **ANOTACE**

Práce se zabývá vývojem reforem veřejných financí v České republice a na Slovensku. První část práce vysvětluje základní pojmy týkající se veřejných financí a veřejného sektoru obecně. Druhá část se již zaměřuje na samotnou konsolidaci, zhodnocení plánovaných a realizovaných opatření v jednotlivých oblastech veřejných financí a zachycuje politické dění v obou zemích včetně vlivů Evropské unie. Závěrečná část srovnává přístupy České a Slovenské republiky k problematice reforem a provádí analýzu dopadů realizovaných opatření na jednotlivé ukazatele veřejných financí.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Reforma, veřejný deficit a dluh, veřejné finance, veřejné příjmy a výdaje, státní rozpočet

## **TITLE**

Comparison of the development of public finances in the Czech Republic and the Slovakia

## **ANNOTATION**

The work deals with the development of public finance reforms in the Czech and Slovak Republic. At first, work explains the basic concepts related to public finance and public sector in general. The second part of the thesis focuses on the concrete consolidation, evaluation of the planned and implemented measures in various spheres of public finance and captures the political developments in both countries, including the effects of the European Union. In conclusion, work compares approaches of the Czech and Slovak Republic to the issue of reforms and performs analysis of the impacts of the measures on the individual indicators of public finances.

## **KEYWORDS**

The reform, public deficit and debt, public finance, public revenues and expenditures, the state budget

# OBSAH

<b>ÚVOD</b>	<b>12</b>
<b>1. TEORETICKO – METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA</b>	<b>13</b>
1.1 VEŘEJNÝ SEKTOR	13
1.2 VEŘEJNÉ FINANCE	14
1.2.1 VELIKOST VEŘEJNÝCH FINANČÍ	14
1.3 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA	16
1.3.1 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY	18
1.3.2 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA SLOVENSKA	20
1.4 FISKÁLNÍ POLITIKA	22
1.5 VEŘEJNÉ VÝDAJE	23
1.5.1 RŮST VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ A JEJICH PŘÍČINY	24
1.6 VEŘEJNÉ PŘÍJMY	25
1.6.1. DAŇOVÉ PŘÍJMY	26
1.7 ROZPOČTOVÝ DEFICIT A VEŘEJNÝ DLUH	30
1.7.1 ROZPOČTOVÝ DEFICIT	32
1.7.2 VEŘEJNÝ DLUH	34
<b>2. VÝVOJ REFORMY VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČESKÉ REPUBLICE A NA SLOVENSKU</b>	<b>37</b>
2.1 DŮVODY PRO REFORMU VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČESKÉ REPUBLICE	37
2.2 REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČESKÉ REPUBLICE V LETECH 2003 – 2006	39
2.2.1 REALIZACE REFORMY 2003 - 2006	41
2.3 REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČESKÉ REPUBLICE V LETECH 2007 – 2009	43
2.3.1 REALIZACE REFORMY 2007 - 2009	45
2.4 REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČESKÉ REPUBLICE V LETECH 2010 - 2013	46
2.4.1 REFORMNÍ OPATŘENÍ V OBDOBÍ VLÁDY JANA FISCHERA	47
2.4.2 REFORMNÍ OPATŘENÍ V OBDOBÍ VLÁDY PETRA NEČASE	47
2.5 REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČESKÉ REPUBLICE OD ROKU 2014	53
2.6 DŮVODY PRO REFORMU VEŘEJNÝCH FINANČÍ NA SLOVENSKU	53
2.7 REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ NA SLOVENSKU V LETECH 2002 – 2006	54
2.7.1 REALIZACE REFORMY 2002 - 2006	56



<b>2.8</b>	<b>REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ NA SLOVENSKU V LETECH 2007 - 2009</b>	<b>60</b>
2.8.1	REALIZACE REFORMY 2007 - 2009	60
<b>2.9</b>	<b>REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ NA SLOVENSKU V LETECH 2010 – 2012</b>	<b>62</b>
2.9.1	REALIZACE REFORMY 2010 - 2012	65
<b>2.10</b>	<b>REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ NA SLOVENSKU OD ROKU 2013</b>	<b>66</b>
<b><u>3. HODNOCENÍ REFORMY VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČESKÉ REPUBLICE A NA SLOVENSKU</u></b>		<b><u>69</u></b>
<b>3.1</b>	<b>HODNOCENÍ REFORMY VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČR A SR V LETECH 2003 – 2006</b>	<b>69</b>
<b>3.2</b>	<b>HODNOCENÍ REFORMY VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČR A SR V LETECH 2007 – 2009</b>	<b>73</b>
<b>3.2</b>	<b>HODNOCENÍ REFORMY VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČR A SR OD ROKU 2010</b>	<b>76</b>
<b><u>ZÁVĚR</u></b>		<b><u>81</u></b>
<b><u>SEZNAM LITERATURY</u></b>		<b><u>83</u></b>

## SEZNAM OBRÁZKŮ

OBRÁZEK 1: VÝVOJ VELIKOSTI VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ V ČR A NA SLOVENSKU (JAKO % K HDP).....	15
OBRÁZEK 2: VÝVOJ VELIKOSTI DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ V ČR A NA SLOVENSKU (JAKO % K HDP).....	15
OBRÁZEK 3: ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA V ČESKÉ REPUBLICE .....	18
OBRÁZEK 4: PODÍL JEDNOTLIVÝCH SEGMENTŮ NA CELKOVÝCH VEŘEJNÝCH VÝDAJÍCH V ČR (V %) .....	19
OBRÁZEK 5: ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA NA SLOVENSKU .....	21
OBRÁZEK 6: VÝVOJ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH OECD (JAKO % Z HDP) .....	24
OBRÁZEK 7: DAŇOVÁ SOUSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY.....	29
OBRÁZEK 8: DAŇOVÁ SOUSTAVA SLOVENSKA .....	30
OBRÁZEK 9: VÝVOJ PŘÍJMŮ, VÝDAJŮ A DEFICITU VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V LETECH 1994 AŽ 2006 .....	38
OBRÁZEK 10: VÝVOJ DEFICITU VEŘEJNÝCH FINANČÍ V LETECH 2004 – 2006 (JAKO % K HDP) .....	42
OBRÁZEK 11: VÝVOJ DEFICITU VEŘEJNÝCH FINANČÍ V LETECH 2007 – 2009 (JAKO % K HDP) .....	45
OBRÁZEK 12: VÝVOJ DEFICITU VEŘEJNÝCH FINANČÍ V LETECH 2010 – 2013 (JAKO % K HDP) .....	51
OBRÁZEK 13: VÝVOJ DEFICITU VEŘEJNÝCH FINANČÍ V LETECH 1996 AŽ 2002 (JAKO % K HDP) .....	54
OBRÁZEK 14: VÝVOJ DEFICITU VEŘEJNÝCH FINANČÍ V LETECH 2003 AŽ 2007 (JAKO % K HDP) .....	57
OBRÁZEK 15: VÝVOJ DEFICITU VEŘEJNÝCH FINANČÍ V LETECH 2007 AŽ 2009 (JAKO % K HDP).....	62
OBRÁZEK 16: VÝVOJ DEFICITU VEŘEJNÝCH FINANČÍ V LETECH 2010 AŽ 2012 (JAKO % K HDP).....	65
OBRÁZEK 17: VÝVOJ VEŘEJNÉHO DLUHU V ČR A SR V LETECH 2003 AŽ 2006 (JAKO % K HDP) .....	70
OBRÁZEK 18: ROČNÍ RŮST OBJEMU HDP V ČR A SR V LETECH 2003 AŽ 2006 (V %).....	70
OBRÁZEK 19: CELKOVÉ DAŇOVÉ PŘÍJMY V ČR A SR V LETECH 2003 – 2006 (V MIL. EUR) .....	71
OBRÁZEK 20: CELKOVÉ VEŘEJNÉ VÝDAJE V ČR A SR V LETECH 2003 – 2006 (V MIL. EUR).....	72
OBRÁZEK 21: VÝVOJ VEŘEJNÉHO DLUHU V ČR A SR V LETECH 2007 AŽ 2009 (JAKO % K HDP) .....	73
OBRÁZEK 22: ROČNÍ RŮST OBJEMU HDP V ČR A SR V LETECH 2007 AŽ 2009 (V %).....	74
OBRÁZEK 23: CELKOVÉ DAŇOVÉ PŘÍJMY V ČR A SR V LETECH 2007 – 2009 (V MIL. EUR) .....	75
OBRÁZEK 24: CELKOVÉ VEŘEJNÉ VÝDAJE V ČR A SR V LETECH 2007 – 2009 (V MIL. EUR).....	76
OBRÁZEK 25: VÝVOJ VEŘEJNÉHO DLUHU V ČR A SR V LETECH 2010 AŽ 2012 (JAKO % K HDP) .....	77
OBRÁZEK 26: ROČNÍ RŮST OBJEMU HDP V ČR A SR V LETECH 2010 AŽ 2012 (V %).....	78
OBRÁZEK 27: CELKOVÉ DAŇOVÉ PŘÍJMY V ČR A SR V LETECH 2010 – 2012 (V MIL. EUR) .....	79
OBRÁZEK 28: CELKOVÉ VEŘEJNÉ VÝDAJE V ČR A SR V LETECH 2010 – 2012 (V MIL. EUR).....	80
OBRÁZEK 29: VLÁDNÍ VÝDAJE PODLE FUNKCÍ V ČR A SR – COFOG (JAKO % K HDP) .....	80

## SEZNAM TABULEK

TABULKA 1: STRUKTURA PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU ČR .....	20
TABULKA 2: STRUKTURA PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU SR .....	22

## SEZNAM ZKRATEK

ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
DPH	Daň z přidané hodnoty
DRG	Skupiny vztažené k diagnóze
ESA	Metodologie národních účtů
EU	Evropská unie
GFS	Metodologie vládní finanční statistiky
HDP	Hrubý domácí produkt
MF	Ministerstvo financí
MMF	Mezinárodní měnový fond
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OSS	Organizační složka státu
PO	Právnícká osoba
SR	Slovenská republika
VaVaI	Věda, výzkum a inovace
VR	Veřejný rozpočet

## ÚVOD

Nadměrné deficity veřejných rozpočtů, vysoká míra zadluženosti a dlouhodobá neudržitelnost veřejných financí. Tato témata jsou zvláště v posledních letech hojně diskutovány nejen odbornou, ale i laickou veřejností. Většina vyspělých ekonomik, jak v Evropské unii, tak i mimo ni, se v současné době potýká s problémy veřejných financí, a proto jsou představitelé jednotlivých zemí nuceni přistupovat k rozsáhlým reformám. Vzhledem k velikosti veřejného sektoru se však většinou nedaří realizovat komplexní změny, které by zajišťovaly pozitivní dopad na veřejné finance v dlouhodobém horizontu, a často tak bývá přistupováno jen k dílčím opatřením, která nejsou dostatečným řešením. Problémy veřejných financí většiny států jsou navíc v posledních letech umocněny negativními dopady finanční krize, což má za následek další prohlubování deficitu a v případě zemí Evropské unie nedodržování Maastrichtských kritérií. Výjimkou v tomto případě není ani Česká a Slovenská republika, které ač nebyly krizí zasaženy v takové míře jako například jiné státy, tak kumulované deficity a zhoršující hodnoty veřejného dluhu vykazují také.

Cílem této práce je vyjádřit vývoj konsolidace veřejných financí v České republice a na Slovensku a zhodnotit cíle politických představitelů v jednotlivých reformních obdobích s realizovanými opatřeními a dopady těchto opatření na vybrané ukazatele veřejných financí.

Diplomová práce je členěna do tří částí. První část je kvůli lepšímu pochopení veřejných financí jako celku věnována teoretickým pojmům, které jsou vymezeny na základě odborné literatury. Druhá část práce se již zaměřuje na analýzu jednotlivých reformních období probíhajících v České a Slovenské republice v letech 2003 až 2014. Každé období je vymezeno příslušnou politickou mocí a hodnoceno z hlediska plánovaných opatření vzhledem ke skutečně realizovaným. Závěrečná část komparuje dopady jak jednotlivých opatření, tak i dalších vnitřních a vnějších vlivů především na vývoj veřejného dluhu a veřejných příjmů a výdajů.

## **1. TEORETICKO – METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA**

První část této práce se zabývá vymezením a základními charakteristikami veřejných financí. Aby bylo možné porovnávat efektivnost veřejných financí a úspěšnost jejich reforem v jednotlivých zemích, je třeba vysvětlit si samotný pojem veřejných financí, jejich roli v rámci národního hospodářství a také vliv na základní makroekonomické ukazatele, jako jsou veřejný deficit a veřejný dluh.

### **1.1 Veřejný sektor**

Tetřevová (2011, s. 12) definuje veřejný sektor jako tu část národního hospodářství, která se vyznačuje následujícími charakteristickými rysy:

- jedná se o sektor netržní,
- je sektorem, který má neziskový charakter,
- je financován z veřejných financí,
- je sektorem řízeným a spravovaným veřejnou správou,
- v rámci tohoto sektoru se rozhoduje veřejnou volbou a,
- veřejný sektor podléhá veřejné kontrole.

Dle ekonomického portálu Eurokonom (2008) se za veřejný sektor považují instituce poskytující společnosti takový druh služeb, u kterých by bylo nevýhodné, nebo nemožné, poskytovat je prostřednictvím soukromého sektoru. Jelikož zde neexistuje přímý vztah mezi uživatelem služby a jejím poskytovatelem, je tento sektor financován z daní a poplatků vybraných od domácností a firem. Jedná se především o služby jako je obrana, bezpečnost, zákonodárství, soudnictví, základní stupně vzdělání aj.

Velikost veřejného sektoru je však v každé zemi jiná. Obecně ale platí trend, že velikost veřejného sektoru se neustále rozšiřuje a zahrnuje nejen služby z optimálního veřejného sektoru, ale zpravidla také celou řadu služeb, jež by bylo možné poskytovat sektorem soukromým.

Nahodil (2009, s. 15) uvádí, že k rozvoji veřejného sektoru dochází díky četnosti tržního selhání. Je tedy třeba existence veřejné správy, aby daným selháním předcházela, eliminovala je a v jistém ohledu sektor tržní doplňovala.

## 1.2 Veřejné finance

Tomášková (2006, s. 6) obecně uvádí, že „*smyslem existence veřejných financí je snaha nalézt nejefektivnější způsob alokace zdrojů, tedy dosahovat s omezenými prostředky maximálního užitku*“.

Většina autorů se shoduje, že veřejnými financemi jsou označovány finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé (tj. občany, domácnostmi, firmami, neziskovými organizacemi apod.).

Pro potřeby této práce je však důležité chápat veřejné finance jako disciplínu, jejímž úkolem je získat potřebné finanční prostředky a efektivně je použít na financování jednotlivých druhů státních zásahů.

Hamerníková a Maaytová (2010, s. 11) dále definují obsah specifických finančních vztahů a operací resp. veřejných financí jako:

- veřejné zabezpečení veřejných statků resp. jejich produkce a poskytování,
- profinancování různých transferů především sociálního charakteru a,
- stimulace ekonomických subjektů k určitému chování prostřednictvím dotací, pokut či daní.

Aby výše uvedené činnosti mohly být profinancovány, vzniká fiskální systém resp. veřejná rozpočtová soustava, jehož smyslem je vytvořit dostatečný objem veřejných příjmů v rámci různých veřejných rozpočtů k profinancování tzv. veřejných výdajů.

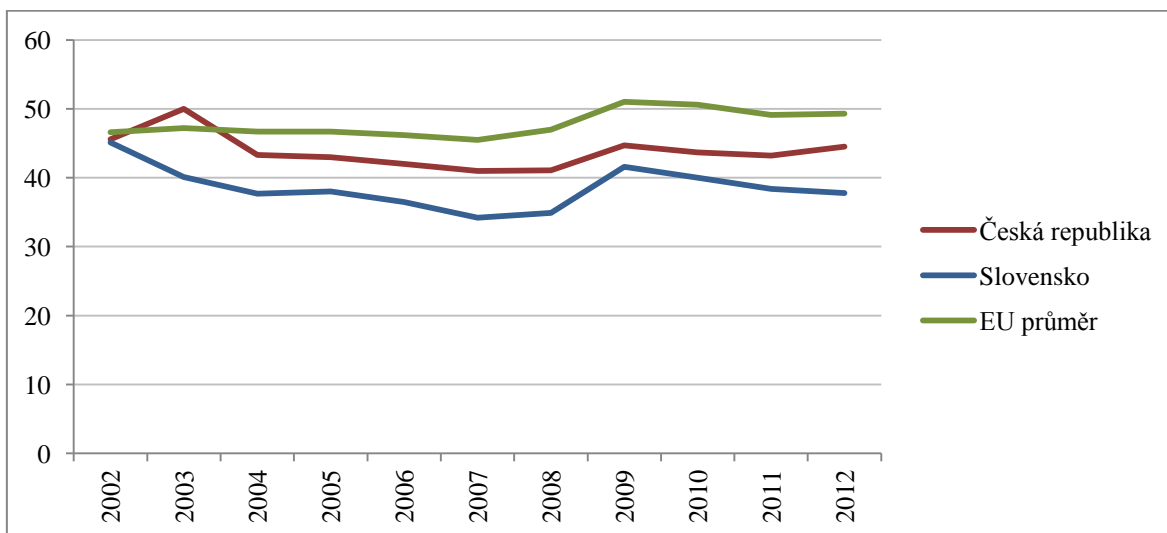
### 1.2.1 Velikost veřejných financí

Jak už bylo zmíněno výše, význam veřejného sektoru v posledních letech významně roste. Jeho velikost je součástí různých časových analýz a pro srovnání jeho vývoje se využívá řada ukazatelů. Tato kapitola nastiňuje pouze základní informace o ukazatelích, jednotlivé položky ukazatelů budou podrobněji probrány v následujících kapitolách.

Základním ukazatelem velikosti veřejného sektoru je podíl veřejných výdajů na HDP, který vyjadřuje rovnováhu mezi podílem veřejného a soukromého sektoru. Tento podíl je v jednotlivých zemích různý. V České republice se tento podíl v současnosti pohybuje okolo 43%. Jelikož je práce zaměřená i na Slovensko, je v následujícím grafu znázorněn i vývoj tohoto podílu. Jak je z grafu dále patrné, obě země mají v posledních letech podíl

veřejných výdajů nižší než je průměr Evropské unie, přičemž trvale nižších hodnot dosahuje Slovensko.

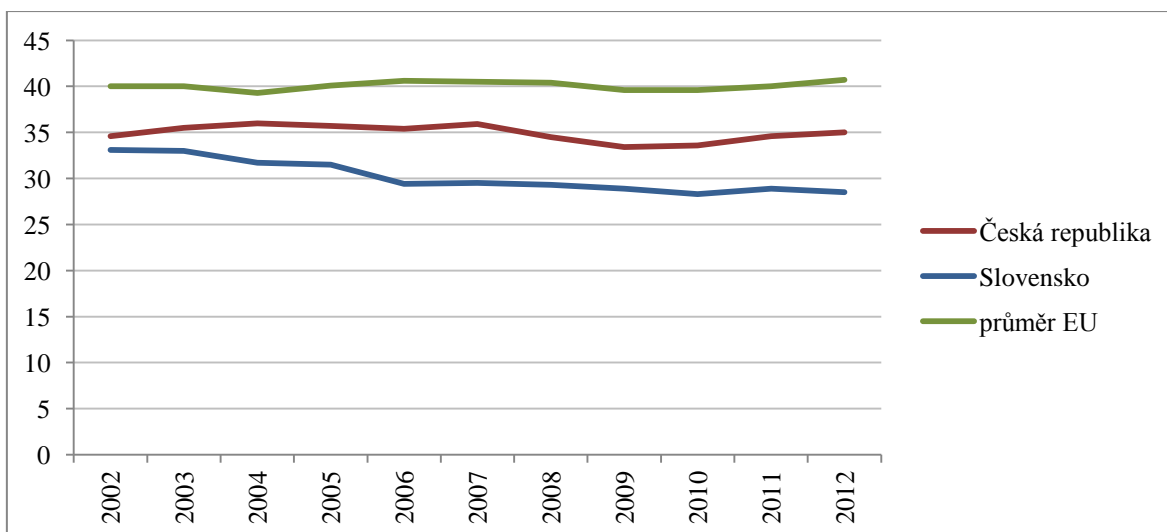
**Obrázek 1: Vývoj velikosti veřejných výdajů v ČR a na Slovensku (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Dalším ukazatelem měřícím velikost veřejného sektoru je tzv. daňová kvóta, která vyjadřuje velikost zdanění příjmů občanů na HDP. Je jedním ze základních ukazatelů, umožňujících mezinárodní srovnání daňového zatížení. Vývoj ukazatele daňové kvóty v České republice a na Slovensku je zachycen v grafu č. 2.

**Obrázek 2: Vývoj velikosti daňových příjmů v ČR a na Slovensku (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Jak ale uvádí Peková (2011, s. 322), častěji se vyhodnocuje především složená daňová kvóta, která ukazuje na celkové břemeno poplatníků daní, jelikož bere v úvahu nejenom daně, ale i povinné platby, tzn. pojistné na sociální zabezpečení a povinné veřejné zdravotní pojištění, dále cla a zpravidla také i místní a regionální daně.

Převís veřejných výdajů nad veřejnými příjmy vykazují následující ukazatele:

- podíl deficitu veřejného sektoru na HDP a,
- podíl veřejného dluhu na HDP.

Veřejný rozpočet je vyrovnaný, jsou – li příjmy rovny výdajům, nebo přebytkový, jsou – li příjmy větší než výdaje. V posledních letech však většina zemí vykazuje stav, kdy jsou příjmy nižší než výdaje, tedy že se potýkají s deficitním hospodařením.

Veřejný dluh úzce souvisí s deficitem veřejných rozpočtů. Stále se zvyšující deficit, převážně státního rozpočtu, je v mnoha zemích příčinou výrazného nárůstu veřejného dluhu.

Co se týče interpretace uvedených ukazatelů, jedná se o komplikovanou a obsáhlou problematiku. Aby údaje měly vypovídací charakter, je třeba u jejich vykazování brát v potaz následující. Aby jednotlivé ukazatele mohly vypovědět o stavu jednotlivých ekonomik, je třeba sledovat je v delším časovém horizontu, aby bylo možné postihnout případné změny fiskální politiky, hospodářské cykly nebo zavedení diskrečních opatření. Dále je nutné dívat se i na to, co vše se do výpočtu ukazatelů zahrnuje. Každá země může vycházet z jiné metodiky vykazování ukazatelů a proto v případě porovnávání více zemí je třeba tuto možnost zohlednit a údaje případně sjednotit. V neposlední řadě, zhoršení nebo naopak zlepšení ukazatele má vždy své příčiny, je tedy nutné zjistit, z jakého důvodu k dané změně došlo a jaká část ukazatele se změnila.

### **1.3 Rozpočtová soustava**

Základním úkolem rozpočtové soustavy je zabezpečit potřebný objem veřejných příjmů, aby mohly být financovány veřejné výdaje. Dle Pekové (2011, s. 95) rozpočtová soustava však nepředstavuje pouze soustavu peněžních toků, ale i soustavu rozpočtových vztahů uvnitř rozpočtové soustavy a také soustavu orgánů a institucí, jejichž úkolem je tvorba, rozdělování a užití veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů.



Nahodil (2009, s. 47) uvádí, že „*rozsah rozpočtové soustavy, která v každém státě tvoří nedílnou součást makrosystému, je závislý na politickém a územním uspořádání státu, na velikosti státního útvaru a také na tradicích dané země.*“

Zásadní vliv na rozsah rozpočtové soustavy má ekonomická funkce. Autoři v rámci této funkce rozlišují alokační, stabilizační a redistribuční činnost, k jejichž výkonu je stát vybaven zákonodárnou a výkonnou mocí a vlastními orgány a institucemi veřejné správy.

Nahodil dále vymezuje alokační funkci, v rámci které dochází k umístování finančních prostředků do jednotlivých oblastí veřejného sektoru. Uvádí, že k ovlivňování cyklického vývoje ekonomiky stát využívá funkci stabilizační a k přerozdělování části příjmů veřejných rozpočtů mezi jednotlivé ekonomické subjekty vedoucího ke spravedlivému rozdělení důchodů funkci redistribuční. Většina autorů, jako například Medved' a Nemeč (2011, s. 17) zařazují k základním funkcím veřejných financí i funkci legislativní, která má za úkol vytvářet právní systém a prostředí pro svobodné podnikatele. Tyto funkce ovlivňují skladbu rozpočtové soustavy a také rozsah finančních prostředků, které soustavou protékají.

Peková (2011, s. 96) do rozpočtové soustavy zařazuje:

- soustavu veřejných rozpočtů resp. státní rozpočet a decentralizované rozpočty na jednotlivých úrovních územní samosprávy,
- soustavu mimorozpočtových peněžních fondů na centralizované i decentralizované úrovni a,
- rozpočty veřejnoprávních neziskových organizací resp. veřejných podniků ve veřejném sektoru.

Autorka dále vymezuje veřejný rozpočet jako „*důležitý finanční nástroj k zajištění a financování funkcí, potřeb a úkolů státu i každé úrovně a subjektu územní samosprávy*“. Dále uvádí, že na veřejný rozpočet může být nahlíženo z několika hledisek, a to jako na peněžní fond, bilanci, finanční plán nebo nástroj řízení a politiky. V pojetí peněžního fondu představuje veřejný rozpočet objem finančních prostředků soustředěných v příslušném rozpočtu v určitém rozpočtovém období. Jedná se o nenávratný způsob přerozdělování části hrubého domácího produktu přes veřejný rozpočet. Bilanční pojetí chápe veřejný rozpočet z účetního hlediska. V tomto pojetí musí být veřejný rozpočet vždy vyrovnaný. Nastane – li situace, že nenávratné příjmy nestačí na pokrytí výdajů, je třeba příjmy navýšit

buď o rezervy z minulých let, nebo využít návratných finančních prostředků. Veřejný rozpočet může být též chápán jako plán veřejných příjmů na jedné straně a výdajů na straně druhé sestavovaný na jedno rozpočtové období, které se většinou shoduje s kalendářním rokem. V posledním pojetí je veřejný rozpočet chápán jako nástroj fiskální politiky, který slouží k ovlivňování hospodářského růstu. Nejdůležitějším veřejným rozpočtem je rozpočet státní, jež je bilancí příjmů a výdajů státu a soustřeďuje největší část finančních prostředků v rozpočtové soustavě.

### 1.3.1 Rozpočtová soustava České republiky

Jak už bylo naznačeno výše, rozpočtovou soustavu České republiky tvoří soustava veřejných rozpočtů a soustava mimorozpočtových peněžních fondů. Současná skladba rozpočtové soustavy je zobrazena na následujícím schématu.

**Obrázek 3: Rozpočtová soustava v České republice**



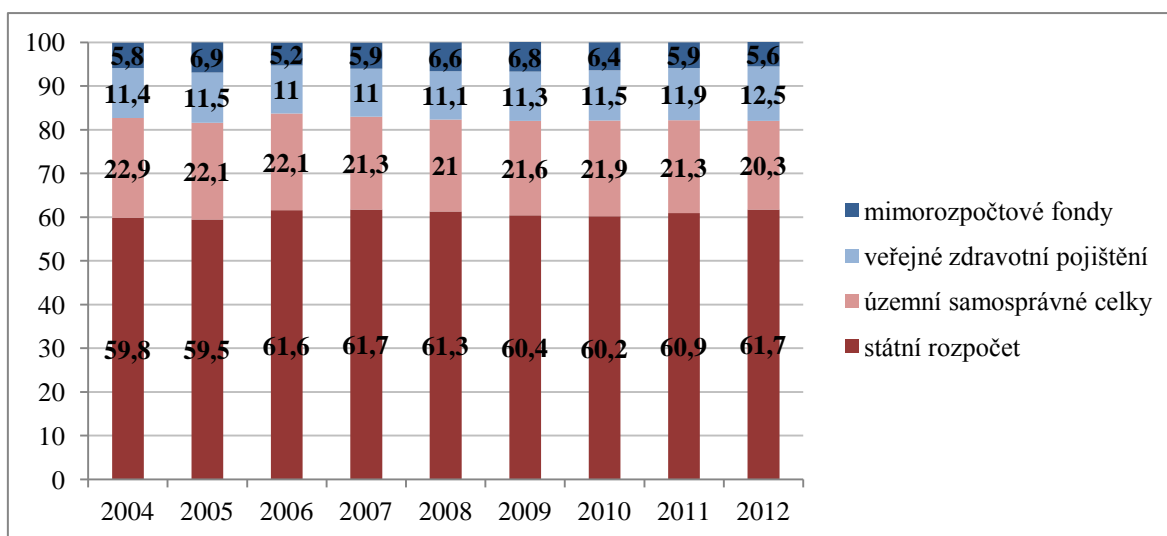
*Zdroj: Peková (2011, s. 140)*

Nahodil (2009, s. 47) uvádí, že „soustava veřejných rozpočtů se řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, který upravuje tvorbu, funkci a obsah státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, příjmy a výdaje státního rozpočtu, hospodaření se státními finančními aktivy a pasivy, finanční hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací, upravuje podmínky zřizování státních fondů, zabývá se finanční kontrolou, upravuje způsob řízení státní pokladny, řízení státního dluhu a hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu“.

Veřejné rozpočty, především pak státní rozpočet, jsou nejvýznamnější složkou české rozpočtové soustavy. Prochází přes ně největší část finančních prostředků a významně se podílejí na nenávratném přerozdělování části HDP přes rozpočtovou soustavu.

Podíl státního rozpočtu na příjmech a výdajích z celé soustavy veřejných rozpočtu je zásadní, jak dokládá následující graf.

**Obrázek 4: Podíl jednotlivých segmentů na celkových veřejných výdajích v ČR (v %)**



*Zdroj: Ministerstvo financí (č. j. MF- 98 259/2013/11-1101, s. 4)*

Do státního rozpočtu každoročně plynou výnosné a stabilní daňové příjmy, jako je výnos z daně z přidané hodnoty, dále příjmy z pojistného na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, spotřební daně a část daně z příjmu. Z výdajů je hrazeno financování veřejných statků a položky redistribuční povahy, zejména sociální příspěvky.

Následující tabulka znázorňuje příjmy a výdaje státního rozpočtu, které jsou členěny dle kapitol. Jak příjmy, tak výdaje lze členit na běžné a kapitálové, přičemž platí, že běžné příjmy jsou primárně určeny k financování běžných výdajů.

**Tabulka 1: Struktura příjmů a výdajů státního rozpočtu ČR**

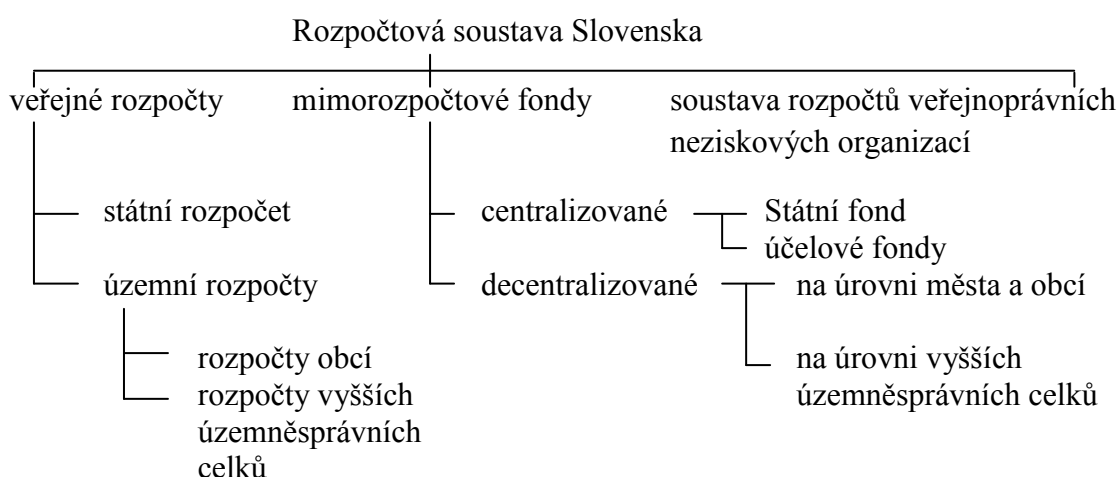
PŘÍJMY	VÝDAJE
Nenávratné	Nenávratné
<b>Daňové příjmy</b>	<b>Běžné výdaje</b>
sdílené daně (daň z příjmu, DPH aj.)	<b>Alokační</b>
svěřené daně – spotřební daně	mzdy a platy
pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti	povinné pojistné za zaměstnance
cla a celní poplatky	materiálové
správní poplatky	energie aj.
<b>Nedaňové příjmy</b>	<b>Redistribuční</b>
příjmy z pronájmu majetku	transfery – dotace – neúčelové
příjmy od OSS, PO a podniků	účelové (OSS, PO, podnikům aj.)
odvody od ČNB	úroky
přijaté úroky	starobní důchody, pozůstalostní důchody aj.
přijaté sankce za porušení rozpočtové kázně	sociální dávky
ostatní	platby do zahraničí – do rozpočtu EU aj.
<b>Kapitálové příjmy</b>	ostatní
z prodeje akcií a majetkových podílů	<b>Kapitálové výdaje</b>
ostatní	pořízení hmotného a nehmotného majetku
<b>Přijaté dotace</b>	nákup cenných papírů
ze státních fondů aj.	poskytnuté investiční účelové dotace OSS, PO, obcím a krajům
<b>Návratné</b>	ostatní
neinvestiční půjčky, úvěry	<b>Návratné</b>
příjmy z emise státních obligací	investiční půjčky poskytnuté různým subjektům za účelem zhodnocení
přijaté splátky z dříve poskytnutých vládních úvěrů, půjček	splátky minulých emisí státních dluhopisů a dříve čerpaných půjček, úvěrů

*Zdroj: Peková (2011, s. 152)*

### 1.3.2 Rozpočtová soustava Slovenska

Rozpočtovou soustavu Slovenska, jak znázorňuje následující schéma, tvoří soustava veřejných rozpočtů, mimorozpočtových peněžních fondů a rozpočtů veřejnoprávních neziskových organizací

**Obrázek 5: Rozpočtová soustava na Slovensku**



*Zdroj: upraveno dle Economic World.eu*

Soustava veřejných rozpočtů se na Slovensku řídí především zákonem č. 523/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech veřejné správy a o změně některých zákonů. Tento zákon upravuje rozpočet sektoru vládních institucí, zejména rozpočet státní, a vzájemné finanční a související vztahy v rámci veřejné správy. Dále jsou tímto zákonem dána pravidla rozpočtového procesu a hospodaření, sestavování státního závěrečného účtu a souhrnné výroční zprávy. Zákon navíc ukládá postavení Ministerstva financí, ústředních orgánů státní správy a jiných právnických osob figurujících ve veřejné správě, upravuje pravidla zřizování a hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací.

Hlavní složkou slovenské rozpočtové soustavy, stejně jako tomu je v případě České republiky, jsou veřejné rozpočty. Nejvýznamnějším veřejným rozpočtem je pak rozpočet státní, který alokuje největší část finančních prostředků.

Jak znázorňuje následující tabulka, příjmy a výdaje slovenského státního rozpočtu jsou členěny dle kapitol a to na běžné a kapitálové. I zde platí, že běžné příjmy jsou primárně určeny k financování běžných výdajů.

**Tabulka 2: Struktura příjmů a výdajů státního rozpočtu SR**

PŘÍJMY	VÝDAJE
<b>Daňové příjmy</b>	<b>Běžné výdaje</b>
přímé daně – z příjmu, místní	mzdy, platy a služební příjmy
nepřímé daně – DPH, spotřební	pojistné a příspěvky pojišťovněm
pojistné na sociální zabezpečení	výrobky a služby
cla a celní poplatky	úroky a poplatky související s úvěry
správní poplatky	<b>Běžné transfery</b>
příjmy z mezinárodního obchodu a transakcí	výplaty starobních, invalidních a vdovských důchodů
<b>Nedaňové příjmy</b>	podpory v nezaměstnanosti
příjmy z podnikatelské činnosti	sociální dávky
příjmy z pronájmu státního majetku	rodinné dávky
přijaté sankční platby	stipendia
přijaté úroky	ostatní
přijaté splátky půjček	<b>Kapitálové výdaje</b>
přijaté peněžní dary	pořízení kapitálových aktiv
<b>Kapitálové příjmy</b>	<b>Kapitálové transfery</b>
výnosy z prodeje cenných papírů	
<b>Granty a transfery</b>	

Zdroj: vlastní zpracování, dle *finance.gov.sk, finance.sk*

#### 1.4 Fiskální politika

Jak již bylo uvedeno výše, veřejný rozpočet je mimo jiné i nástrojem fiskální politiky, kde plní úlohu ovlivňování hospodářského růstu.

Nahodil (2009, s. 40) uvádí, že „fiskální politikou je možno nazvat takovou politiku, jejímž prostřednictvím vláda realizuje příjmové a výdajové programy a záměrně ovlivňuje agregátní poptávku a agregátní nabídku s cílem vyvolat žádoucí a potlačit nežádoucí účinky na výrobu, zaměstnanost a ceny, a tím čelit nezaměstnanosti“.

Pro téma této práce je důležité chápat fiskální politiku tak, jak ji definuje Peková (2008, s. 431). „Fiskální politika je záměrná činnost státu reprezentovaného vládou, využívající zejména státního rozpočtu k regulaci peněžních vztahů mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty s cílem stabilizovat makroekonomický vývoj“. Fiskální politika vlastně využívá stabilizační funkci v praxi a je součástí stabilizační hospodářské politiky státu.

Autoři uvádějí, že manipulovat s příjmy a výdaji státního rozpočtu v rámci fiskální politiky, s cílem podpořit rovnovážný ekonomický růst, je možno dvěma způsoby, a to:

- jednorázovým rozhodnutím státního orgánu, kdy se provádí tzv. záměrná diskreční opatření, jako jsou například změny v daňových sazbách a,
- regulací pomocí vestavěných stabilizátorů, což jsou prvky fiskální politiky, jako jsou například progresivní daně či pojistné na státní politiku zaměstnanosti, zabudované do vnitřní struktury ekonomiky na delší dobu.

## 1.5 Veřejné výdaje

Veřejné výdaje tvoří spolu s veřejnými příjmy nejdůležitější složku veřejných financí. Hamerníková a Maaytová (2010, s. 74) pohlížejí na veřejné výdaje jako na „*tok finančních prostředků, které jsou v rámci veřejné rozpočtové soustavy alokovány na realizaci fiskálních funkcí státu na principu nenávratnosti a neekvivalence*“.

Dle Pekové (2011, s. 222) jsou veřejnými výdaji chápány vztahy důležité při rozdělení a užití veřejných rozpočtů a ostatních peněžních mimorozpočtových fondů s cílem financování netržních činností státu a územní samosprávy. Veřejné výdaje jsou též nástrojem financování potřeb pověřených institucí, které stále více zabezpečují veřejné potřeby prostřednictvím veřejných projektů a veřejných výdajových programů. Tato skutečnost vyžaduje, aby byly veřejné výdaje plánovány v delším časovém horizontu, než je jedno rozpočtové období, tzn. ve střednědobém a dlouhodobém výhledu. V současné době se stále více využívá varianta zajišťování veřejných projektů a veřejných výdajových programů prostřednictvím soukromoprávních neziskových organizací a ziskového soukromého sektoru v rámci tzv. „public – private partnership“ neboli spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem prostřednictvím veřejných zakázek.

Veřejné výdaje jsou částí HDP, která je kolektivně spotřebována a to na základě veřejné volby. V současné době je, díky stále se zvyšující dynamice růstu veřejných výdajů, zásadním problémem stanovení jejich objemu a struktury, jejich nízká efektivnost a nedostatečná analýza důsledků jejich vynakládání.

Nahodil (2009, s. 61) člení veřejné výdaje z těchto hledisek:

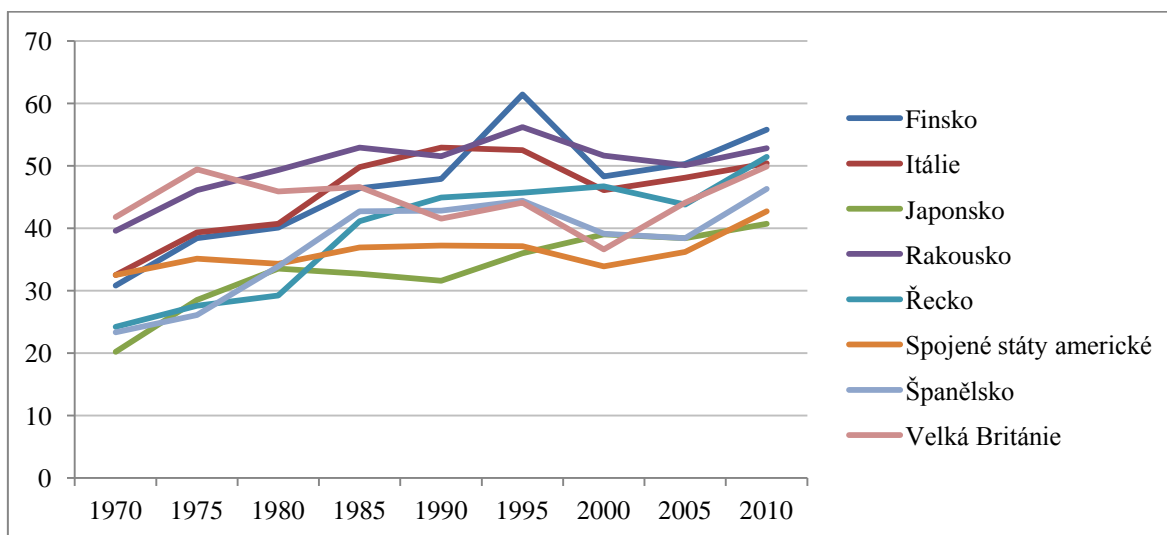
- z hlediska rozpočtové skladby, které rozděluje výdaje dle jednotlivých odvětví národního hospodářství a dle transakcí prováděných vládou,
- z hlediska funkce veřejných financí na:

- alokační, kde se jedná o přímé financování veřejných statků,
  - redistribuční, znamenající peněžní transfery do rozpočtů nižších vládních úrovní a,
  - stabilizační, které slouží k ovlivnění agregátní poptávky a tím i hospodářského růstu.
- z hlediska časového na běžné a kapitálové a,
  - z hlediska rozpočtu jako bilance na:
    - plánovatelné, které jsou buď zákonem dané resp. mandatorní, nebo ostatní a,
    - nahodilé, kde se jedná buď o výdaje sankční, vynucené, nebo nevynucené povahy.

### 1.5.1 Růst veřejných výdajů a jejich příčiny

Veřejné výdaje vyspělých zemí, v souvislosti s vývojem moderní průmyslové společnosti a neustálé expanzi veřejného sektoru, až na drobné výkyvy, nepřetržitě rostou. Dynamiku růstu veřejných výdajů od počátku 80. let 20. století ve vybraných zemích OECD znázorňuje následující graf.

**Obrázek 6: Vývoj veřejných výdajů ve vybraných zemích OECD (jako % z HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle OECD Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics*

Na neustálý růst a změnu struktury veřejných výdajů mají vliv zejména tyto faktory (Peková, 2011, s. 237):

- růst produktivity práce a průměrných příjmů obyvatel, vyšší životní úroveň,



- růst nezaměstnanosti a změna její struktury, vyšší výdaje na podpory v nezaměstnanosti,
- růst počtu obyvatel, změny věkové a sociální struktury obyvatel – snížení porodnosti a stárnutí obyvatelstva,
- mobilita obyvatel směřující k rostoucímu počtu obyvatel stěhujících se do měst,
- technický a technologický pokrok vedoucí k růstu cen vstupů do veřejného sektoru,
- inflace, jež má za následek růst veřejných výdajů na krytí nákladů ve veřejném sektoru,
- rozpočtové omezení, zejména možnost zvyšovat daňový výnos, a schopnost výběru daně bez výraznějších daňových úniků,
- snaha vyrovnat se v životní úrovni vyspělým zemím,
- vliv elasticity poptávky po veřejných a soukromých statcích,
- růst investic v soukromém sektoru, který zpravidla vyžaduje rozvoj infrastruktury ve veřejném sektoru a,
- politické a sociální vlivy.

## 1.6 Veřejné příjmy

Veřejné příjmy se významně podílejí na přerozdělování hrubého domácího produktu, a to nenávratným způsobem.

Hamerníková a Maaytová (2010, s. 108) definují veřejné příjmy jako *„obecné příjmy plynoucí do veřejných rozpočtů, a to jak do rozpočtu státního, tak rozpočtů krajů a obcí, do parafiskálních fondů, ale také do rozpočtu zdravotních pojišťoven“*.

Autoři uvádějí, že veřejné příjmy jsou zdrojem krytí veřejných výdajů a představují vztahy tvorby veřejných rozpočtů, případně i jiných mimorozpočtových fondů.

Peková (2008, s. 296) dále rozlišuje dvě základní členění veřejných příjmů, a to:

- z hlediska návratnosti na:
  - o nenávratné, které plynou do veřejného rozpočtu nebo do mimorozpočtového fondu od různých subjektů a můžeme mezi ně zařadit například daně, dávky, poplatky nebo příjmy z pronájmu státního či obecního majetku a,
  - o návratné příjmy, jako například příjmy z emise krátkodobých pokladničních poukázek nebo příjmy v podobě krátkodobého bankovního úvěru.

- a z hlediska času na:
  - o běžné, jež se v různé výši každoročně opakují a mezi které můžeme zařadit jak daňové, tak nedaňové příjmy a,
  - o kapitálové příjmy, které jsou spíše jednorázového a nedaňového charakteru.

### **1.6.1. Daňové příjmy**

Ve většině vyspělých zemí tvoří největší podíl veřejných příjmů právě daňové příjmy, které jsou i základním nástrojem hospodářské politiky sloužící k ovlivňování makroekonomických ukazatelů. Prostřednictvím daňových příjmů vláda ovlivňuje ekonomické chování různých subjektů, neboť daně snižují jejich disponibilní důchody a možnost jejich užití na spotřebu a investice.

Jak uvádí Kubátová (2010, s. 15), daň je určitým transferem finančních prostředků od soukromého k veřejnému sektoru. „*Daň je definována jako povinná, nenávratná, zákonem určená platba do veřejného rozpočtu. Je to platba neúčelová a neekvivalentní. Daň se pravidelně opakuje v časových intervalech nebo je nepravidelná a platí se za určitých okolností*“.

Jak pokračuje autorka, úloha zdanění vyplývá z hlavních funkcí veřejných financí. Jedná se o funkce:

- alokační, která se uplatňuje tehdy, když trh projevuje neefektivnost v alokaci zdrojů a jejímž úkolem je vložení prostředků tam, kam jich trh vkládá málo, nebo naopak odejmutí prostředků z oblastí, kde jich je příliš mnoho,
- redistribuční, která přesouvá část důchodů a bohatství směrem od bohatších jedinců k chudším a,
- stabilizační, jejímž prostřednictvím se zmírňují cyklické výkyvy v ekonomice v zájmu zajištění dostatečné zaměstnanosti a cenové stability.

Daňový systém resp. soustava je souhrn všech daní, které v daném státě existují, přičemž daňová soustava každého státu se skládá z daní důchodových, spotřebních a majetkových. Některé země přiřazují do daňového systému i daně ekologické.

Většina autorů, jako například Medved' a Nemeč (2011, s. 191), se shoduje, že je prakticky nemožné vytvořit všeobecný model optimálního daňového systému, který by mohl být platný ve všech zemích současně. Existují tak alespoň základní principy, jejichž

dodržování při tvorbě daňového systému dané země výrazně ovlivní jeho optimální fungování.

Podle Stiglitze (1997, s. 460) by daňový systém každé země měl mít pět následujících vlastností:

- ekonomickou efektivnost, což znamená, že daňový systém by neměl bránit efektivní alokaci zdrojů,
- administrativní jednoduchost, vyjadřující požadavek relativní jednoduchosti daňového systému,
- flexibilitu, kterou se rozumí schopnost pružně reagovat na změny v ekonomických podmínkách jednotlivých zemí,
- jednoznačný vztah k politickému systému, jež vyžaduje, aby daný daňový systém umožnil všem občanům snadný přehled o tom, kolik a kam platí, aby výsledek odpovídal jejich skutečným preferencím a,
- spravedlnost, vyjadřující spravedlivý přístup ke zdaňování různých skupin obyvatel.

Jak už bylo naznačeno výše, každá země má určitou skladbu daní v rámci svého daňového systému. Tuto skladbu lze klasifikovat z různých hledisek. Mezi základní patří členění z hlediska (Kubátová, 2010, s. 20):

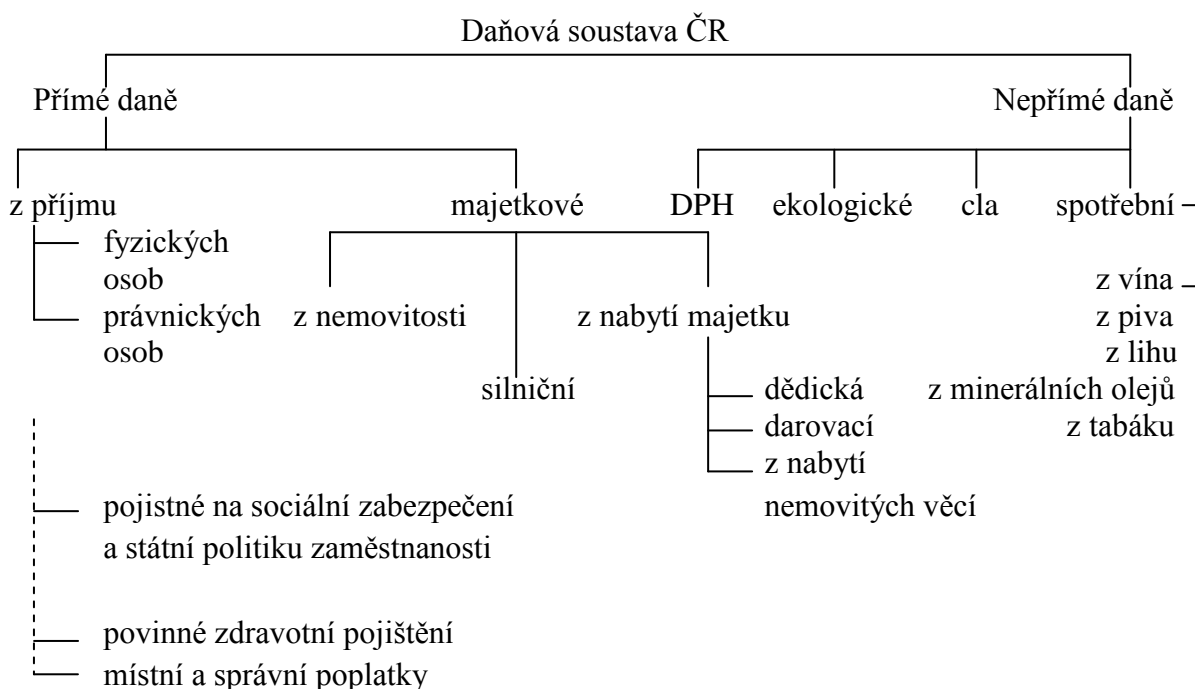
- vazby na důchod poplatníka, která vymezuje daně, jako:
  - o přímé, které platí poplatník na úkor svého důchodu a předpokládá se, že je nemůže převést na jiný subjekt (například daně důchodové a majetkové) a,
  - o nepřímé, kde se předpokládá, že je subjekt, který daň odvádí, neplatí z vlastního důchodu, ale že je přenáší na jiný subjekt (například daně ze spotřeby, daň z přidané hodnoty nebo cla).
- objektu, na něž jsou uloženy, se daně třídí na daně z:
  - o důchodu poplatníka (ze mzdy, úroků, nebo zisků),
  - o spotřeby, které buď zdaňují veškerou spotřebu, jako například daň z přidané hodnoty, nebo jen určité druhy zboží a,
  - o majetku, a to jak nemovitého, tak i movitého.
- vztahu k platební schopnosti poplatníka, který člení daně na:
  - o osobní, které jsou adresné a mají vztah ke konkrétnímu poplatníkovi, tím že zohledňují jeho platební schopnost (daně důchodové) a,

- in rem, což jsou daně, které se platí bez ohledu na platební schopnost poplatníka (například daň z přidané hodnoty a daně spotřební).
- vztahu mezi velikostí daně a velikostí daňového základu, kde se jedná o daně:
  - stanovené bez vztahu ke zdaňovanému základu (daně paušální a daně z hlavy),
  - specifické, které jsou stanoveny podle množství jednotek daňového základu nebo množství jednotek užitečné vlastnosti v daňovém základu (například daně spotřební) a,
  - ad valorem, jež se určují podle ceny z daňového základu (například daň z přidané hodnoty nebo daně důchodové).
- daňového určení, tj. podle rozpočtu, do kterého plynou, se daně klasifikují jako daně:
  - svěřené, které plynou jenom do určitého rozpočtu (státního, nebo do rozpočtů příslušného stupně územní samosprávy) a,
  - sdílené, u kterých je dle zákona stanoven podíl na celostátním výnosu těchto daní jako příjem různých rozpočtů v rámci rozpočtové soustavy.

### **Daňový systém v České republice**

Daňový systém České republiky je ve svých hlavních znacích podobný systémům většiny vyspělých zemí, zejména pak evropských. Daňové příjmy pocházejí zhruba ve stejné míře z daní nepřímých a daní přímých (Finanční správa, 2014). Současná daňová soustava České republiky, jak znázorňuje následující schéma, postihuje zdaněním příjmy, spotřebu a majetek.

**Obrázek 7: Daňová soustava České republiky**

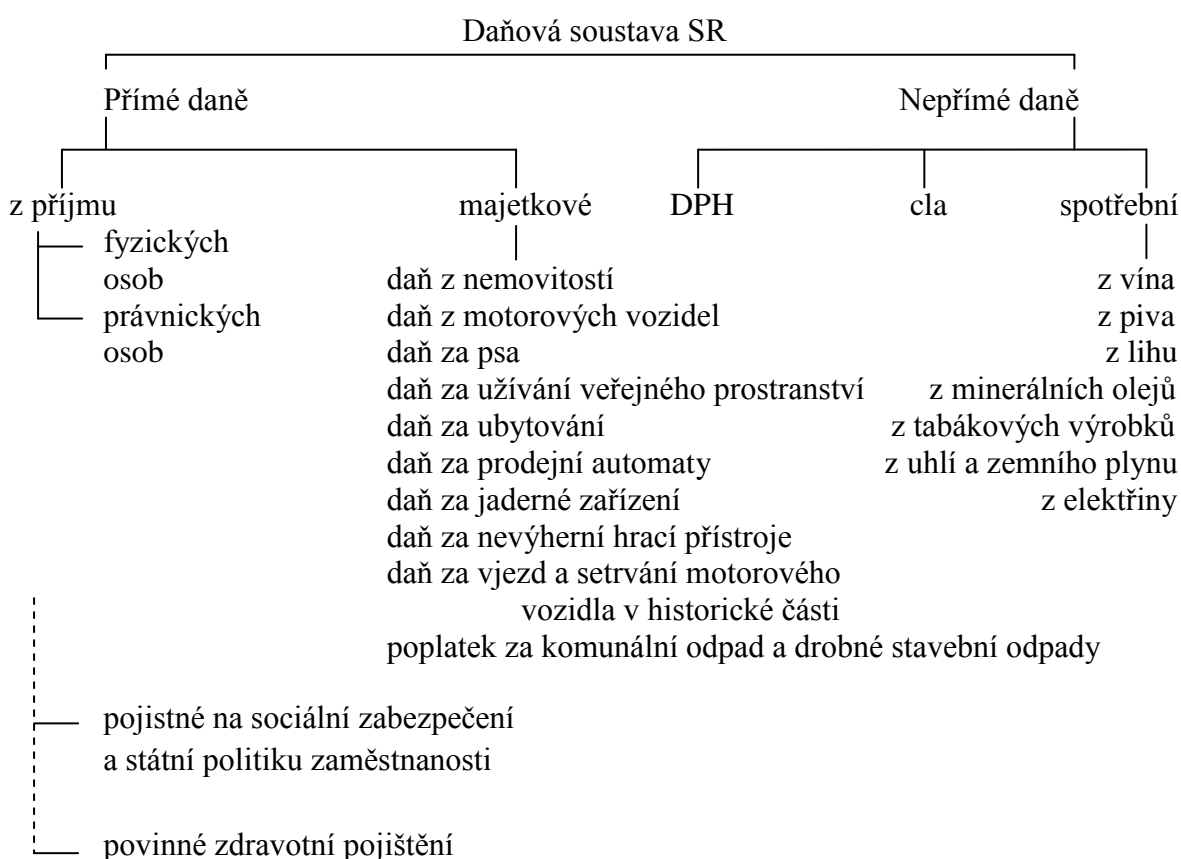


*Zdroj: vlastní zpracování, dle Peková (2011, s. 348)*

### **Daňový systém na Slovensku**

Slovenská daňová soustava je oproti české poměrně jednoduchá a ve srovnání s předchozími lety se ještě zjednodušila. Skládá se z daní přímých, nepřímých a místních. Přímé daně představuje především daň z příjmů fyzických a právnických osob. Nepřímé daně tvoří spotřební daně a daň z přidané hodnoty (Finance, 2013). Schéma slovenského daňového systému znázorňuje následující schéma.

**Obrázek 8: Daňová soustava Slovenska**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle finance.sk*

## 1.7 Rozpočtový deficit a veřejný dluh

Jak už bylo uvedeno v kapitole 1.2.1, pro analyzování stavu ekonomiky dané země, je nutné každoročně sledovat a hodnotit rozdíl mezi veřejnými příjmy a výdaji. Jak už také bylo zmíněno, v současné době většina zemí každoročně vykazuje deficity, což znamená, že v rámci rozpočtové soustavy, veřejné výdaje přesahují veřejné příjmy. Každoroční vykazování a následné kumulování rozpočtových deficitů je příčinou vzniku a růstu veřejného dluhu.

Sledování a hodnocení velikosti rozpočtového deficitu a veřejného dluhu je nejen pro Českou a Slovenskou republiku, ale i pro ostatní státy Evropské unie, důležité z důvodu dodržení kritérií, kterými jsou jednotlivé členské státy vázány v rámci tzv. Maastrichtské smlouvy. Maastrichtská smlouva deklaruje, že rozpočtový deficit členské země nesmí být vyšší než 3% HDP a veřejný dluh nesmí být vyšší než 60% HDP dané země.

Vykazovat rozpočtový deficit a veřejný dluh lze dvěma způsoby, a to (MFČR, 2013):

- dle metodiky Mezinárodního měnového fondu (GFS 1986, resp. GFS 2001) a
- dle metodiky Eurostatu (ESA 95).

Hlavním rozdílem mezi zmíněnými metodikami je fakt, že metodika GFS 1986 je postavena na bázi peněžních toků, zatímco metodika ESA 95 pracuje s daty na akruálním principu. Pro přiblížení se obou metodik, vytvořil Mezinárodní měnový fond nový mezinárodní statistický standard GFS 2001, který začal být implementován členskými státy v roce 2002. V současné době již většina států, včetně České a Slovenské republiky, přechází na novou verzi metodiky MMF.

V rámci GFS 1986 jsou veškeré operace běžného roku sledovány na hotovostním principu, tedy v okamžiku, kdy je příjmová, resp. výdajová operace realizována. Na základě nové verze metodiky GFS však už nejsou sledovány jen transakce veřejných rozpočtů realizované na peněžní bázi a ze stavových veličin, které byly vykazovány dle předchozí verze, ale zaznamenávají se i operace související se vznikem, zánikem či přeměnou pohledávek a závazků a s ostatními ekonomickými toky jako jsou například zisky či ztráty z držby aktiv a závazků. Další rozdíl mezi verzemi spočívá v pojetí veřejného sektoru. Institucionální pokrytí sektoru v metodice GFS 1986 vycházelo z funkčního pojetí definice sektoru vlády. Naproti tomu GFS 2001 zahrnuje do vládního sektoru subjekty na základě institucionálního pojetí, které je definováno totožně jako v metodice ESA 95.

Metodika ESA 95 zachycuje operace daného fiskálního roku tehdy, když se ekonomická hodnota vytváří nebo zaniká, nebo když se pohledávky a závazky zvyšují nebo snižují, a to bez ohledu na to, kdy bude realizovaná operace peněžně uhrazena a zda vůbec s peněžním tokem souvisí. U metodiky ESA 95 neexistuje přímá vazba na příjmy, výdaje a výsledek hospodaření uváděný v rozpočtových dokumentech.

Za vykazování prostřednictvím metodiky GFS 1986 resp. GFS 2001 je zodpovědné Ministerstvo financí dané země. Výhodou této metodiky je dostupnost dat v relativně krátkém čase po skončení sledovaného období a také nižší náročnost na zdrojová data. Metodika navíc umožňuje včasné vytváření fiskálních predikcí, má přímou vazbu na schvalovaný státní rozpočet, rozpočty státních fondů a ostatních segmentů veřejných rozpočtů.

Metodika Eurostatu ESA 95 je relevantní pro výpočet maastrichtských konvergenčních kritérií vládního deficitu a dluhu. Eurostat tuto metodiku průběžně aktualizuje a také

kontroluje její implementaci v jednotlivých zemích. Za dodržování tohoto standardu je zodpovědný národní statistický úřad. V dokumentech, které jsou předkládány Evropské unii, jsou příslušné orgány povinni vykazovat údaje o hospodaření vládního sektoru v této metodice.

### **1.7.1 Rozpočtový deficit**

Rozpočtový deficit lze dle Dvořáka (2008, s. 51) obecně charakterizovat jako „*nesoulad mezi rozpočtovými příjmy a výdaji v rámci fiskálního roku, evidovanými na hotovostní bázi*“.

Jak uvádí Peková (2008, s. 456), teorie veřejných financí v návaznosti na makroekonomii člení rozpočtový deficit na:

- strukturální neboli aktivní, jež je určován opatřeními hospodářské politiky s volností rozhodování (např. stanovení daňových sazeb, příspěvků na sociální zabezpečení nebo výše výdajů na obranu) a,
- cyklický, jež je určován pasivně stavem hospodářského cyklu, tj. výší národního důchodu a produktu.

Dle autorky, „*skutečný rozpočet zachycuje skutečně vynaložené výdaje, příjmy a deficity v daném období. Strukturální rozpočet propočítává, jaké by byly státní příjmy, výdaje či deficity, kdyby ekonomika fungovala na základě potenciálního produktu. Cyklický rozpočet propočítává dopad hospodářského cyklu na rozpočet – měří změny v příjmech, výdajích a deficitech, které vznikají proto, že ekonomika nefunguje na úrovni potenciálního produktu, ale nachází se v konjunktúře nebo v recesi. Cyklický rozpočet je tedy rozdíl mezi skutečným a strukturálním rozpočtem*“.

Podle Dvořáka (2008, s. 51) je velmi důležité rozlišovat deficit i z hlediska času, tedy deficit před zahájením rozpočtového období, v jeho průběhu a na konci daného období. V případě rozpočtového deficitu na začátku období, se jedná o určitý předpoklad či záměr, který vyjadřuje vládní představu o vývoji rozpočtového hospodaření v budoucím roce, která vždy kombinuje aktivní vládní fiskální záměr a odhad působení nezávislých vnějších vlivů. V průběhu roku pak dochází běžně ke vzniku deficitu i při vyrovnaném návrhu rozpočtu, což je způsobeno vlivem sezónních nepravidelností. Zásadní význam má však deficit na konci rozpočtového období, kdy odráží skutečný výsledek hospodaření státu a je výrazem krátkodobé fiskální nerovnováhy.



Rozhodující vliv na celkový rozpočtový deficit má bezesporu deficit státního rozpočtu. I přes tento fakt, je však důležité analyzovat příčiny deficitů v rámci celé rozpočtové soustavy. Příčiny vzniku a výši rozpočtového deficitu mohou ovlivňovat různé faktory, které můžeme rozdělit na vnitřní, které jsou závislé na vládních rozhodnutích, a na vnější, které této závislosti nepodléhají (Peková, 2008, s. 468).

Mezi základní vnitřní faktory, které ovlivňují aktivní deficit, můžeme zařadit:

- expanzivní charakter fiskální politiky, vláda záměrně zvyšuje výdaje státního rozpočtu nebo snižuje daňové zatížení,
- časové rozložení výdajového šoku resp. rozložení financování nákladných investic pomocí deficitu do několika rozpočtových období,
- časové rozložení daňového zatížení do více let a,
- vládní populismus projevující se zejména v předvolebním období.

Za základní vnější faktory, ovlivňující pasivní deficit, pak můžeme označit:

- kolísání tempa ekonomického růstu, hospodářský pokles či růst nezaměstnanosti,
- růst cen základních surovin, cenové šoky,
- deprese ve světě, které se šíří mezi zeměmi díky vzájemné hospodářské propojenosti jejich ekonomik,
- úrok z veřejného dluhu, který v řadě zemí způsobuje v dalších rozpočtových obdobích deficit státního rozpočtu a,
- mimořádné, nepředvídatelné události, jako například válečné konflikty nebo přírodní katastrofy.

Co se týče důsledků rozpočtového deficitu, tak jak už bylo naznačeno a jak uvádí Dvořák (2008, s. 65), v dlouhodobém horizontu je deficit jednoznačně negativním jevem, který zvyšuje veřejný dluh a který je nutno krýt prostřednictvím zvyšování objemu veřejných výdajů. Z krátkodobého hlediska však může být na deficit pohlíženo pozitivně. Krátkodobě spočívá výhoda rozpočtového deficitu především v tom, že umožňuje změkčení vládního rozpočtového omezení, což může být výhodné v případě působení exogenních vlivů, kdy se jedná o eliminaci negativních důsledků šokové změny na druhou rozpočtovou stranu, a financování efektivních výdajových programů, kde platí, že výnosy z investice převyšují dluhové úroky.

### 1.7.2 Veřejný dluh

Většina autorů obecně charakterizuje veřejný dluh jako souhrn závazků státu, jednotlivých subjektů územní samosprávy, veřejnoprávních institucí a veřejných podniků.

Zároveň je možné chápat veřejný dluh jako souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu, jednotlivým stupňům územní samosprávy, veřejným fondům a ostatním institucím ve veřejném sektoru. Toto pojetí dluhu, ke kterému se přiklání i Dvořák (2008, s. 79), je důležité vzhledem ke skutečnosti, že veřejný dluh představuje pohledávku nejen vůči současné, ale hlavně vůči budoucí daňové povinnosti obyvatelstva.

Jak už také bylo zmíněno v kapitole 1.2.1, veřejný dluh úzce souvisí s deficitem veřejných rozpočtů, zejména pak s deficitem rozpočtu státního, a je výrazem dlouhodobé fiskální nerovnováhy.

Veřejný dluh lze členit a klasifikovat na základě mnoha hledisek. Peková (2011, s. 508) rozlišuje dluh:

- hrubý, který je dán součtem všech závazků státu a jeho částí, a čistý, který je snížen o pohledávky vůči jiným subjektům,
- vnitřní, který představuje závazek vůči domácím ekonomickým subjektům, a vnější, který je závazkem vůči subjektům zahraničním,
- krátkodobý, střednědobý a dlouhodobý v závislosti na době splatnosti a,
- oficiální, který se vykazuje a je tudíž znám, a skrytý, který je potenciální a znám přesně není.

Většinou je veřejný dluh vykazován jako hrubý. Důvodem je přesnost výsledků vykazování dluhu v rámci komparace mezi jednotlivými zeměmi. Ne vždy je totiž možné přesně určit, jaké pohledávky lze od hrubého dluhu odečíst.

Jak už bylo řečeno, největší část veřejného dluhu tvoří dluh státní. Ten je ve většině zemí financován emisí státních dluhopisů, tzv. obligací. Peková (2011, s. 517) uvádí, že se může jednat buď o zaknihovanou formu, kdy jsou obligace evidovány na účtech, nebo o materializovanou resp. listinnou formu státního dluhopisu. Důvodem využívání státních dluhopisů k financování dluhu státu je fakt, že je jejich emise výhodná jak pro soukromé investory, tak pro samotný stát. Pro soukromé investory jsou státní cenné papíry výhodné z důvodu uvažované nulové rizikovosti a stabilního výnosu a pro stát je výhodná nižší výše úroků, než kterou by stát zaplatil v případě bankovního úvěru.

Příčiny růstu státního resp. veřejného dluhu člení autorka na mimorozpočtové a rozpočtové. Mezi mimorozpočtové příčiny růstu dluhu patří zejména přijetí závazku jiného subjektu či přijetí dluhu z minulého období, míra monetizace dluhu a v neposlední řadě mají na jeho růst vliv dlužné úroky. Nejvýznamnější příčinou růstu dluhu však zůstává kumulace každoročních deficitů, což je hlavně v současné době ve většině zemí zásadní problém.

Při hodnocení důsledků veřejného dluhu je nutné odlišit jeho účinky na (Dvořák, 2008, s. 126):

- systém veřejných financí – tzn. účinky rozpočtové a fiskální a,
- reálnou ekonomiku – tzn. účinky makroekonomické.

Financování dluhu prostřednictvím emise obligací či prostřednictvím bankovních úvěrů vytváří povinnost pravidelně platit úroky, jedná se o rozpočtový důsledek růstu veřejného dluhu. Existuje – li tedy veřejný dluh, musí se z něho každý rok splácet úroky, což zvyšuje rozpočtový deficit v daném roce.

Tím, že úrok z veřejného dluhu zvyšuje veřejné výdaje, zužuje růst veřejného dluhu prostor pro aktivní fiskální politiku. Tento fiskální důsledek růstu dluhu způsobí, že podíl aktivní složky deficitu klesá a současně se zvyšuje podíl pasivní složky, která je závislá na vnějších faktorech a které vláda nemůže bezprostředně ovlivnit. Tento fakt se neblaze podepisuje na situaci vlády v období recese, která vyžaduje fiskální expanzivní opatření. Zvýšení veřejných výdajů resp. snížení daní sice podpoří růst, současně však zvýší rozpočtový deficit a veřejný dluh se pak v tomto případě chová jako automatický rozpočtový destabilizátor, který zužuje rozhodovací prostor při řešení rozpočtového problému.

Makroekonomické důsledky růstu veřejného dluhu lze očekávat se zvýšením úrokových sazeb jednotlivých zemí. Dvořák dále uvádí, že tento fakt se přitom projeví spíše ve větších otevřených ekonomikách. V menších ekonomikách je tento efekt slabší, protože veřejný dluh není rozhodujícím faktorem, ovlivňujícím úrokovou míru, která zde reaguje spíše na vývoj světové úrokové míry a na míru inflace. Vztah inflace a veřejného dluhu není zcela zjevný, reálně neexistuje žádný důkaz o jeho vlivu. Zjevné je jen to, že inflaci způsobuje tzv. monetizace veřejného dluhu, která je jedním z možných řešení omezení resp. snížení dluhu.

Jak už bylo řečeno, veřejný dluh je jednou z alternativ řešení krátkodobé fiskální nerovnováhy. Z hlediska dlouhodobého však není řešením, ale pouze jeho odložením. Ke snížení veřejného dluhu na únosnou míru vedou dvě hlavní cesty, a to (Peková, 2011, s. 518):

- pasivní, která využívá pozitivního vlivu exogenních faktorů a,
- aktivní, při níž jsou přijímána vládní hospodářsko-politická opatření.

Pozitivním exogenním faktorem je dosažení vyššího tempa růstu hrubého domácího produktu, než je výše efektivní úrokové sazby z veřejného dluhu. Toto řešení je však v současné době ve většině zemí nemožné. Jako reálnější se jeví využití vlivu inflace na pokles reálné výše veřejného dluhu, které sebou ale nese nebezpečí nepříznivých zásahů do ekonomiky. Navíc toto řešení také většinou naráží na nezávislou protiinflační politiku centrální banky.

Další možností jsou dle Pekové (2011, s. 518) vládní opatření, tzn. „*důsledná snaha státu dosáhnout přebytku státního rozpočtu a z něho splácet dluh včetně úroků*“. Možným řešením je získat finanční prostředky na snižování dluhu prostřednictvím přebytku státního rozpočtu, tedy prováděním restriktivních opatření. Úskalí tohoto řešení však spočívá v tom, že vlády jsou voleny na krátké období, ale tato opatření by měla působit dlouhodobě, tudíž jsou tato opatření přijímána ze strany vládních orgánů se značnou neochotou. Nepopulárním řešením ze strany ekonomických subjektů je zavedení mimořádné dávky, tedy jednorázové zdanění kapitálových výnosů paušální daní. Dalším možným řešením je využití zahraniční pomoci, nebo odmítnutí existujícího dluhu, což je však jen krajním a velmi riskantním řešením. Dalším krajním a těžko prosaditelným řešením je, už dříve zmíněná, monetizace dluhu, která snižuje dluh prostřednictvím záměrně vyvolané inflace. Jako aktivní nástroj lze v případě snížení veřejného dluhu využít i prodej majetku, tedy využít výnosů z privatizace. Jedná se však o řešení jednorázové a krátkodobé.

## **2. VÝVOJ REFORMEM VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČESKÉ REPUBLICE A NA SLOVENSKU**

S problémy veřejných financí spojenými s nadměrnými deficity veřejných rozpočtů a následnou vysokou mírou zadluženosti se v současné době potýká většina vyspělých ekonomik. Přestože v zemích jako je Česká republika a Slovensko není situace tak vážná, rostoucí trend deficitů převážně státního rozpočtu je značný.

K zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí je třeba, aby státy uskutečňovaly systémové a komplexní změny. To však bývá ve většině zemí zásadním problémem. Důsledky finanční krize, časté změny u politické moci a komplikovanost a provázanost jednotlivých oblastí veřejné politiky zapříčiňují, že se většina zemí uchyluje spíše k dílčím reformám jednotlivých oblastí veřejných financí, které nebývají dostačující a současnou situaci v dostatečném měřítku neřeší.

Zvláště v posledních letech se navíc potvrzuje fakt, že samotné reformní úsilí nemusí být vždy dostačující. Podstatné je, aby politická moc dodržovala fiskální disciplínu a zohledňovala při koncipování vládních politik dlouhodobý horizont.

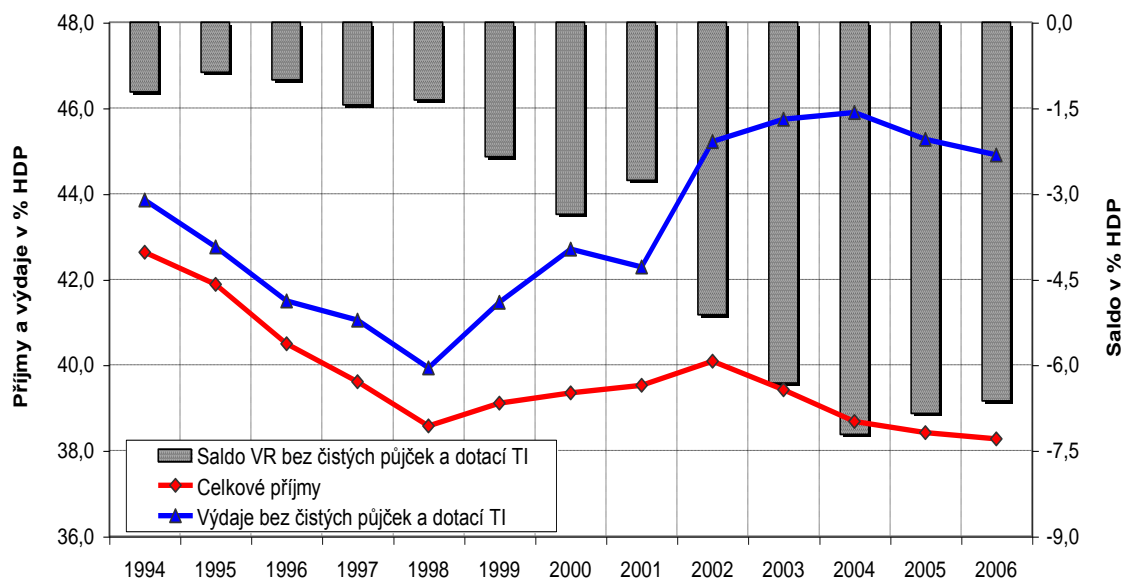
Druhá část této práce se zaměřuje na analýzu jednotlivých reformních období probíhajících v České republice a na Slovensku v letech 2003 – 2014. Výchozí období znamenalo pro obě země určité nastartování reformních snah, které měly vést k postupnému snižování deficitů veřejných rozpočtů. Zásadním milníkem vybraných zemí je rok 2004, kdy se Česká republika i Slovensko staly členy Evropské unie. Každé analyzované období je charakteristické reformními snahami jednotlivých vlád, které byly v daných obdobích u moci. Zásadní vliv na jednotlivá období mají hospodářská situace v daném období a s ní související světová finanční krize a též podmínky vyplývající ze členství v Evropské unii.

### **2.1 Důvody pro reformu veřejných financí v České republice**

Jak už bylo řečeno, veřejné rozpočty v České republice vykazují dlouhodobě deficitní sklony. Přitom je patrné, že tento růst již v době před vstupem do Evropské unie nesouvisel pouze s transformačními problémy a s fází ekonomického cyklu, nýbrž měl strukturální charakter. Deficity dosahovaly vysokých úrovní a to i navzdory pomoci privatizačních a jiných jednorázových zdrojů. Výrazný nárůst veřejného dluhu a dlouhodobě neudržitelná rozpočtová politika zavdala impulz k významným reformním krokům a vypracování tzv. Koncepce reformy veřejných rozpočtů.

Akcelerace růstu veřejného deficitu a rozdílu mezi příjmy a výdaji v letech 1994 až 2006 je znázorněna v následujícím grafu.

**Obrázek 9: Vývoj příjmů, výdajů a deficitu veřejných rozpočtů v letech 1994 až 2006**



*Zdroj: MFČR (2003, s. 12, pozn.: roky 2004 až 2006 jsou predikované za předpokladu zachování příjmové i výdajové stránky veřejných rozpočtů)*

Důvodem výše znázorněného negativního vývoje byly prohlubující se strukturální obtíže, které zapříčiňovaly, že ani růstová fáze hospodářského cyklu nedokázala zastavit trend narůstání fiskálních deficitů. Co se týče dalších důvodů, jednalo se především o dočasnost jednorázových příjmů a také jasně viditelné negativní fiskální dopady procesu stárnutí obyvatelstva.

Důvodem prohlubování deficitů na straně příjmů byl jednoznačně fakt, že docházelo k významnému poklesu daňové kvóty. Pro představu, od roku 1995 klesla její hodnota ze 40% k HDP na 35,5% v roce 2003. Na straně výdajů se pak jednalo o růst jejich mandatorní složky, převážně sociální povahy, která vzrostla o téměř 10%, z hodnoty 45% na výdajích státního rozpočtu v roce 1995 na 55% v roce 2003.

Nejen neudržitelná fiskální politika, ale i zmiňovaný plánovaný vstup do Evropské unie, nutnost plnit principy a pravidla se vstupem spojené, schopnost dokázat, že se ve fiskální politice v dalších obdobích prosadí zvraty v nepříznivých tendencích a že Česká republika je schopna účinnými nástroji a dostatečnou vůlí těchto změn dosáhnout, to vše odráží nutnost rozsáhlé reformy veřejných financí

## **2.2 Reforma veřejných financí v České republice v letech 2003 – 2006**

Základem tohoto reformního období se stal dokument Koncepce reformy veřejných rozpočtů (MFČR, 2003), který byl schválen vládou v roce 2003 pod vedením tehdejšího premiéra Vladimíra Špidly. Cílem dokumentu bylo navrhnout takovou fiskální reformu, která by vedla ke snížení podílu schodku veřejných rozpočtů na HDP při zachování sociální soudržnosti a kvality veřejných služeb. Jednalo se o první krok rozsáhlé konsolidace veřejných financí, který měl směřovat jednak ke stabilizaci veřejných rozpočtů a ustálení jejich dalšího vývoje a jednak ke zkvalitnění institucionálního rozpočtového rámce.

Jak uvádí zpravodajský deník Ipoint (2003), předkládaný materiál dokumentoval, že fiskální politika je dále neudržitelná a že nechce-li vláda riskovat hromadění potíží v ekonomice, sociální oblasti, oblasti veřejných služeb a rostoucí problémy s integrací České republiky do Evropské unie, musí co nejrychleji nastartovat proces fiskální konsolidace.

Dílčím cílem první etapy konsolidačního procesu bylo ve střednědobém horizontu provést takové reformní kroky, které by zajistily nejpozději do roku 2008 snížení deficitu veřejných financí pod 3% k HDP (MFČR, 2003, s. 29).

Fiskální reforma měla v první fázi představovat souhrn opatření na příjmové a výdajové straně veřejných rozpočtů, přičemž větší část opatření měla být realizována ve formě úspor výdajů. Poměr opatření z příjmových a výdajových přínosů byl plánován na 1:2 až 1:3.

Samotná realizace fiskální reformy započala v roce 2003 přípravou legislativních podmínek, které se projevily již při přípravě státního rozpočtu a střednědobého rozpočtového výhledu na roky 2004 – 2006. Aby bylo možné dosáhnout snížení dosavadního deficitního hospodaření a aby byla vláda nucena dodržovat určitou fiskální disciplínu spojenou s přesným definováním a dodržováním cílů v delším časovém horizontu, byl vytvořen tzv. závazný střednědobý výdajový rámec, který představuje nástroj, jak přesunout těžiště z každoročního neefektivního vyjednávání o rozpočtu do koncepční víceleté roviny. Toto opatření mělo výrazným způsobem pomoci správcům rozpočtových kapitol, kteří na základě schválených střednědobých výdajových rámců pro své kapitoly měli mít možnost racionálněji projektovat své činnosti a programy a řídit potřebné změny ve svých resortech. Zároveň měli mít správci možnost převádět jak investiční, tak provozní prostředky, které by nespotřebovali v daném roce, do roků dalších. Tato nová metodologie fiskálního cílení a stanovení střednědobých výdajových rámců se

stala návrhem novely zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a byla hlavním systémovým pilířem reformy veřejných rozpočtů.

Zahrnutí těchto opatření do právního řádu mělo znamenat spolu s dalšími systémovými reformními kroky, jako jsou výkonnostní audity, výkonnostní rozpočtování, programová skladba rozpočtu a zvýšení transparentnosti činností a programů vlády, posun České republiky mezi státy s moderními rozpočtovými systémy, které již byly implementovány i v zemích Evropské unie.

V rámci konkrétních změn veřejných rozpočtů byly v rámci koncepce v první fázi konsolidace navrhovány úpravy ve struktuře daňových příjmů a veřejných výdajů (MFČR, 2003, s. 49). V oblasti daňových příjmů byly navrhovány jak změny jednotlivých sazeb, tak i zcela nové úpravy, přičemž nejvýznamnější měla být změna daně z přidané hodnoty, kde mělo dle návrhu dojít k přesunu části zboží a služeb ze snížené 5% sazby do základní 22% sazby. Další změna v oblasti nepřímých daní se měla týkat sazeb spotřebních daní, především se mělo jednat o postupné zvyšování daně z cigaret až do výše 57%. V oblasti daní přímých pak mělo dojít zejména ke snížení sazby daně z příjmu právnických osob z 31 na 24%. Důvodem zmíněných úprav byla snaha o snížení daňové kvóty, postupný odklon od daní přímých k daním nepřímým a následné posílení daňových příjmů jako stabilního zdroje plynoucího do státního rozpočtu. V neposlední řadě se navrhované úpravy na straně daňových příjmů týkaly modernizace daňové správy a zavedení opatření vedoucích k omezení daňových úniků. Od opatření na straně příjmů si přitom vláda slíbvala za tříleté období výnos až ve výši 63 mld. Kč.

Na straně výdajů byl v rámci koncepce navržen tzv. mix výdajových opatření, který měl představovat hloubkovou změnu jednotlivých výdajových oblastí. Základní systém důchodového pojištění byl dlouhodobě finančně neudržitelný, a proto bylo třeba navrhnout takovou reformu, která by vedla ke zvýšení počtu ekonomicky aktivního obyvatelstva, čehož mělo být dosaženo díky pozdějšímu odchodu do důchodu. Věková hranice odchodu do důchodu měla být dle návrhu zvýšena až na 63 let. Dílčích změn měla dle koncepce dostat i oblast nemocenského pojištění a oblast státní sociální podpory a péče. Co se týče připravovaných změn a předpokládaných finančních škrťů v oblasti nemocenského pojištění, cílem bylo především zabránit zneužívání fungování systému a snížení četnosti a délky pracovní neschopnosti. Smyslem dávkové reformy pak mělo být celkové zefektivnění systému a intenzivnější cílení dávek na skutečně sociálně potřebné. Díky již



zmíněnému očekávanému negativnímu dopadu procesu stárnutí obyvatelstva bylo nutné vystavit rozsáhlejší reformě i oblast veřejného zdravotního pojištění. Bylo třeba vytvořit podmínky k tomu, aby systém byl schopen větší finanční soběstačnosti a vyváženosti a aby byla provedena taková systémová opatření, která by regulovala a kontrolovala náklady a zvyšovala efektivnost hospodaření zdravotnických zařízení ve veřejném sektoru. V důsledku toho mělo dle koncepce dojít ke zvýšení vyměřovacího základu na zdravotní pojištění. Na straně výdajů byla v rámci koncepce navržena i změna týkající se platů a personálních opatření ve veřejném sektoru. Především bylo v této oblasti plánováno zmrazení počtu zaměstnanců ve státní správě a zavedení nového platového tarifního systému. Prostřednictvím aktivních výdajových opatření mělo dle vlády dojít k úsporám ve státním rozpočtu ve výši až 122 mld. Kč v průběhu plánovaného tříletého období.

Koncepce reformy veřejných rozpočtů (2003, s. 64) mimo jiné kladla důraz také na to, aby na sebe jednotlivá opatření navazovala a vytvořila tak komplexní rámec chování veřejného sektoru. K tomu je zapotřebí, kromě již zmíněného fiskálního cílení a tvorby střednědobých výdajových rámců, i nový přístup k sestavování, realizaci a hodnocení veřejných rozpočtů. Rozpočty by měly být sestavovány tak, aby poskytovaly informace o činnostech, na které budou prostředky z rozpočtu vynakládány a zároveň by měla být vymezena pravomoc a zodpovědnost jednotlivých pracovníků veřejného sektoru za dodržování stanovených rozpočtových cílů.

### **2.2.1 Realizace reformy 2003 - 2006**

První fáze konsolidace veřejných financí měla za cíl nastartovat rozsáhlé reformní kroky, které měly primárně vést k postupnému snižování stále se prohlubujícího deficitu veřejných financí.

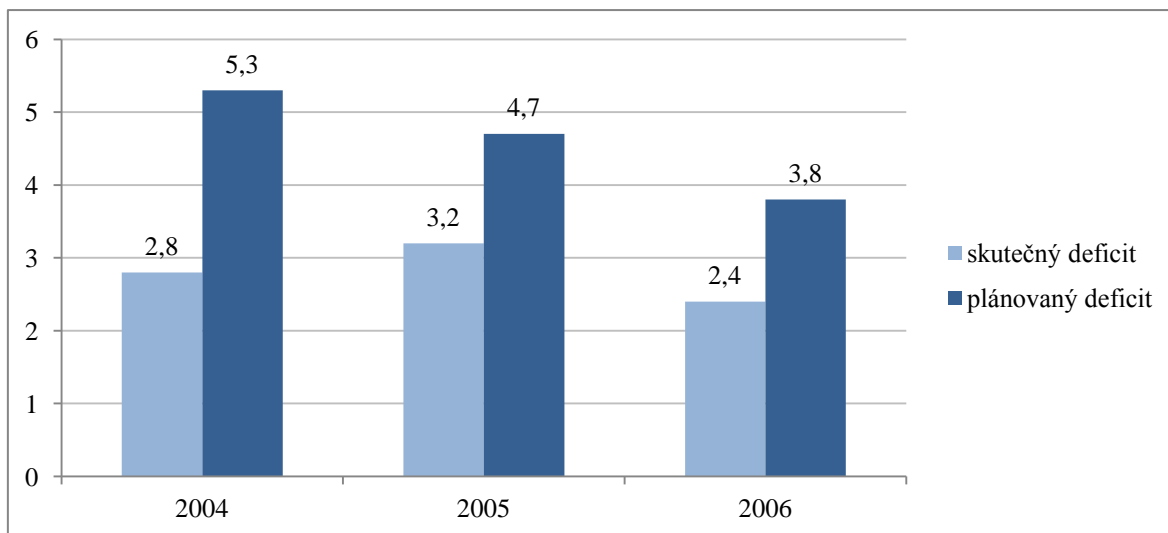
Od května 2004, kdy se Česká republika stala členem Evropské unie a začaly se na ni vztahovat fiskální pravidla, je vláda povinna prezentovat svou fiskální strategii v tzv. Konvergenčním programu, který je každoročně aktualizován a předkládán Radě Evropské unie, která ho hodnotí a na jeho základě vydává doporučení a výzvy.

Na základě prvního předloženého Konvergenčního programu byla s Českou republikou zahájena procedura týkající se nadměrného schodku. Rada Evropské unie České republice doporučila strategii, podle níž byl v roce 2004 očekáván deficit ve výši 5,3% HDP, v roce 2005 byl očekáván nejvýše na hranici 4,7% HDP, v roce 2006 by se pak deficit neměl dostat přes 3,8% HDP a v roce 2007 přes 3,3% HDP. (mfcz.cz, 2004, s. 3) Podle této

strategie měl v roce 2008 deficit dosáhnout hranice 3% HDP, kterou vláda stanovila v Koncepci reformy veřejných rozpočtů a která by znamenala splnění maastrichtského referenčního kritéria.

Z následujícího grafu vývoje deficitu veřejných financí je patrné, že v rámci první fáze reformy se hlavní cíl podařilo splnit.

**Obrázek 10: Vývoj deficitu veřejných financí v letech 2004 – 2006 (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Český statistický úřad*

Tento pozitivní vývoj deficitu veřejných financí byl způsoben především vyššími daňovými výnosy, které byly oproti plánu vyšší téměř o třetinu, a změnou rozpočtových pravidel, která umožnila převod nevyčerpaných prostředků organizačních složek státu do rezervních fondů. Vyšší daňové výnosy byly vzhledem k uskutečnění plánovaných opatření ovlivněny zejména výnosem daně z příjmů právnických osob a výnosem ze spotřebních daní. Na základě hodnocení Ministerstva financí České republiky (MFČR, 2006a, s. 7) vláda předpokládala, že bude, vzhledem k nad očekávání vyšším daňovým příjmům, Česká republika nadále schopna v dalších letech plnit fiskální cíle i navzdory tomu, že v průběhu první fáze reformy nebyly implementovány některé plánované výdajové úspory v podobě snížení výdajů na dávky sociální péče a státní sociální podporu, změny platů pracovníků ve veřejném sektoru, nebo v podobě plošného omezení výdajů jednotlivých kapitol.

Závěrem tedy lze říci, že ačkoliv došlo pouze k částečné realizaci opatření zamýšlených v koncepci, první fázi reformy lze považovat za poměrně účinnou. Došlo jak k výraznému omezení deficitních tendencí, tak k vyššímu hospodářskému růstu.

I přes toto hodnocení je však dle Nahodila (2009, s. 309) nutné uvést, že střednědobé výdajové rámce, které se staly hlavním systémovým pilířem reformy, nebyly v průběhu let dodržovány. Poslanecká sněmovna ve všech případech na návrh vlády schválila jejich změny, čímž tomuto dobře míněnému nástroji ubrala na významu. Z výše popsaných důvodů nedošlo k plánovaným úsporám na straně výdajů a především v roce 2006 se plánované a skutečně výdaje výrazně lišily. Oproti schválenému byl v tomto roce výdajový rámec centrální vlády navýšen o více než 24 mld. Kč.

### **2.3 Reforma veřejných financí v České republice v letech 2007 – 2009**

Ačkoli se v předchozích letech podařilo významně snížit veřejný deficit, existovalo riziko, že po odeznění pozitivních faktorů souvisejících s ekonomickým vzestupem, využíváním mimořádných příjmů a snížením nákladů transformace ekonomiky, bude docházet k nárůstu deficitu v důsledku neudržitelných výdajových tendencí. Jelikož se v uplynulých letech nedařilo dodržovat střednědobé výdajové rámce, hrozilo nebezpečí, že v následujících letech budou mandatorní výdaje výrazně převyšovat příjmy. Z těchto důvodů bylo pod vedením tehdejšího premiéra Mirka Topolánka přistoupeno k druhé fázi reformy veřejných financí.

Naplnění závazku snižovat deficitní tendence veřejných rozpočtů je předpokladem úspěšného fungování ekonomiky po plánovaném vstupu do měnové unie a jediným způsobem, jak přispět k zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. I přes pokračující příznivý ekonomický růst však začalo docházet ke zpoždění oproti původnímu plánovanému vývoji a proto prioritou fiskální politiky pro druhou fázi reformy bylo co nejrychleji se vrátit k stanovenému trendu snižování deficitu veřejných financí (MFČR, 2006b, s. 7).

Mezi další cíle (MFČR, 2007, s. 15), kterých vláda chtěla v následujícím období dosáhnout, bylo zařazeno především zmírnění neudržitelných trendů vládních výdajů a posílení jejich efektivnosti, snížení daňového zatížení a zjednodušení stávajícího daňového systému. Významnou částí reformy měla být i reforma důchodového systému a zdravotnictví, která v první fázi dostala pouze základních parametrických změn. V neposlední řadě si připravovaná reforma kladla za cíl dodržovat závazky vůči Evropské unii včetně maximálního využití prostředků z fondů.

Koncepce druhé fáze reformy byla rozdělena do jednotlivých oblastí, které obsahovaly návrhy změn v oblasti sociální, daňové a v oblasti zdravotnictví.

Co se týče sociální oblasti, největších změn měla dostat oblast státní sociální podpory a sociální péče, a to především díky snížení resp. zrušení některých druhů dávek. Zrušeny měly být dle návrhu příspěvky na školní pomůcky a příspěvky na zvýšené životní náklady. Toto opatření již bylo předmětem předchozí koncepce, vládě se však nepodařilo toto opatření zrealizovat. Další změny v této oblasti se měly týkat zpřísnění podmínek pro vyplácení podpor v nezaměstnanosti, zrušení valorizace částek životního a existenčního minima a úpravy zákona o nemocenském pojištění.

Nízká porodnost a rostoucí počet osob důchodového byly hlavními důvody pro přípravu reformy důchodového systému. Jelikož Česká republika čelí i do budoucna vysokému riziku stárnutí populace, měla reforma důchodového systému přispět k nárůstu participace na trhu práce zejména v případě starších osob. Tato reforma byla vládou rozvržena na tři etapy (MFČR, 2007, s. 53). V první etapě se mělo pokračovat ve zvyšování důchodového věku na 65 let, mělo dojít ke zrušení doby studia jako náhradní doby pojištění a ke změnám mělo docházet i v oblasti invalidních důchodů. Druhá fáze pak měla spočívat ve vytvoření rezervního důchodového fondu pro další změny, v zavedení plateb za náhradní doby pojištění, ve snížení pojistné sazby a také ve změnách v oblasti soukromých důchodů. Třetí etapa byla navržena jako možnost dobrovolného přesměrování části příspěvků na důchodové pojištění na individuální účet u penzijního fondu.

V oblasti daňové si vláda kladla za cíl především podpořit hospodářský růst, zesílit podporu vůči ekonomicky neaktivní populaci, podporovat rodiny s dětmi a také podporovat ekonomické aktivity a udržitelný rozvoj. Co se týče konkrétních plánovaných opatření, bylo navrženo pokračovat ve zvyšování podílu nepřímých daní na úkor přímých. Kromě změn sazeb u jednotlivých daní mělo dle návrhu dojít k vytvoření jednoho místa, kde se budou vybírat daně, cla i pojistné. Toto opatření mělo do budoucna snížit administrativní zátěž poplatníků. Vzhledem k záměru zvyšování podílu nepřímých daní mělo dojít ke zvýšení snížené sazby u daně z přidané hodnoty na 9%, čímž se tato sazba měla postupně přibližovat sazbě základní. Další snižování se mělo týkat daně z příjmu právnických osob, kde záměrem vlády bylo snižovat tuto sazbu až k 19%. V oblasti daní přímých mělo navíc dojít k významné změně v podobě zavedení jednotné sazby daně z příjmu fyzických osob ve výši 15%.

Jak už bylo zmíněno výše, razantních změn bylo potřeba dosáhnout i v oblasti zdravotní péče. Cílem vlády (Vláda ČR, 2008, s. 17) bylo v této oblasti především snížit nadměrnou

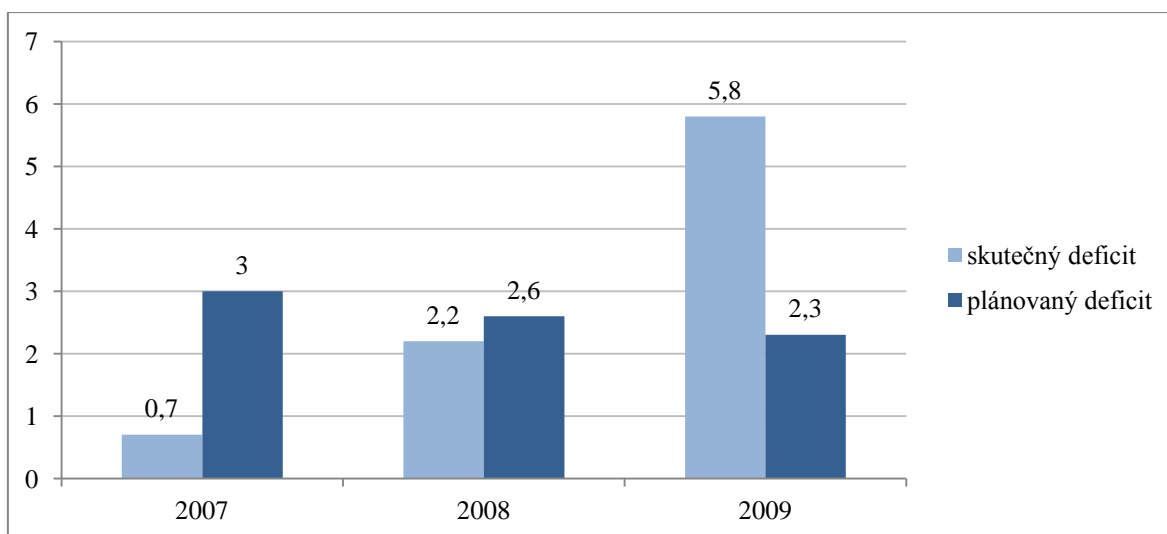
spotřebu služeb, zamezit jejich plýtvání a zvýšit odpovědnost a finanční spoluúčast občanů. Konkrétně se mělo jednat o změnu rozsahu zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění, zavedení standardizovaných pojistných produktů resp. zdravotních plánů a možnosti volby pacienta o rozsahu pojištění.

### 2.3.1 Realizace reformy 2007 - 2009

I přes silnou kritiku opozice prosadila vláda Mirka Topolánka v roce 2007 druhou fázi reformy veřejných financí. Díky faktu, že se České republice podařilo udržet deficit veřejných financí pod 3% k HDP, byla Evropskou unií ukončena procedura o nadměrném veřejném schodku. Především kvůli nástupu celosvětové finanční krize v průběhu roku 2008 se však nepodařilo tento vývoj zachovat i v dalších letech. Byl odložen plánovaný vstup České republiky mezi členy Eurozóny a následně byla opět obnovena procedura o nadměrném schodku.

Následující graf dokládá vývoj deficitu veřejných financí nastíněný výše.

**Obrázek 11: Vývoj deficitu veřejných financí v letech 2007 – 2009 (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Český statistický úřad*

V oblasti sociální docházelo během druhé fáze reformy k významným úsporám prostřednictvím poklesu výdajů na nemocenské dávky a prostřednictvím snížení výplaty dávek státní sociální podpory a podpory v nezaměstnanosti (MPSV, 2008, s. 1). Celková úspora činila v této oblasti 6,6 mld. Kč, přičemž vládou odhadovaná částka byla ve výši 8,5 mld. Kč.

V důchodové oblasti došlo pouze k realizaci první etapy (MFČR, 2009, s. 21). Doba odchodu do důchodu byla stanovena na 65 let, prodloužila se povinná minimální doba pojištění na 35 let a došlo k omezení náhradních dob pojištění.

Nejvýznamnějších změn dostala opět daňová oblast. Vláda od roku 2008 pokračovala v přesunu daňového zatížení od daní přímých k daním nepřímým prostřednictvím uskutečnění plánovaného zvýšení sazby daně z přidané hodnoty a spotřebních daní. Především díky těmto změnám se zvýšil daňový výnos za sledované roky o více než 73 mld. Kč. Vláda dále prosadila snížení daně z příjmu právnických osob a zavedla zamýšlenou jednotnou sazbu daně z příjmu fyzických osob z tzv. superhrubé mzdy, jejímž účelem bylo zvýšení zaměstnanosti a posílení motivace k práci všech příjmových skupin obyvatelstva. Dále došlo ke zvýšení slev na dani a byla zavedena tzv. ekologická daň (Vláda ČR, 2008, s. 20).

Pouze dílčích změn doznal systém zdravotní péče. V roce 2008 byly zavedeny tzv. regulační poplatky za poskytnutou zdravotní péči, které byly stanoveny ve výši 30 Kč za návštěvu u lékaře či položku na receptu, 60 Kč za každý den ústavní péče a 90 Kč za pohotovostní službu poskytnutou zdravotnickým zařízením. Dále byl stanoven roční strop pro některé poplatky a doplátky za léky jako ochrana pro chronicky nemocné pacienty (MFČR, 2008, s. 7).

V celkovém hodnocení ukázala druhá fáze reformy, jak zásadním problémem je vytvořit a hlavně zrealizovat komplexní reformu. Ve většině oblastí docházelo pouze k dílčím úpravám a především vzhledem k nedostatečným změnám ve zdravotnictví a v důchodovém systému lze považovat druhou fázi konsolidace veřejných financí za nedostatečnou. Tento fakt se projevil i na zvyšující se hodnotě veřejných výdajů, která v letech 2007 a 2008 překročila plánovanou výši o více než 50 mld. Kč a v roce 2009, kde se již projevil dopad finanční krize, téměř o 100 mld. Kč. V dalších etapách tohoto rozsáhlého procesu je tudíž nutno přistoupit k radikálnější a systémovým změnám.

## **2.4 Reforma veřejných financí v České republice v letech 2010 - 2013**

Dle původních předpokladů se mělo jednat o závěrečnou fázi procesu konsolidace veřejných financí, jejímž primárním cílem bylo udržet deficit veřejných financí pod hranicí 3% k HDP. Především díky nedostatečným reformním krokům, nejasné a často se měnící politické situaci a dopadům celosvětové finanční krize, se však tento úkol nedařilo plnit a stav veřejných financí byl i nadále neudržitelný.

### **2.4.1 Reformní opatření v období vlády Jana Fischera**

Ačkoli dopady globální finanční krize nebyly v České republice tak silné jako v jiných státech Evropské unie, byla tehdejší vláda ve spolupráci s Národní ekonomickou radou nucena vytvořit tzv. Národní protikrizový plán, jehož úkolem bylo přijít s takovými nástroji, které by zmírňovaly negativní vnější vlivy (Vláda ČR, 2009, s. 3). Opatření navrhovaná v protikrizovém plánu většinou navazovala na již realizovaná opatření a dotýkala se především oblasti daňové a sociální.

Na konci roku 2009 byla s Českou republikou obnovena procedura při nadměrném schodku a Rada Evropské unie České republice doporučila snížit poměr deficitu vládního sektoru k HDP pod referenční hranici 3% do roku 2013 (MFČR, 2010, s. 5).

Vzhledem k finanční krizi, zpomalení ekonomiky a poklesu HDP bylo nutno přistoupit k restriktivní finanční politice, kterou byla pověřena nově sestavená nestranická vláda pod vedením Jana Fischera. Tato vláda byla sestavena jako dočasná a disponující pouze s omezenými politickými pravomocemi. Přesto, a v návaznosti na nastalou situaci, byla vláda nucena přistoupit k razantnímu kroku a tudíž k vytvoření úsporného konsolidačního balíčku, který měl výrazně zvýšit příjmy, a zmírnit prohlubující se zadluženost.

Úsporný balíček, stejně jako Národní protikrizový plán, obsahoval změny především v daňové a sociální oblasti. Jak uvádí ekonomický server Finance (2009), konkrétně se plán týkal zdvojnásobení daně z nemovitosti, zvýšení spotřebních daní a daně z přidané hodnoty na 20% u základní sazby a zvýšení na 10% u sazby snížené. Dále plán počítal se zvýšením stropů pro odvod pojistného a se změnou zákona o nemocenském pojištění. Drobných změn týkajících se paušálních výdajů, daňových zvýhodnění a daňových bonusů měl dostat i zákon o dani z příjmu.

### **2.4.2 Reformní opatření v období vlády Petra Nečase**

Dočasnou nestranickou vládu vystřídala v roce 2010 vláda pod vedením Petra Nečase. Návrhy reforem nové vlády byly schváleny o rok později jako Národní program reforem České republiky 2011. Tento dokument zároveň sloužil ke sledování příspěvku České republiky k plnění cílů tzv. Strategie Evropa 2020.

Vedle snížení chronického deficitu bylo prioritním cílem Nečasovy vlády provést hlubokou reformu zdravotnictví a důchodového systému. Na příjmové straně pak bylo cílem zjednodušení daňové soustavy, snížení její administrativní náročnosti a zvýšení

transparentnosti. Vláda měla v úmyslu nadále pokračovat v úsporných opatřeních, která se však neměla sestávat jen z rozpočtových škrťů, ale především z prorůstových opatření, k nimž náleží i vytváření kvalitních podmínek pro podnikání a rozvoj. Reformní opatření měla být navíc realizována tak, aby zamezila korupci a snížila plýtvání (Vláda ČR, 2011, s. 19).

Jak už bylo řečeno výše, důchodová reforma byla vzhledem k současnému demografickému vývoji více než nutná. Reforma byla rozdělena na tzv. malou a velkou důchodovou reformu, přičemž malá reforma byla již v roce 2011 schválena a během tohoto roku se počítalo i s její implementací. Velká důchodová reforma, měnící celý důchodový systém, měla vstoupit v účinnost v roce 2013. V rámci malé důchodové reformy (MPSV, 2011, s. 2) měla být implementována opatření související se sjednocením věku odchodu do důchodu u mužů a žen a se zrychlením tempa zvyšování důchodového věku. Dále se počítalo se změnou v konstrukci výpočtu důchodů, která měla posílit zásluhovost systému pro vyšší příjmové skupiny, se změnou ve způsobu valorizace důchodu a s rozšířením rozhodného období pro výpočet starobní penze. Velká důchodová reforma (MPSV, 2013, s. 10) měla spočívat v tom, že lidé budou mít možnost dobrovolně se rozhodnout, zda převedou část svých peněz z průběžného důchodového systému do nově vzniklých penzijních společností zastupující tzv. druhý pilíř, prostřednictvím čehož by si mohli spořit na stáří v soukromých penzijních fondech. Konkrétně by vstup do druhého pilíře znamenal, že na povinné pojistné na důchodové pojištění by lidé odváděli o 3% méně z vyměřovacího základu a tyto 3% navýšená o další 2% by pak spořili ve zmíněných penzijních společnostech.

V oblasti daní bylo prioritou vlády zejména zjednodušení celého systému a to jak pro stát, tak pro daňové poplatníky (Vláda ČR, 2011, s. 21). Byl navržen nový zákon o dani z příjmu, který měl v první fázi harmonizovat základ daně z příjmu fyzických osob s vyměřovacími základy sociálního a zdravotního pojištění, přičemž mělo dojít k nastavení základní sazby pro fyzické i právnické osoby ve shodné výši 19%. V druhé fázi bylo cílem sjednotit úpravy zákona o daních z příjmu do jedné právní úpravy, čímž by systém zpřehlednil a zjednodušil. Návrh nového zákona také počítal s výrazným snížením počtu daňových výjimek. V rámci reformy daňové soustavy bylo rovněž navrženo vytvoření jednoho inkasního místa, které bylo obsahem již předešlé koncepce. Cílem tohoto systému bylo institucionálně sjednotit výběr daní, cel a pojistného na sociální a zdravotní pojištění.



Za jednu ze svých hlavních priorit považovala vláda reformu systému zdravotní péče, jehož změny měly vést k modernizaci a dalšímu rozvoji systému. Konkrétně měla plánovaná reforma přispět k zefektivnění legislativního rámce, zlepšení systému vzdělávání zdravotnických pracovníků a k elektronizaci systému zdravotní péče. V neposlední řadě si reforma kladla za cíl navýšit soukromé finanční prostředky na poskytování zdravotní péče a zkonsolidovat a zjednodušit systém zdravotního pojištění včetně návrhu nového zákona, který by byl společnou úpravou pro všechny zdravotní pojišťovny působící v České republice.

Pro dosažení vyšší efektivity veřejné správy si vláda stanovila zpřísnit vztah mezi výší nákladů práce ve veřejných institucích a jejich produktivitou. Cílem tohoto opatření bylo vytvořit takový systém odměňování, který by odrážel výkonnost zaměstnanců. Vedle sjednocení agend v rámci daňového systému, obsahovala reforma i sjednocení systému vyplácení sociálních dávek a sdílení administrativních činností jednotlivých institucí. V oblasti boje s korupcí bylo do budoucna potřeba zajistit vyšší transparentnost rozhodovacích procesů, a to jak při rozhodování politických orgánů, tak při rozhodování na úrovni úřední složky a dále pak v oblasti veřejných zakázek a v oblasti trestního řízení.

Jak je uvedeno v Programovém prohlášení Vlády České republiky (2010, s. 25), další oblastí, ve které vláda chtěla provést reformní kroky, byla oblast vysokoškolského vzdělávání. Záměrem vlády v této oblasti bylo zavést finanční spoluúčasť absolventů vysokých škol formou tzv. odloženého školného, přičemž by absolventi mohli využít půjček garantovaných státem, podnikových stipendií nebo spoření na vzdělání.

V dubnu 2012 Česká republika představila navazující Národní program reform, který doplňoval a zpřesňoval zaměření a harmonogram reformních priorit vlády obsažených v předešlém programu. Oblast reformy fiskálního rámce byla doplněna o návrh ústavního zákona o rozpočtové kázně a odpovědnosti. Důvodem pro tvorbu nového ústavního zákona bylo definovat zásady rozpočtové kázně a odpovědnosti a stanovit jednotná fiskální pravidla pro celý vládní sektor i jeho subsektory. Toto opatření mělo do budoucna zavázat vládu k tomu, aby vedla transparentní a odpovědnou politiku, která by neohrožovala stabilitu veřejných financí.

Závažným problémem České republiky v oblasti veřejných financí byla a je kvalita institucionálního prostředí. Ve všech mezinárodních srovnáních je právě institucionální prostředí hodnoceno jako jedna z nejslabších stránek České republiky. Neefektivní

instituce, nadměrná regulační zátěž a korupce jsou jevy, kvůli kterým Česká republika ztrácí na ostatní vyspělé státy Evropské unie. Snížení korupce bylo proto další z priorit vlády pro následující období, která za tímto účelem přijala na začátku roku 2011 Strategii v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (Vláda ČR, 2012, s. 35).

Národní program reforem 2013, schválený vládou 17. dubna 2013, navazoval na programy reforem z let 2011 a 2012 a opět poukazoval na vytvoření účinné protikorupční politiky. Přijetím nových zákonů a novelizací stávajících (o státních úřednících, o svobodném přístupu k informacím, o veřejných zakázkách, o finanční kontrole aj.) si vláda kladla za cíl snížit korupční příležitosti a zajistit transparentnost veřejné správy.

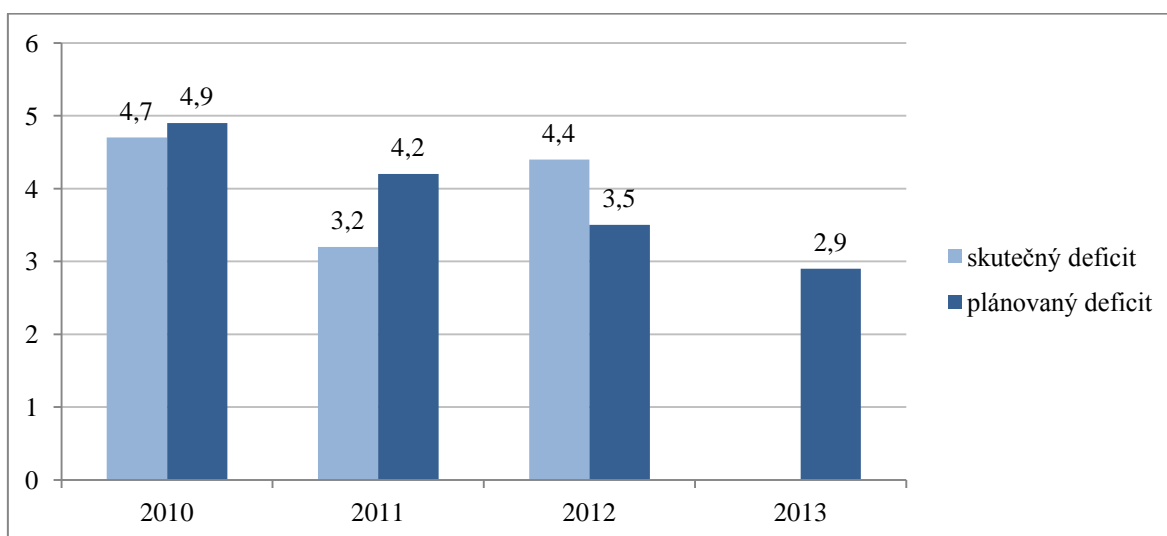
#### **2.4.2.1 Realizace reformních opatření vlády Petra Nečase**

Ačkoli byla vláda pod vedením Petra Nečase zasažena mnoha korupčními aférami a nejistotami, které vyústily až v podání demise v červenci loňského roku, jednalo se zatím o jednu z nejreformněji zaměřených vlád, a tudíž na ni nelze pohlížet jen z negativního pohledu.

Asi největším paradoxem předešlé vlády byl důvod jejího pádu. Jeden z jejích hlavních cílů byl právě boj s korupcí a ačkoli vyvrcholení korupční aféry bylo impulzem pro konec Nečasovy vlády, většina odborníků se shoduje, že i přesto lze práci v této oblasti hodnotit relativně pozitivně. Ke zlepšení v tomto ohledu došlo například v případě působení policie nebo justice. Vláda přijala většinu plánovaných novelizací zákonů, čímž se zlepšila situace i v případě některých zbytečných průtahů.

Poté, co se předchozí vládě nedařilo snižovat chronický deficit veřejných financí, zavedla si nová vláda jako prioritní cíl snížit výši deficitu pod hranici 3% k HDP do roku 2013. Ačkoli ještě nejsou k dispozici přesná data za předešlý rok, jisté je, že rychlost zadlužování skutečně klesla. Ministerstvo financí v Konvergenčním programu (2013, s. 10) předpokládá, že v letech 2014 - 2016 by se měl deficit veřejných financí pohybovat okolo 2,9% k HDP ročně.

**Obrázek 12: Vývoj deficitu veřejných financí v letech 2010 – 2013 (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Český statistický úřad*

Podíváme – li se na oblasti a cíle, jež si vláda stanovila v Národním programu reforem v roce 2011, do většiny z nich vláda skutečně zasáhla. Ne všechny však dopadly tak, jak bylo plánováno.

V roce 2011 byla v rámci reformy důchodového systému implementována tzv. malá důchodová reforma, která srovnala penze podle dosavadních příjmů a která sjednotila důchodový věk pro všechny pojištěnce a zrychlila tempo zvyšování důchodového věku pro ženy až do dosažení důchodového věku pro muže. Velkou ekonomickou reformou, jak uvádí zpravodajský deník *Ihned* (2013), měla být tzv. velká důchodová reforma, která nabyla účinnosti 1.1.2013 a která měla alespoň částečně změnit průběžné financování penzí na fondový systém. Tento reformní krok však ani zdaleka nedosáhl výsledků, kterých si vláda předsevzala. Původně bylo vládou odhadováno, že do druhého pilíře penzijní reformy se zapojí až půlmilionu pojištěnců. Nakonec se však pro tuto variantu rozhodlo jen necelých 75 tisíc lidí. Vláda v tomto ohledu čelila velké kritice jak ze strany občanů, tak ze strany vládní opozice, která se netajila tím, že v případě volebního vítězství, druhý pilíř důchodové reformy zruší.

Nejcitelnější změnou v oblasti daňového systému bylo postupné navyšování daně z přidané hodnoty. Nejprve vzrostla spodní sazba z 10 na 14 % a následně na 15 %, základní sazba z 20 na 21 %. V oblasti přímých daní se vláda zaměřila především na snižování počtu daňových slev a dalších úlev. Pro občany, kteří měsíčně vydělávají více než čtyřnásobek průměrné mzdy, navíc vláda zavedla tzv. solidární daň, která dle zákona o dani z příjmu

činí 7%. Prostřednictvím těchto opatření došlo k navýšení daňových příjmů od předešlého období o téměř 90 mld. Kč v roce 2013. Záměrem, který se však vládě nepodařilo zrealizovat, bylo vytvoření jednoho inkasního místa, které mělo usnadnit papírování a sjednotit výběr daní. Záměr měl podle původních předpokladů nabýt účinnosti v lednu 2013. V současné době je termín odložen na rok 2015, není však jisté, zda nová vláda zákon opět neodsune nebo dokonce úplně nezruší (Podnikatel, 2013).

Jednou z hlavních priorit vlády byla reforma systému zdravotní péče (Idnes, 2013). Ta se ale, i vzhledem k rozsáhlosti a náročnosti resortu, rozbíhala mnohem pomaleji, než se původně předpokládalo. Vláda od roku 2011 schválila řadu novelizací zákonů (o zdravotních službách, o veřejném zdravotním pojištění aj.), přičemž asi nejdiskutovanějším bylo přijetí zákona o zdravotních nadstandardech, který v praxi nenašel širší odezvu, a který vyústil až ve stížnosti k Ústavnímu soudu. Zatím nezrealizovaným zůstal návrh zákona na konkurenci mezi zdravotními pojišťovnami a nebyl schválen ani model spravedlivějšího přerozdělování pojistného mezi zdravotními pojišťovnami podle toho, jak mají nemocné klienty.

V oblasti sociální došlo ke změně nastavení sociálních dávek. Cíl záměru, který spočíval v zamezení zneužívání dávek, se podařilo splnit. Po vládních změnách lze sociální dávky alespoň částečně považovat za adresnější. Na druhé straně, projektem, který se v této oblasti nepovedl, byl jednoznačně projekt zavedení výplaty dávek přes sociální karty. Toto reformní opatření vyvolalo vlnu nevole především u pacientů, a proto bylo rozhodnuto o úplném stažení projektu (Týden, 2013).

Vládním záměrem bylo i efektivnější fungování státní správy. K jistým změnám skutečně došlo. Vláda zmrazila platy státním zaměstnancům a jejich celkový objem snížila o desetinu, čímž dosáhla významných úspor ve výši 7,6 mld. Kč. Dalším krokem k vyšší efektivnosti mělo být rušení nepotřebných agend a rušení resp. slučování úřadů. Tento krok však nebyl realizován.

Jednou z hlavních priorit programu vlády měla být i reforma terciálního vzdělání. Nejvýraznější novinkou mělo být zavedení školního. Jak ale uvádí zpravodajský deník Týden (2013), koncepce návrhu byla během působení vlády několikrát změněna a nakonec ani částečný kompromis spočívající v zavedení zápisného nebyl zrealizován.

Z výše uvedeného je patrné, že hodnotit reformní úsilí předešlé vlády je velice obtížné. Ač je vláda Petra Nečase širokou veřejností, především díky korupčním aférám, vnímána většinou negativně, řada pozitivních kroků se jí upřít nedá. Při nejmenším odstartovala, ačkoli ne vždy úspěšně, řadu reforem, ke kterým se žádná z předešlých vlád neodhodlala. V mnoha oblastech byly položeny základy, na kterých mohou další vlády stavět. Navíc, jak už bylo naznačeno výše a jak je znázorněno ve třetí části práce, vládě se podařilo snižovat hodnotu veřejných výdajů i rychlost zadlužování

## **2.5 Reforma veřejných financí v České republice od roku 2014**

Po odstoupení Petra Nečase byla v červenci minulého roku prezidentem republiky jmenována vláda Jiřího Rusnoka. Jednalo se o úřednickou vládu. Jelikož ji ale nebyla vyslovena důvěra, nastoupila na konci ledna letošního roku k moci nová vláda pod vedením Bohuslava Sobotky.

Ačkoliv je tato vláda teprve na začátku a nejsou ještě k dispozici přesné kroky, které chce do budoucna nejen v oblasti konsolidace veřejných financí učinit, na základě únorového Programového prohlášení lze však vyčíst, jakým směrem se hodlá ubírat.

Jak uvádí zpravodajský deník Idnes (2014), vláda v budoucnu hodlá prosazovat program založený na podpoře podnikání a efektivním trhu práce, na transparentní státní správě, na dlouhodobě udržitelném penzijním systému a na investicích do vzdělání, vědy a výzkumu. Vláda též hodlá usilovat o zkvalitnění legislativy.

V oblasti zdravotnictví vláda plánuje redukcí regulačních poplatků, snížení daně z přidané hodnoty za léky a jejím cílem je i ukončení důchodové reformy s možností přeměrovat část odvodů do soukromých penzijních fondů. Návrhem vlády je i postupné zvyšování minimální mzdy. V oblasti daní vláda slibuje zlepšení výběru daní a za účelem efektivního a transparentního řízení výdajů na centrální úrovni hodlá zapojit všechny státní instituce do státní pokladny. V rámci efektivnějšího dozoru by mělo dojít k rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.

Primárním cílem zůstává snižování deficitu pod referenční hranici 3% k HDP a dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

## **2.6 Důvody pro reformu veřejných financí na Slovensku**

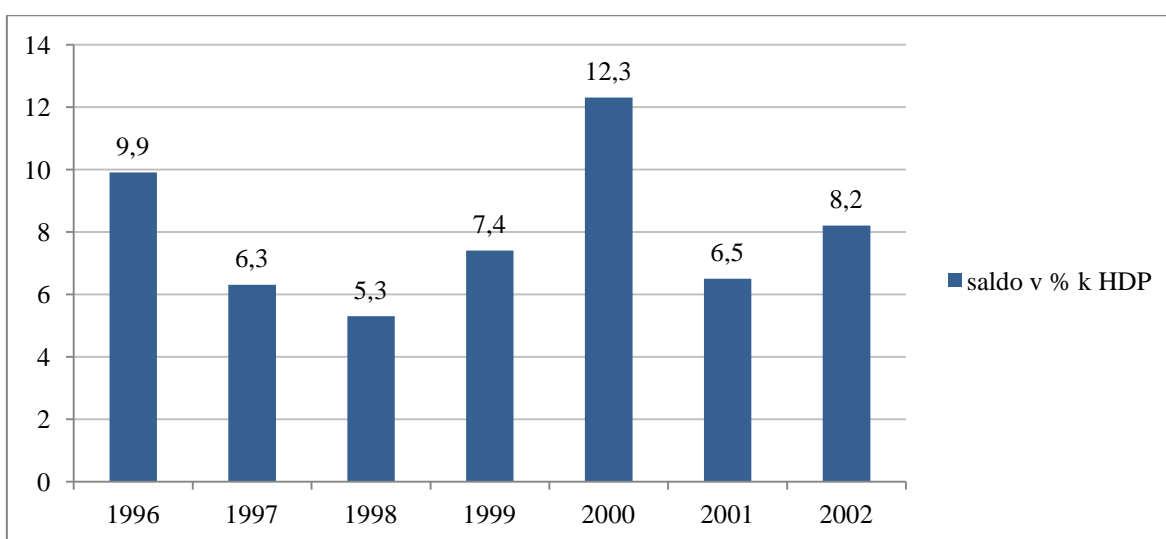
Stejně jako tomu bylo v České republice, i na Slovensku veřejné rozpočty na počátku reformního období vykazovaly dlouhodobě deficitní sklony a systém veřejných financí byl

nadále neudržitelný. Veřejné výdaje výrazně převyšovaly veřejné příjmy, byly často nepřehledné a neefektivně vynakládané. I zde deficity dosahovaly vysokých úrovní navzdory pomoci privatizačních a jiných jednorázových zdrojů.

Prohlubující se strukturální obtíže a zmiňovaný vysoký deficit byly odrazem přetrvávajících problémů v jednotlivých oblastech veřejných financí. Stejně jako v České republice se jednalo především o oblast důchodového a sociálního systému, o oblast zdravotnictví, školství a veřejné správy, o oblast systému daní a v neposlední řadě o oblast řízení veřejných financí. Na straně příjmu byl hlavním důvodem prohlubování deficitů významný pokles daňové kvóty, jejíž hodnota se od roku 1995 snížila z téměř 40% k HDP na 31% v roce 2003.

Průběh vývoje deficitu veřejných financí od roku 1996 až do počátku konsolidace v roce 2002 znázorňuje následující graf.

**Obrázek 13: Vývoj deficitu veřejných financí v letech 1996 až 2002 (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Štatistický úrad Slovenskej republiky*

Výše uvedené skutečnosti spolu s plánovaným vstupem Slovenska do Evropské unie a později Evropské měnové unie zavdaly impulz k přípravě rozsáhlé reformy, ke které se tehdejší vláda pod vedením Mikuláše Dzurindy zavázala ve svém Programovém prohlášení (Vláda SR, 2002).

## **2.7 Reforma veřejných financí na Slovensku v letech 2002 – 2006**

Reforma veřejných financí byla na Slovensku zahájena v říjnu 2002 a to na základě Programového prohlášení vlády. Vláda ve svém prohlášení stanovila, že prioritou v oblasti

veřejných financí bude, kromě reformy na výdajové straně veřejných rozpočtů a daňové reformy, i reforma řízení veřejných financí.

Samotné implementaci jednotlivých reformních opatření, která byla plánována mezi lety 2003 až 2006, předcházela přípravná fáze. Primárním cílem této přípravy bylo navrhnout koncept reformy a vytvořit obsahovou strukturu a časový harmonogram následné implementace.

Výchozím dokumentem pro přípravnou fázi v oblasti reformy řízení byla tzv. Strategie reformy řízení veřejných financí. Vláda v rámci reformy řízení chtěla dosáhnout především vyšší transparentnosti veřejných financí, posílení úlohy strategického plánování a přechod k rozpočtování orientovanému na výsledky. V neposlední řadě bylo cílem vlády též vytvoření systému pro tvorbu stabilního střednědobého rámce veřejných financí (MFSR, 2003, s. 4).

Vláda stanovila jako primární cíl snížení rozpočtového deficitu tak, aby tato oblast nebyla překážkou pro vstup Slovenska do eurozóny. Dle návrhu se měl deficit snížit do roku 2006 na úroveň referenční hranice 3% k HDP a do roku 2010 mělo být dosaženo dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (MFSR, 2004, s. 5). K tomuto cíli mělo dopomoci mimo jiné zavedení tvrdého rozpočtového omezení, které by zamezilo spotřebovávání více zdrojů, než jen těch, které byly na jednotlivé oblasti vyčleněny v rozpočtech.

V rámci reformy řízení veřejných financí bylo dle Programového prohlášení vlády (2002, s. 6) plánováno zefektivňovat vztahy mezi státním rozpočtem a ostatními složkami veřejných financí. Dále bylo nutné navrhnout kroky, které by vedly k urychlenému dobudování systému státní pokladny a vytvoření strategie řízení státního dluhu, jejíž realizací mělo dojít ke snížení nákladů státního rozpočtu. Vláda se též zavázala předložit nový zákon o rozpočtových pravidlech a pravidlech rozpočtového hospodaření územní samosprávy a posílit tak postavení a odpovědnost územní samosprávy při poskytování služeb. Oblast vynakládání veřejných prostředků vyžadovala zkvalitnění systému veřejných zakázek a zpřísnění systému poskytování státních záruk. Změny v oblasti řízení se měly týkat i efektivnějšího nastavení kontrolních mechanismů.

Jak už bylo řečeno, kromě reformy řízení veřejných financí, byly v přípravné fázi navrženy změny i ve struktuře daňových příjmů a veřejných výdajů. Stejně jako v případě České republiky, byly v oblasti daňových příjmů navrhovány jak změny sazeb, tak i novelizace

stávajících zákonů. Hlavním cílem těchto změn bylo zjednodušení daňové legislativy a celého daňového systému. Slovenská vláda též plánovala přesun daňového zatížení z daní přímých na daně nepřímé. Konkrétně mělo v této dojít k zavedení rovné sazby daně z příjmu na úrovni 19% pro fyzické i právnické osoby, ke zrušení daně z dividend, zrušení daně darovací, dědické a z převodu nemovitostí, k odstranění většiny výjimek a ke sjednocení sazeb daně z přidané hodnoty na úrovni 19%. Důležitým krokem vpřed, a to nejen v této oblasti, mělo být vytvoření podmínek pro využívání informačních technologií. V oblasti daní se mělo jednat o postupný přechod na podávání daňových přiznání prostřednictvím internetu.

Na straně výdajů bylo nutné navrhnout významné a rozsáhlé změny jednotlivých výdajových oblastí. Cílem důchodové reformy bylo přispět k dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, která je i zde ohrožena nepříznivým demografickým vývojem. Vláda si v této oblasti dál zavdala posílit zásluhovost důchodového systému a zvýšit motivaci občanů k dlouhodobému spoření. Rychlý růst dluhu, nevhodná struktura a celková nestabilita systému zdravotnictví vedla vládu k návrhu rozsáhlé reformy i v tomto resortu. Snahou bylo jednak vytvořit systém flexibilních nástrojů pro provádění zdravotní politiky a jednak přesunout kompetence v systému zdravotní péče na nižší úrovně. Tato opatření měla do budoucna zajistit vyrovnané a finančně udržitelné hospodaření a zároveň měla zamezit zneužívání systému zdravotní péče, zvýšit kvalitu služeb v oblasti zdravotnictví a vytvořit v něm zdravé konkurenční prostředí. Vysoká míra nezaměstnanosti a nízká ochota občanů tuto situaci řešit přiměla vládu přijít s návrhy změn v systému sociálního zabezpečení. Jednou z priorit byla i reforma vysokého školství, od níž si vláda slibovala nalezení účinného řešení především problému dlouhodobě nedostatečného financování vysokého školství. Bylo cílem podstatně posílit systém sociální podpory studentů a též zavést příspěvky studentů na náklady za studium. V rámci zájmu dokončit reformu veřejné správy vláda plánovala pokračovat v procesu decentralizace a dekoncentrace státní správy (Mikloš, 2005, s. 8).

### **2.7.1 Realizace reformy 2002 - 2006**

Slovenské vládě se podařilo během první fáze reformy to, k čemuž Česká republika v jednotlivých obdobích a za účasti různých politických mocí zatím pouze jen směřovala. Potřebná politická vůle, kvalitní tým odborníků a efektivní koordinace všech reforem dopomohla k vytvoření komplexní reformy veřejných financí. Z těchto důvodů je reforma veřejných financí Slovenské republiky široce vnímána jako jedna z nejúspěšnějších a řadí

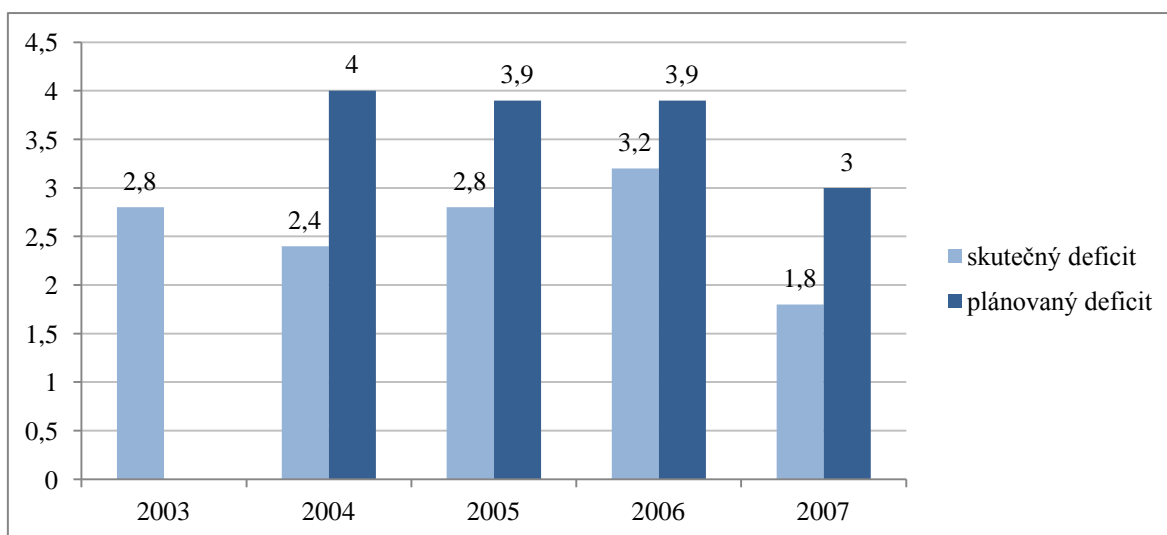


se tak k zemím jako je například Švédsko nebo Nizozemí, které též prošly úspěšnou konsolidací.

Jak z výše uvedeného vyplývá, rok 2004 byl značně reformní a vše nasvědčovalo významnému poklesu deficitu veřejných financí. I přesto však byla se Slovenskem zahájena vzhledem k plánovanému vstupu do Evropské unie procedura při nadměrném schodku. Členem unie se Slovenská republika, stejně jako Česká republika, stala v květnu 2004. V tomto roce též slovenská vláda předložila Radě první Konvergenční program.

Co se týče primárního cíle, tedy snížení deficitu veřejných financí, který měl dle pozměněného návrhu klesnout až k hranici 3% k HDP v roce 2007, lze konstatovat, že se vládě podařilo ho nad rámec očekávání splnit. Vývoj deficitu, který ještě v roce 2002 přesahoval 8%, je znázorněn na následujícím grafu.

**Obrázek 14: Vývoj deficitu veřejných financí v letech 2003 až 2007 (jako % k HDP) <sup>1</sup>**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Štatistický úrad Slovenskej republiky*

Prvním krokem v rámci reformy veřejných financí byla implementace daňové reformy v roce 2004. Vláda provedla zamýšlené změny a zavedla jednotnou sazbu daně z příjmu, sjednotila sazbu daně z přidané hodnoty, zrušila daň darovací, dědickou a z převodu nemovitostí a výrazně přispěla ke zjednodušení celého systému omezením výjimek a speciálních daňových režimů (MFSR, 2004, s. 33). Především díky zefektivnění celého systému došlo i přes omezení počtu daní ke zvýšení daňového výnosu za toto období o více než 1,75 mld. Eur, což bylo více, než vláda na začátku odhadovala.

<sup>1</sup> Prognózané hodnoty deficitu jsou aktuální vzhledem k prvnímu návrhu vlády na začátku každého období.

Jednou ze stěžejních reforem byla dle Mikloše (2005, s. 12) pro Slovensko reforma důchodová. Plánovaných záměrů bylo dosaženo především prostřednictvím přechodu z průběžně financovaného důchodového systému na tzv. třípilířový, přičemž první pilíř tvořil původní průběžný systém, druhý pilíř byl nově založen na bázi důchodového spoření a třetí pilíř byl určen pro různé formy dobrovolného důchodového pojištění. Princip tohoto systému spočíval v tom, že občan se mohl rozhodnout, zda bude účastníkem pouze prvního pilíře, přičemž by starobní důchod pobíral výlučně ze Sociální pojišťovny, která první pilíř reprezentuje, nebo se účastní i pilíře druhého, který reprezentují osobní důchodové účty spravované důchodovými správcovskými společnostmi. V případě volby druhého pilíře by účastník převáděl 9% z vyměřovacího základu na své osobní účty a zbylých 9% by mu zůstalo ponecháno v prvním pilíři. V tomto případě by v budoucnu účastník pobíral starobní důchod ze dvou zdrojů. První část by přicházela ze Sociální pojišťovny a druhá z peněz naspořených a zhodnocených na jeho osobním důchodovém účtu (Cevro, 2005). Vedle nového důchodového systému vláda prosadila v této oblasti i zvýšení věku odchodu do důchodu na 62 let a zavedení nového valorizačního mechanismu, podle kterého se důchody každý rok zvyšují o jedno procento namísto každoročního politického rozhodování. Vzhledem k rozsáhlosti a vysokým nákladům na implementaci důchodové reformy, měla právě tato oblast v rámci reformy nejvyšší vliv na růst veřejných výdajů, které od roku 2003 vzrostly o 3,2 mld. Eur v roce 2006.

Zřejmě nejkomplikovanější reformou, a to jak vzhledem k složitosti systému, tak z hlediska politického, byla reforma zdravotnictví. Situace byla o to obtížnější, že předreformní systém se vyznačoval velmi neefektivním fungováním, vysokou mírou korupce a také plýtváním. Reforma zdravotní péče byla provedena ve dvou základních fázích. V první fázi, jejíž cílem bylo právě zamezení plýtvání a zneužívání systému, bylo zavedeno několik druhů regulačních poplatků za základní služby. Pro poskytnutí primární ambulantní péče byl zaveden poplatek ve výši 20 Sk resp. 60 Sk za poskytnutí lékařské služby první pomoci, nebo pohotovostní služby. Za využití zdravotnické dopravy byla stanovena sazba 2 Sk/km. Poplatky za služby spojené s poskytováním ústavní péče v nemocnici nebo v jiném zařízení byly nastaveny v rozsahu od 50 až do 220 Sk za den. Za recept na léky, dietetické potraviny a zdravotní pomůcky byla zaveden poplatek ve výši 20 Sk. Cílem druhé fáze bylo zvýšení efektivity fungování systému. V rámci této fáze byl vytvořen nezávislý dohled nad zdravotní péčí, došlo k nastavení tvrdých rozpočtových omezení a k transformaci veřejných pojišťoven na akciové společnosti.

Smyslem reformy sociálního systému bylo vytvořit taková opatření, která by motivovala především dlouhodobě nezaměstnané občany aktivně hledat zaměstnání a účastnit se například rekvalifikačních projektů. Dále byla v této oblasti schválena nová, pružnější podoba zákoníku práce, která spolu s ostatními opatřeními pomáhala snížit míru nezaměstnanosti.

Nejzásadnější změnou v oblasti školství mělo být zavedení školného na vysokých školách. Ač se slovenské vládě nepodařilo toto opatření prosadit, dílčích kroků k zefektivnění systému přesto dosáhla. Většina vysokých škol byla transformována ze státních rozpočtových organizací na veřejné školy, bylo zavedeno financování regionálního školství na základě počtu žáků a v neposlední řadě se vládě povedlo prosadit systém vícezdrojového financování.

V rámci reformy veřejné správy vláda dle původního návrhu pokračovala v procesu decentralizace resp. dekoncentrace. Byl zaveden tříúrovňový model veřejné správy a kompetence za poskytování místních a regionálních veřejných statků a služeb se přesunuly na samosprávu. Územním samosprávám byla též zavedena možnost stanovování výše místních daní. Určitých změn dostal i způsob financování samosprávy. Financování samosprávy prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu na základě vyjednávání bylo přetransformováno na financování prostřednictvím daňových příjmů, jejichž výše je garantována zákonem.

Významného pokroku dosáhlo Slovensko i v oblasti řízení veřejných financí. Ač není tato reforma veřejnosti příliš viditelná, byla jednou z klíčových a měla výrazný podíl jak na snížení deficitu, tak na ekonomickém růstu země. Výrazné finanční úspory, přes 100 mil. Eur pro státní rozpočet během sledovaných let, přineslo vytvoření Státní pokladny, ve které byly soustředěny prakticky všechny finanční toky veřejné správy. Vláda v rámci této reformy také nastavila tvrdá rozpočtová omezení a víceleté rozpočtování s programovou strukturou. Dále zlepšila kontrolní mechanismus prostřednictvím zákonů o finanční kontrole a interním auditu a zřídila Agenturu pro řízení dluhu a likvidity (MFSR, 2005a).

Z výše uvedeného je patrné, že slovenské vládě se povedlo hned na začátku reformního úsilí prosadit většinu opatření, které si v Programovém prohlášení stanovila. Úspěšná hospodářská politika a kvalitní strukturální reformy přinesly Slovenské republice významné efekty ať už v podobě ekonomického růstu země, přílivu zahraničních investic a vytváření nových pracovních míst, nebo v podobě zvyšování ratingového hodnocení.

Pozitivní vliv komplexní reformy implementované slovenskou vládou v těchto letech na jednotlivé ukazatele veřejných financí je analyzován ve třetí části této práce.

## **2.8 Reforma veřejných financí na Slovensku v letech 2007 - 2009**

Ačkoli se Slovensku v předchozím období podařilo zrealizovat v oblasti veřejných financí mnoho úspěšných systémových změn, které dopomohly k ekonomickému růstu a k přiblížení se vyspělým zemím Evropské unie, bylo třeba v reformním úsilí pokračovat a připravit se na možná budoucí rizika a problémy. Navíc bylo třeba dokončit některé klíčové reformní snahy zejména v oblasti školství a zlepšit některá, již implementovaná, opatření a to především v rámci důchodové reformy.

V červenci 2006 nastoupila k moci nová vláda pod vedením Roberta Fica. V tentýž rok byly vládou schváleny strategické dokumenty Minerva a Strategie konkurenceschopnosti Slovenska. Vláda v rámci těchto dokumentů stanovila prioritní cíle, kterých chtěla do roku 2010 dosáhnout. Vedle úspěšného dokončení strukturálních reforem a udržení jejich výsledků, bylo cílem vlády vytvářet podmínky pro rozvoj tzv. znalostní ekonomiky.

Protože si vláda uvědomovala, že po úspěšném procesu konsolidace bude stále větší výzvou v oblasti fiskální politiky otázka kvality veřejných financí, nasměrovala své priority do dalšího období na udržení účinnosti a efektivnosti výdajových politik. Jak je výše naznačeno, konkrétně to znamenalo zejména investice do rozvoje lidského kapitálu a znalostní společnosti. Vedle toho bylo třeba provést parametrické změny v prvním pilíři důchodového systému a nadále předcházet neúměrné poptávce ve zdravotnictví. Prvořadým cílem však zůstalo nadále pokračovat ve snižování deficitu veřejných financí s cílem vstupu Slovenské republiky do Eurozóny. Vláda se zavázala snížit schodek veřejných financí na úroveň 0,8% k HDP do roku 2010 (MFSR, 2005b, s. 51).

### **2.8.1 Realizace reformy 2007 - 2009**

Po vlně úspěšných reforem hodlala vláda v tomto období využít ekonomického růstu země k dokončení plánovaných opatření v jednotlivých oblastech a udržení jejich výsledků s cílem dlouhodobé udržitelnosti a kvality veřejných financí. Vláda především na základě iniciativy Minerva cílovala své úsilí na podporu rozvoje znalostní ekonomiky, budování informační společnosti, na rozvoj vědy, výzkumu a podnikatelského prostředí a na podporu investic do lidského kapitálu.

Dle návrhu v Konvergenčním programu uskutečnila vláda změny v prvním pilíři důchodového systému (MFSR, 2007, s. 40). S cílem finančně pomoci Sociální pojišťovně, která reprezentovala průběžný pilíř, otevřela vláda dočasně pilíř druhý a umožnila tak občanům z původně povinného pilíře vystoupit a vrátit se výhradně do pilíře prvního. Vedle tohoto opatření dále docházelo k poklesu výdajů na starobní a invalidní důchody a vláda též projednávala další prodlužování věku odchodu do důchodu.

Dílní změny se dotkly i zdravotního pojištění, kde došlo ke zvýšení odvodu státu za určitý okruh pojištěnců. Zároveň s tímto opatřením vláda snížila sazbu daně z přidané hodnoty na léky a vybrané zdravotnické prostředky. Snížená sazba ve výši 10% je přitom určena na léky, jejichž ceny podléhají regulaci státem.

Za účelem jejího efektivnějšího fungování uskutečnila vláda několik dílčích změn v oblasti veřejné správy. Jedním z nejvýraznějších kroků bylo snížení počtu zaměstnanců na úrovni centrální vlády přibližně o 10%.

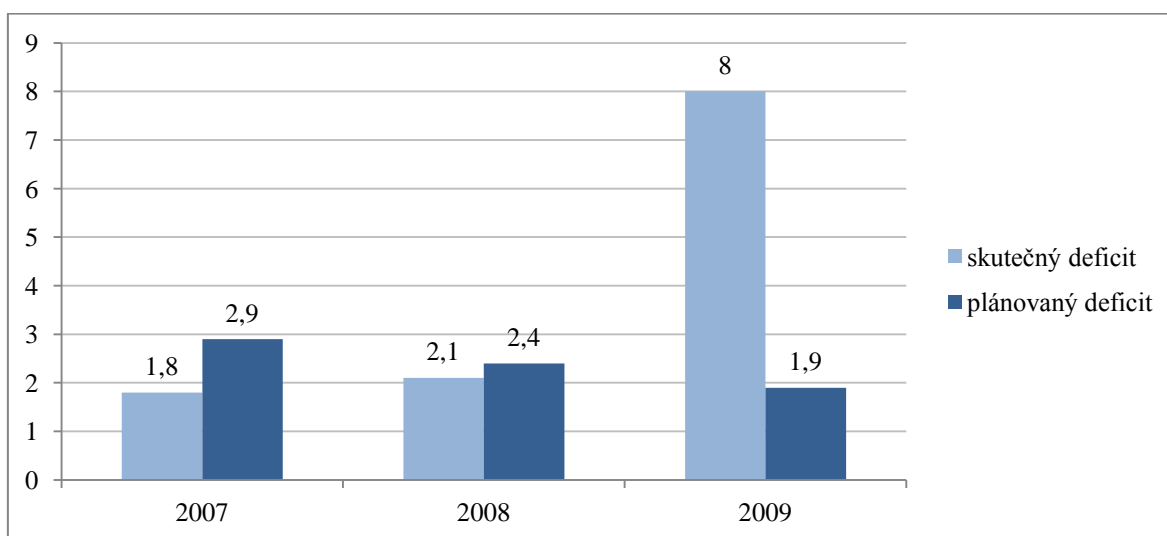
V oblasti daňové vláda pokračovala v odklonu od přímých daní k daním nepřímým. Toto opatření se nejvíce projevilo zejména ve zvyšování sazeb u spotřebních daní, zejména z tabákových výrobků, a v jejich rozšíření o daň z elektřiny, uhlí a zemního plynu. Drobným změn dostala daň z příjmu právnických osob, kde došlo ke zpřísnění pravidel pro uznávání opravných položek k neuhrazeným závazkům a rezerv do daňových výdajů.

V roce 2008 Slovenská republika dokončila proces integrace do Hospodářské a měnové unie a splnila tak jeden ze základních cílů hospodářské politiky a zároveň všechny nezbytné podmínky pro přijetí jednotné měny. Členem Evropské měnové unie se Slovensko stalo v lednu 2009.

Jako členu Eurozóny vznikla Slovensku povinnost sestavovat a předkládat Radě Evropské unie tzv. Program stability, který obsahově navazuje na předešlé Konvergenční programy.

Snižující se zadluženost a pozitivní ekonomický vývoj země však utnula, stejně jako v ostatních zemích Evropské unie, nastupující celosvětová finanční krize. Z tohoto důvodu byla slovenská vláda nucena připravit protikrizová opatření a pro další roky stanovit méně ambiciózní fiskální cíle. Výrazný negativní dopad krize na deficit veřejných financí se projevil již v roce 2009, jak znázorňuje následující graf.

**Obrázek 15: Vývoj deficitu veřejných financí v letech 2007 až 2009 (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Štatistický úrad Slovenskej republiky*

## **2.9 Reforma veřejných financí na Slovensku v letech 2010 – 2012**

Vzhledem k negativním vlivům finanční krize a zhoršenému ekonomickému vývoji, byla nucena slovenská vláda reagovat příslušnými opatřeními, aby daný vývoj zmírnila. V dané situaci musela vláda Roberta Fica přistoupit k restriktivnější fiskální politice, která měla za cíl výrazně zvýšit příjmy a zmírnit znovu narůstající deficit veřejných financí. Vláda upravila původní cíle obsažené v Programu stability na roky 2008 – 2012 (MFSR, 2009a) a vytvořila protikrizový fiskální balíček, který byl zaměřen především na daňovou a sociální oblast, dále pak na podporu zaměstnanosti a tvorbu nových pracovních míst a na podporu podnikání a domácí poptávky (MFSR, 2009b, s. 7).

Na konci roku 2009, stejně jako tomu bylo v případě České republiky, byla se Slovenskem obnovena procedura při nadměrném schodku a Rada Evropské unie Slovensku doporučila odstranit nadměrný deficit nejpozději do roku 2013.

Po parlamentních volbách v roce 2010 vystřídala Ficův kabinet nová vláda pod vedením Ivety Radičové. V tentýž rok byl schválen Národní program reforem (MFSR, 2010), ve kterém vláda prezentovala cíle pro následující období, přičemž jako prioritní viděla nutnost úspěšného zotavení se z krize související s dosažením ekonomického růstu. K tomuto cíli bylo bezesporu nutné pokračovat v konsolidaci veřejných financí a v tvorbě nových pracovních míst.

Konkrétní opatření, plánovaná v oblasti veřejných financí, se měla dotýkat jak příjmové, tak výdajové strany rozpočtu, přičemž větší část opatření měla být realizována na straně výdajů.

Aby bylo dosaženo vyšší transparentnosti veřejných financí, rozhodla se vláda vypracovat návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a zavést tzv. výdajové stropy, které měly do budoucna zamezit plýtvání s veřejnými zdroji. Vedle výdajových stropů obsahoval návrh i možnost stanovení maximální přípustné výše míry zadlužení. Notných změn měla dostat i pravidla pro hospodaření obcí, měst a vyšších územních celků, která po rozsáhlé fiskální decentralizaci disponovala obrovskými finančními zdroji a tíhla ke značné neefektivnosti.

Co se týče změn na příjmové straně rozpočtu, změny v oblasti daňového systému vláda směřovala ke zvýšení jeho efektivnosti. Cílem bylo stabilizovat podíl daňových příjmů na hrubém domácím produktu a pokračovat v přesunu zatížení z daní přímých na daně nepřímé. Ke zjednodušení systému mělo přispět i další rušení daňových výjimek. Výraznou změnu vláda plánovala v podobě zavedení tzv. superhrubé mzdy s příslušným zvýšením hrubé mzdy. Velký důraz byl kladen i na daň z přidané hodnoty, jejíž dlouhodobý vývoj nebyl příznivý a bylo třeba učinit potřebné kroky nejen v úpravě legislativy, ale i v podobě zefektivnění kontrolních mechanismů. Výrazného zefektivnění mělo být dosaženo i prostřednictvím opatření týkajícího se sjednocení výběru daní, cel a odvodů v jedné společné instituci. Vedle těchto změn vláda plánovala zefektivnit systém prostřednictvím jednodušších daňových příznání a omezením počtu různých tiskopisů a výkazů.

Na straně výdajové vláda hodlala pokračovat ve zvyšování kvality především vysokého školství. Své priority v této oblasti vláda představila i v programu Slovensko 21. Přestože slovenský vzdělávací systém vykazoval a stále vykazuje dlouhodobě vysoký podíl středoškolsky vzdělané mládeže a v posledních letech zaznamenává i vzestupný trend vysokoškolsky vzdělaných, bylo třeba zvýšit úroveň financování a právě kvalitu poskytovaného vzdělávání včetně vzdělávání celoživotního.

Dále se vláda zavázala pokračovat v podpoře vědy, výzkumu a inovací. Tato oblast byla jedním z primárních cílů uplynulého období. Vzhledem k finanční krizi se však tato oblast vyvíjela pomaleji, než bylo původně plánováno. Cílem vlády zůstalo nasměrování Slovenska ke znalostní společnosti. Dopomoci k tomuto cíli mělo zintenzivnění inovačních

procesů a větší využívání nejen nových informačních a komunikačních technologií, ale i nových technologií vůbec (MFSR, 2011, s. 18).

Jelikož Slovensko vykazuje již několik let relativně vysokou míru dlouhodobé nezaměstnanosti, rozhodla se vláda v Národním programu reforem (2010, s. 16) zaměřit i na tuto oblast. Ke zvýšení zaměstnanosti by měla dle vlády přispět zejména flexibilnější úprava zákoníku práce, která se zaměřuje na úpravy týkající se výpovědní lhůty, čerpání odstupného nebo úprav zkušební doby za účelem zvýšení pracovní motivace. S cílem snížení nezaměstnanosti souvisí i záměr vlády v oblasti podnikatelského prostředí. Vláda se zavázala zjednodušit stávající legislativu, usnadnit podmínky pro zahájení podnikání a tím tak podpořit větší konkurenci a inovativnost firem.

Další prioritou vlády byl boj s korupcí a s tím související zvyšování transparentnosti při zadávání veřejných zakázek. Jedním z prvních kroků vlády v boji proti korupci mělo být zavedení povinného zveřejňování smluv, které se týkají veřejných financí, přičemž účinnost těchto smluv by byla podmíněna jejich zveřejněním na internetu. Vyšší transparentnosti a zamezení nekalého ovlivňování mělo být dosaženo i prostřednictvím povinného zveřejňování soudních rozhodnutí. Vláda v této oblasti plánovala též zavedení zjednodušených procesních postupů a úplnou elektronizaci celého soudního systému, což mělo v budoucnu vést k urychlení soudních řízení a zefektivnění práce soudů.

V oblasti zdravotnictví vláda plánovala zlepšit dostupnost zdravotní péče úpravou minimální sítě poskytovatelů a připravovaná reforma lékové politiky měla za cíl zvýšit jejich cenovou dostupnost a efektivitu vynakládaných výdajů. Posílit efektivitu výdajů na zdravotní péči měl i připravovaný systém platby za diagnostickou skupinu resp. systém DRG.

Jak vláda uvedla v Národním programu reforem (2010, s. 12), je důležité, aby jednotlivé politiky podporující ekonomický růst byly dlouhodobě udržitelné, a to nejen finančně a sociálně, ale také ekologicky. Téma životního prostředí je nerezortní a pokrývá všechny oblasti hospodářství, cílem vlády proto bylo posílit koordinaci environmentální politiky s ostatními. Vláda dále předpokládala, že snižování emisí a rozvoj souvisejících odvětví může přinést významné energetické úspory nákladů firem a domácností, zlepšení zdravotního stavu obyvatelstva a nové pracovní příležitosti.

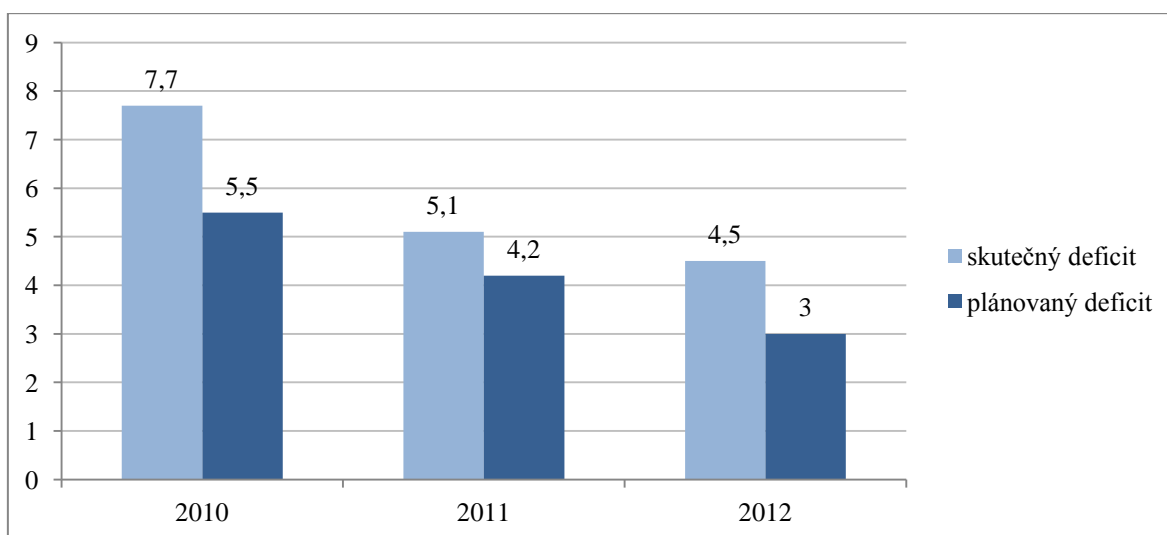


### 2.9.1 Realizace reformy 2010 - 2012

Jak už bylo několikrát řečeno, Slovenská republika prošla v první vlně konsolidace veřejných financí několika úspěšnými reformami, dosáhla významného ekonomického růstu a pomalu se přibližovala vyspělým státům Evropské unie. Pozitivní vývoj však nebylo lehké udržet a i vzhledem k celosvětové finanční krizi se dynamika ekonomického růstu na Slovensku utlumila a deficit veřejných financí rapidně vzrostl.

V červenci 2010, za poměrně vážné situace co se týče enormního nárůstu deficitu a následně veřejného dluhu, nastoupila k moci vláda pod vedením Ivety Radičové. Tato vláda se ve svém Programovém prohlášení zasadila, že alarmující deficit, který v roce 2009 atakoval hranici 8% k HDP, výrazně sníží. Ačkoli hodnoty deficitu byly vyšší, než vláda na začátku plánovala, klesající tendence se podařilo dosáhnout. Deficit veřejných financí v roce 2012 klesl od roku 2009 téměř na polovinu.

**Obrázek 16: Vývoj deficitu veřejných financí v letech 2010 až 2012 (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Štatistický úrad Slovenskej republiky*

Jak uvádí zpravodajský deník Rozhlas (2011), vláda provedla významná úsporná opatření na výdajové straně rozpočtu a významným způsobem se zasadila o změny především v oblasti boje proti korupci. Zásadní v této oblasti byla reforma soudnictví, která zavedla povinné zveřejňování soudních rozhodnutí, veřejná výběrová řízení a zrušila odměny pro soudce. Vládě se též podařilo prosadit povinné zveřejňování smluv veřejné správy, zpřísnit pravidla nakládání s majetkem obcí a provést novelizaci zákona o veřejných zakázkách. Za účelem vyšší transparentnosti veřejných financí, přijala vláda ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti.

Jelikož ale kabinetu Ivety Radičové nebyla po dvou letech vyslovena důvěra pro další období, nedošlo v mnoha oblastech k plánovaným hloubkovým změnám. Jak sama Radičová uvedla, Slovensko potřebuje v budoucnu zásadní reformy především v oblasti zdravotnictví, daňového systému a v oblasti vzdělávání a inovací. Alarmujícím problémem je podle ní i dlouhodobá nezaměstnanost, která je na Slovensku stále velmi vysoká a brzdí ekonomický růst, který se po finanční krizi začal opět vyvíjet pozitivním směrem.

Jak už ale bylo naznačeno výše a jak je patrné i z klesajících hodnot deficitu veřejných financí, vládě se podařilo, zejména prostřednictvím povinného zveřejňování smluv veřejné správy, výrazně snížit rostoucí tendenci veřejných výdajů. Během trvání vlády došlo ke zvýšení výdajů o necelou půl miliardu Eur, což představovalo nejmenší nárůst od zahájení konsolidace veřejných financí v roce 2003.

## **2.10 Reforma veřejných financí na Slovensku od roku 2013**

V dubnu 2012 se k politické moci opět vrátila vláda pod vedením Roberta Fica. Ve svém Programovém prohlášení se vláda zavázala především ke snižování deficitu veřejných financí, k přijetí dalších opatření k potírání korupce a ke snižování vysoké nezaměstnanosti. Jak z Programového prohlášení, tak z Národního programu reform, který vláda v červnu téhož roku schválila, je patrné, že chce vláda pokračovat v konsolidaci veřejných financí a navázat tak na vládu předešlou, ne však vždy stejnou cestou. Jelikož toto období ještě probíhá, nelze ho objektivně hodnotit. Přesto však již došlo k určitým změnám, které vláda od svého jmenování provedla a které lze spolu se zamýšlenými opatřeními uvést.

Jak uvádí zpravodajský server Lidových novin (2012), za jeden z primárních úkolů si vláda stanovila snížení schodku veřejných financí pod 3% k HDP v následujícím roce. Kvalitní konsolidace veřejných financí by podle vlády měla Slovensko co nejdříve nasměrovat k střednědobému rozpočtovému cíli v podobě strukturálního schodku ve výši 0,5% k HDP.

Vláda ve svém programovém prohlášení uvedla, že jejím hlavním cílem v oblasti daňového systému není přenos daňového zatížení na nepřímé daně ale především kladení důrazu na daně, které co nejméně snižují disponibilní příjmy nízkopříjmových občanů. Nejvýraznější změnou, která již byla zrealizována, bylo zrušení rovné daně a zavedení progresivního zdanění. Pro občany s nadstandardními příjmy se zvýšila od ledna minulého roku sazba daně z příjmu z 19 na 25%. Firmy odvádějí daň ze zisku 22%. Dále vláda hodlá v této oblasti zavést opatření, která by do budoucna omezila daňové podvody. V jednání je

v této oblasti zavedení povinnosti předkládat údaje o tuzemských dodávkách zboží a služeb správci daně elektronickou formou prostřednictvím tzv. kontrolních výkazů a také povinnost vyhotovovat rating daňových subjektů informující o jejich finanční stabilitě a daňové spolehlivosti. V neposlední řadě vláda plánuje zavést novou centrální daň z nemovitostí na základě její tržní hodnoty a hodlá zvýšit využití ekologických daní.

Největším reformním úspěchem bylo před lety prosazení důchodové reformy. Současná vláda ale směřuje své úsilí zpět k průběžnému systému. Ačkoli nedošlo ke zrušení druhého pilíře, čehož chtěl premiér hned na začátku své vlády dosáhnout, vláda prosadila snížení částky odváděné do soukromých fondů z 9 na 4%. V této oblasti dále zrealizovala navázání věku odchodu do důchodu na střední délku života, zvýšila solidaritu systému a přizpůsobila valorizaci důchodových dávek spotřebnímu koši důchodců (Česká televize, 2012).

Aktuálním problémem Slovenska zůstává vysoká míra dlouhodobé nezaměstnanosti. Vláda z tohoto důvodu plánuje uskutečnit revizi aktivních politik trhu práce, přičemž se hodlá zaměřit na znevýhodněné uchazeče o zaměstnání. Systém by měl být zjednodušen zejména omezením počtu nástrojů a snížením administrativní náročnosti. Vláda již v této oblasti prosadila poskytování finančního příspěvku na nově vytvořená pracovní místa pro mladé, jehož výše může dosahovat až 456,54 Eur měsíčně. Jak už bylo uvedeno v předešlém programu, s cílem snížení nezaměstnanosti souvisí i podmínky v oblasti podnikatelského prostředí. Jelikož se Slovensko v hodnocení kvality podnikatelského prostředí významně propadá a v rámci zemí Evropské unie patří k podprůměru, je nutné, aby vláda přijala nezbytná opatření ke stabilizaci prostředí, ke snížení administrativní zátěže a aby podniky dostatečně informovala a motivovala k činnosti.

V oblasti sociální vláda hodlá přehodnotit podporu rodin s dětmi s cílem zvýšit účinnost státní sociální podpory. Dále plánuje provést komplexní revizi sociálních dávek a celkově zjednodušit sociální systém a snížit jeho administrativní náročnosti. Od ledna minulého roku platí novela zákona o pomoci v hmotné nouzi, která má přispívat k omezování zneužívání sociální pomoci.

Další oblast, ve které je třeba provést zásadní změny, je oblast školství (MFSR, 2013, s. 28). Nejvyšší prioritou zůstává zvýšení kvality vysokoškolského vzdělání. Jak už bylo zmíněno, vláda za tímto účelem přijala Akční plán pro mládež, který je zaměřen především na odborné vzdělávání a přípravu v podnicích.

S cílem zvýšení efektivity státní správy byl vytvořen Program ESO, jehož účelem je pro fyzické a právnické osoby zjednodušit vyřizování záležitostí zajišťovaných státem. Státní správa by tak měla být z pohledu občana a podnikatelských subjektů jednoduchá, dostupná a transparentní. K posílení efektivity a fiskální disciplíny by mělo přispět i zavedení výdajových limitů, které by zabezpečovaly plnění všech fiskálních pravidel.

Obsahem mnoha programů a koncepcí byla snaha vytvořit lepší podmínky pro vědu, výzkum a inovace. Současná vláda považuje za největší problémy v této oblasti úroveň financování, nedostatečnou identifikaci věcného zaměření a systému řízení a nestabilní a málo motivující podporu vědy a výzkumu. Z těchto důvodů vláda plánuje připravit reformu systému VaVaI včetně jejího řízení a financování.

Poslední oblast, ve které se vláda zavázala provést zásadní změny je oblast zdravotnictví. Slovenský zdravotní systém dlouhodobě trpí vysokým zadlužením. Opatření, která vláda plánuje, by proto měla především směřovat k zastavení zadlužování nemocnic. Další návrhy se týkají optimalizace sítě nemocnic, zavedení unitárního systému zdravotního pojištění a zavedení platby za diagnostickou skupinu. V současné době již v systému DRG probíhají školení. V neposlední řadě vláda hodlá pokračovat v lékové reformě, která zavádí především generickou preskripci, pravidla stanovování výšky úhrad z veřejného zdravotního pojištění a zpřísňuje tvorbu cen léků.

### **3. HODNOCENÍ REFORMEM VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČESKÉ REPUBLICE A NA SLOVENSKU**

Z předešlého textu je patrné, že reforma veřejných financí se dotýká velkého množství různých oblastí, jejichž stabilita a udržitelnost je zásadní pro zdravý ekonomický růst a kvalitu života každé země. Třetí část této práce se zaměřuje na hodnocení a dopady jednotlivých fází konsolidace veřejných financí a jejich vzájemnou komparaci v České a Slovenské republice. Vedle dopadů reformních kroků na deficit veřejných financí, který byl již uváděn v předchozí kapitole, je v této části mapován vývoj veřejného dluhu a dopady na daňové příjmy a veřejné výdaje obou zemí.

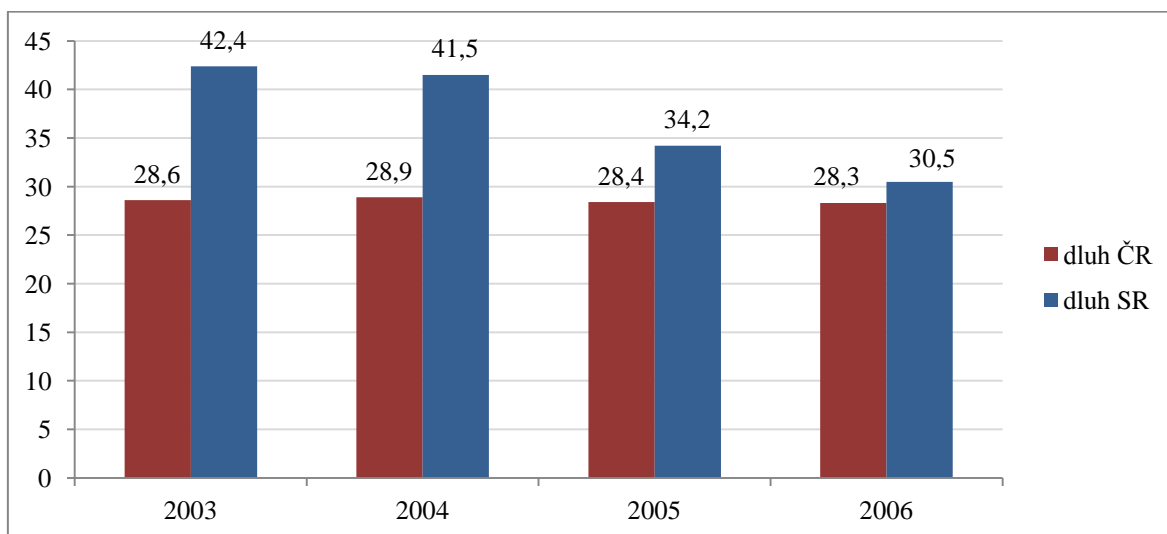
#### **3.1 Hodnocení reformy veřejných financí v ČR a SR v letech 2003 – 2006**

Rok 2003 znamenal pro obě země nastartování reformního úsilí v oblasti veřejných financí. Jelikož Česká i Slovenská republika vykazovaly silné deficitní sklony, bylo i vzhledem k plánovanému vstupu do Evropské unie nutné snížit deficit veřejných financí, zmírnit rychlost zadlužování a podpořit ekonomický růst. Po vstupu do unie v roce 2004, byla s oběma zeměmi zahájena procedura o nadměrném schodku, přičemž Rada Evropské unie doporučila oběma zemím kroky a postupy k postupnému snížení deficitu až na referenční hranici 3% k HDP.

Co se týče samotné realizace v jednotlivých oblastech veřejných financí, výrazně úspěšnější bylo v tomto případě Slovensko. Zatímco v České republice byla implementována pouze dílčí opatření, převážně v daňové oblasti, na Slovensku byla provedena systémová reforma v oblasti daní, důchodového a zdravotnického systému a významných změn dostala i oblast školství a veřejné správy. Výrazného pokroku dosáhlo Slovensko i v oblasti řízení veřejných financí.

Primárním cílem reformy bylo snížit hodnotu deficitu a tím i narůstající veřejný dluh. Z následujícího grafu je patrné, že před vstupem do Evropské unie a před začátkem konsolidace, vykazovalo výrazně vyšší hodnotu veřejného dluhu k HDP Slovensko. Díky realizovaným opatřením se však Slovensku, na rozdíl od České republiky, podařilo snížit tuto hodnotu během tří let téměř o třetinu.

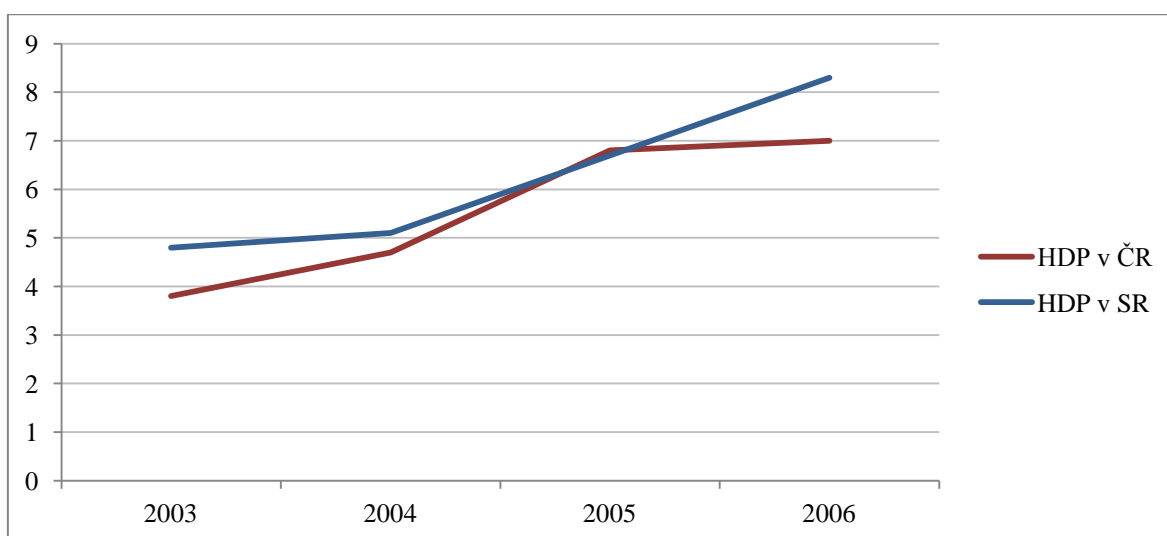
**Obrázek 17: Vývoj veřejného dluhu v ČR a SR v letech 2003 až 2006 (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Co se týče vývoje HDP ve sledovaném období, u obou zemí byla hodnota rok od roku vyšší. Následující graf dokazuje, že během tohoto období Slovenská republika předčila Českou, což znamená, že dynamika ekonomického rozvoje byla na Slovensku vyšší. Výkon ekonomiky byl u obou zemí ovlivněn zejména vstupem do Evropské unie. Obě ekonomiky začaly být vývozně orientované a zahraniční obchod se stal podstatným faktorem hospodářství. Ekonomický růst byl v České republice tažen především zvýšením hodnoty čistého exportu, spotřebou domácností a tvorbou hrubého kapitálu. I Slovensko zaznamenalo na začátku tohoto období vysokou dynamiku růstu domácí spotřeby a investic a exportu zboží a služeb.

**Obrázek 18: Roční růst objemu HDP v ČR a SR v letech 2003 až 2006 (v %)**

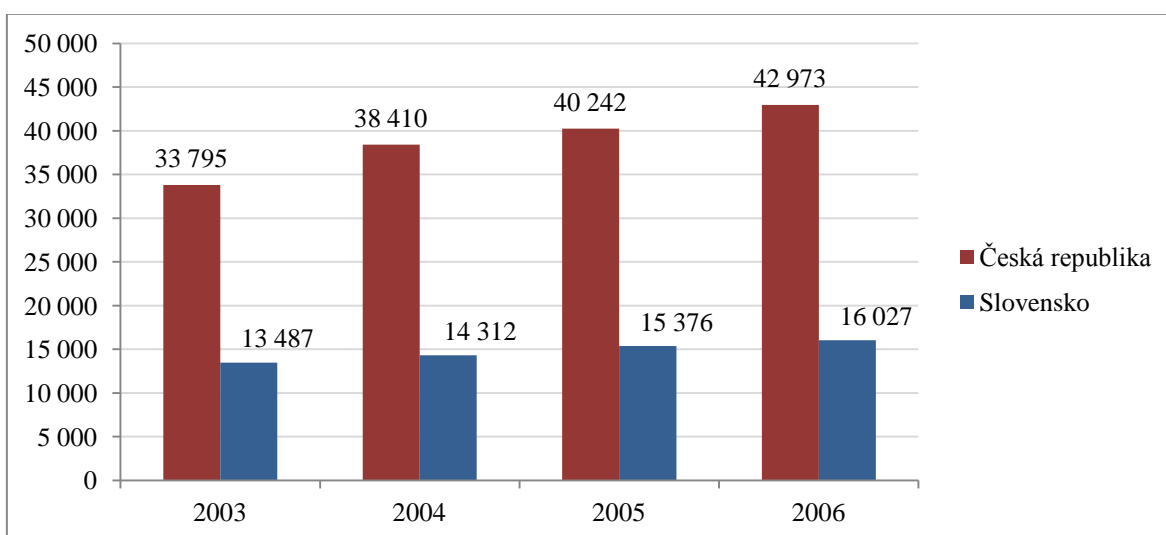


*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Největší část veřejných příjmů tvoří daňové příjmy. Jak je patrné z následujícího grafu, mezi sledovanými lety tyto příjmy v obou zemích rostly, přičemž výraznější nárůst zaznamenala Česká republika. Za významným nárůstem daňových příjmů v České republice stál především pozitivní ekonomický vývoj a zvyšující se ziskovost velkých firem, která se promítla do vyššího výběru daně z příjmu právnických osob. Největší skok byl v České republice ve sledovaných letech zaznamenán v roce 2004, kde k vyšším daňovým výnosům přispěly, vedle daně z příjmu, i změny ve spotřebních daních a dani z přidané hodnoty. Od téhož roku navíc začaly nepřímé daně převyšovat výnosy z daní přímých.

Stejně jako v České republice, tak i na Slovensku přispěl k vyšším daňovým výnosům především ekonomický růst. Slovensko provedlo zásadní změny vzhledem ke zvýšení efektivnosti a spravedlnosti daňového systému. Byla zavedena jednotná sazba daně z příjmu a byla sjednocena sazba daně z přidané hodnoty. Slovenský daňový systém se stal jednodušší díky zrušení některých druhů daní a výraznému omezení výjimek a speciálních režimů. Přestože i Slovensko zaznamenalo vyšší daňové výnosy, tak právě díky zavedení jednotných sazeb a omezení druhů daní, nebyl nárůst výnosů tak vysoký, jako v České republice. Po implementaci reformy se na Slovensku navýšil převis nepřímých daní nad daněmi přímými.

**Obrázek 19: Celkové daňové příjmy v ČR a SR v letech 2003 – 2006 (v mil. Eur)**



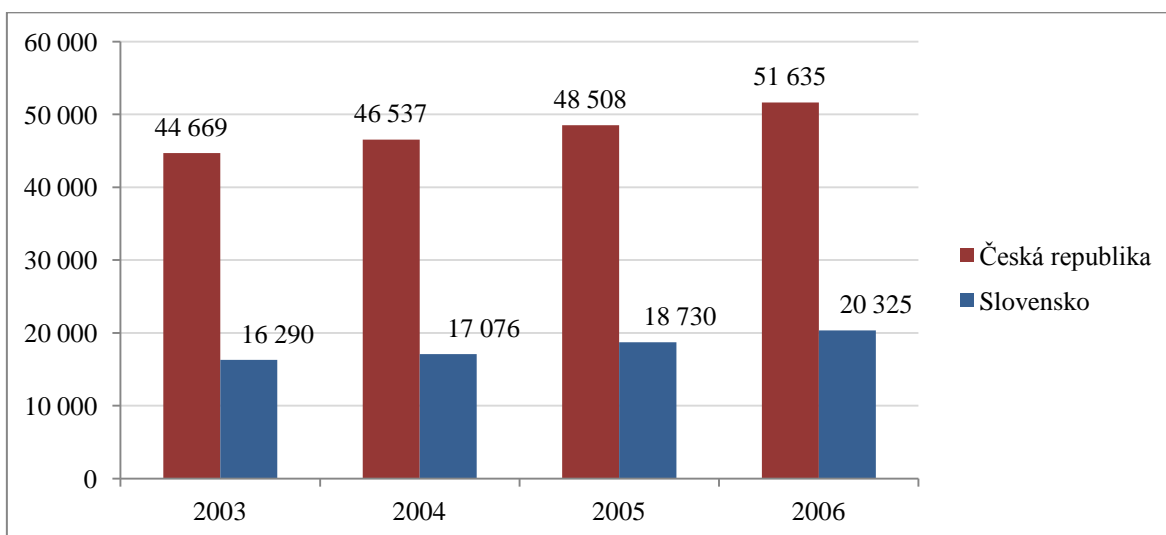
*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Co se týče veřejných výdajů, tak i zde jejich hodnoty ve sledovaných letech u obou zemí rostly. Se vstupem zemí do Evropské unie se navíc začalo zvyšovat tempo tohoto růstu, poněvadž oběma zemím vznikla povinnost odvodů do unie.

V případě České republiky bylo cílem na straně výdajů snížit mandatorní výdaje a to především v sociální oblasti. České republice se však na výdajové straně nepovedlo prosadit opatření, která měla k tomuto cíli dopomoci. Naopak k růstu výdajů nejvíce přispívaly právě sociální transfery a zvýšená investiční aktivita vládního sektoru. Navíc nedošlo k plánovaným změnám v oblasti zdravotnictví, v oblasti důchodového systému a nebyl například omezen počet funkčních míst ve veřejném sektoru. Naopak pozitivně ovlivňovalo deficit zavedení možnosti převodu nevyužitých prostředků do rezervních fondů.

Vzhledem k provedeným reformám v oblasti veřejných financí byl nárůst výdajů v případě Slovenska nižší. Kromě reformy důchodového systému, která vedle pozitivních efektů působila negativně na deficit veřejných financí, přinesla významné úspory reforma řízení veřejných financí spolu s opatřeními v sociální oblasti, kde došlo k omezení zneužívání různých dávek. Pozitivní vliv na veřejné výdaje měla i částečná reforma školství a reforma zdravotnictví, která přispěla ke stabilizaci celého systému.

**Obrázek 20: Celkové veřejné výdaje v ČR a SR v letech 2003 – 2006 (v mil. Eur)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

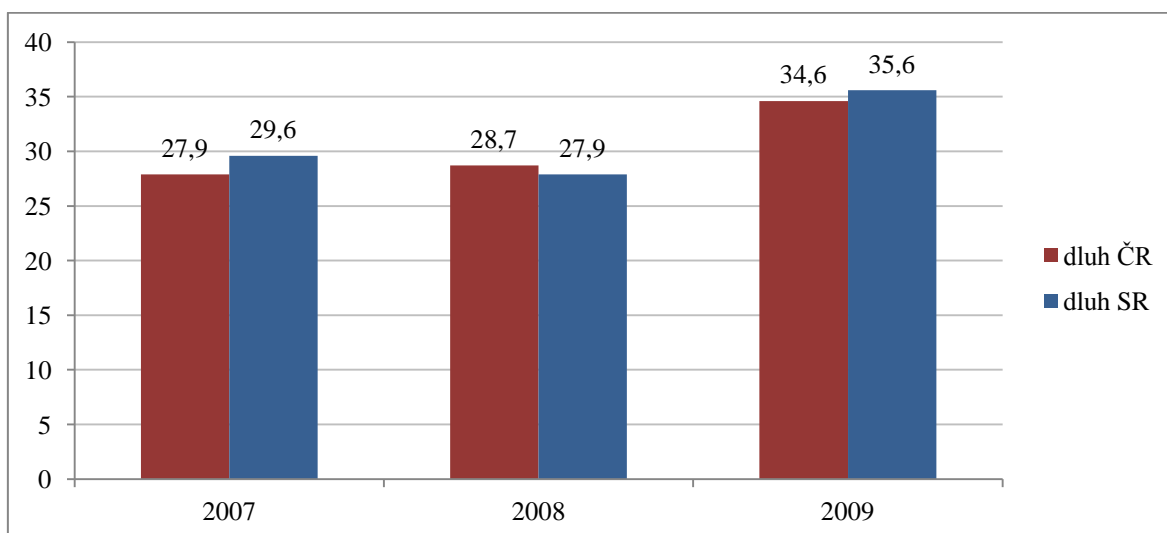


### 3.2 Hodnocení reformy veřejných financí v ČR a SR v letech 2007 – 2009

Ačkoliv byly Česká a Slovenská republika na začátku roku 2007 v různé fázi konsolidace veřejných financí, oběma zemím se dařilo udržet v průběhu let 2007 a 2008 deficit pod hranicí 3% k HDP. Slovenské republice se navíc vzhledem k provedeným reformám úspěšně dařilo snižovat i hodnotu veřejného dluhu.

S nástupem celosvětové finanční krize se však ani jedné zemi nepodařilo pozitivní vývoj deficitu udržet. V České republice se vlivy krize projeví již v roce 2009, kdy hodnota deficitu vzrostla k hranici 6%, na Slovensku dokonce k 8% HDP. Tento fakt, jak znázorňuje následující graf, se dle očekávání negativně promítl i do hodnoty veřejného dluhu.

**Obrázek 21: Vývoj veřejného dluhu v ČR a SR v letech 2007 až 2009 (jako % k HDP)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

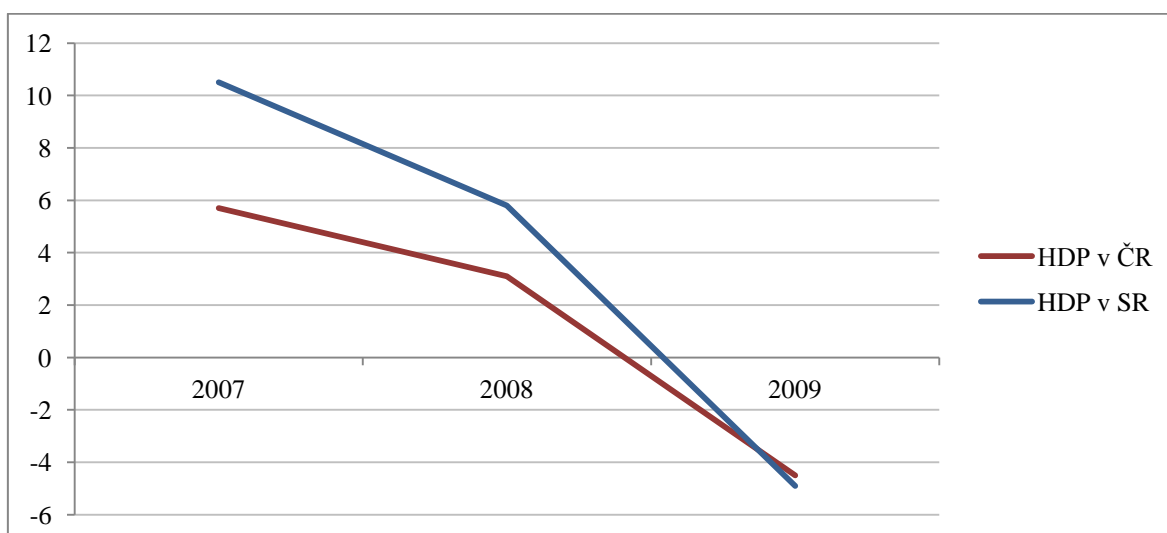
Konkrétní kroky v rámci konsolidace veřejných financí byly vzhledem k předešlému průběhu odlišné. Vláda České republiky si v návaznosti na nezrealizovaná opatření z předešlých let dala za cíl provést významné změny především v oblasti sociální, důchodové a v oblasti zdravotnictví. Ve všech těchto oblastech však byly provedeny pouze dílčí úpravy a nejvýznamnější změny vláda provedla v oblasti daňové. Slovenská vláda si dala za cíl udržet výsledky provedených reforem a realizovala dílčí úpravy v prvním pilíři důchodového systému, v oblasti veřejné správy a ve zdravotním pojištění.

Co se týče ekonomického vývoje, Česká republika ještě v roce 2007 procházela obdobím příznivého vývoje. Příliv přímých zahraničních investic v předchozích letech a vstup České republiky do Evropské unie pozitivně působil na růst exportu. V roce 2007 byla nositelem

růstu převážně domácí poptávka. Ekonomický růst se projevoval i výrazným zlepšením na trhu práce. Pozitivním ekonomickým vývojem procházela v roce 2007 i Slovenská republika, kde hodnota HDP v tomto roce přesáhla hranici 10%. Stejně jako česká výroba, byla i slovenská vysoce exportní.

Do české i slovenské ekonomiky se finanční krize promítla výrazným zpomalením hospodářského růstu již v roce 2008. Celosvětový hospodářský útlum působící na obě ekonomiky zejména prostřednictvím poklesu poptávky po českém a slovenském exportu, zhoršení očekávání spotřebitelů, výrobců i investorů a prostřednictvím růstu celkové nedůvěry se projevil poklesem HDP v roce 2009. Vlivem krize se hodnota HDP dostala téměř na úroveň - 5%.

**Obrázek 22: Roční růst objemu HDP v ČR a SR v letech 2007 až 2009 (v %)**

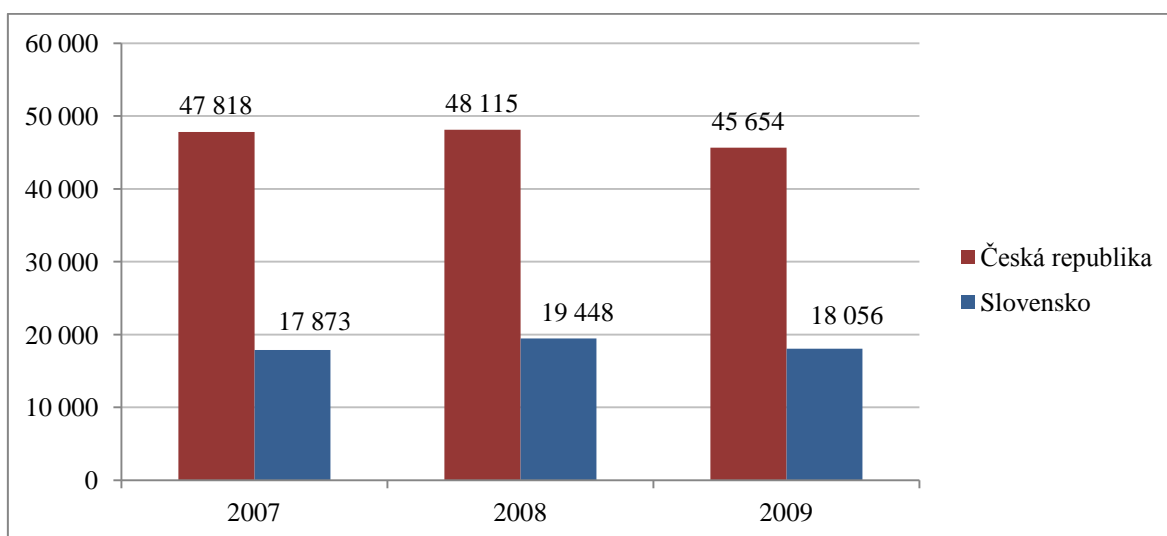


*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Rostoucí trend daňových příjmů pokračoval v České republice až do roku 2009, kdy došlo k mírnému poklesu vlivem krize. Vláda se snažila zachovat výši daňových příjmů především zvyšováním podílu nepřímých daní na HDP. V rámci tohoto opatření byla v roce 2008 zvýšena snížená sazba daně z přidané hodnoty a v případě spotřebních daní došlo ke zvýšení sazby daně z tabákových výrobků. Příjem z nepřímých daní zvýšilo i zavedení daně z elektřiny, zemního plynu a pevných paliv v rámci tzv. ekologické daňové reformy. V oblasti daní přímých mělo na daňové příjmy vliv zavedení jednotné sazby daně z příjmů fyzických osob ve výši 15% a snížení sazby daně z příjmů právnických osob na 20% v roce 2009.

Po provedené daňové reformě z roku 2004 slovenská vláda ve sledovaných letech provedla pouze dílčí opatření týkající se zpřísnění pravidel pro uznávání opravných položek a rezerv u daně z příjmu právnických osob. Stejně jako v případě České republiky, tak i na Slovensku docházelo za účelem zvyšování daňových příjmů ke zvyšování sazeb u spotřebních daní, především u tabákových výrobků, a zavedení nových daní z elektřiny, uhlí a zemního plynu. Jak je vidět z grafu, i na Slovensku byl rostoucí trend daňových příjmů přerušen mírným poklesem v roce 2009.

**Obrázek 23: Celkové daňové příjmy v ČR a SR v letech 2007 – 2009 (v mil. Eur)**



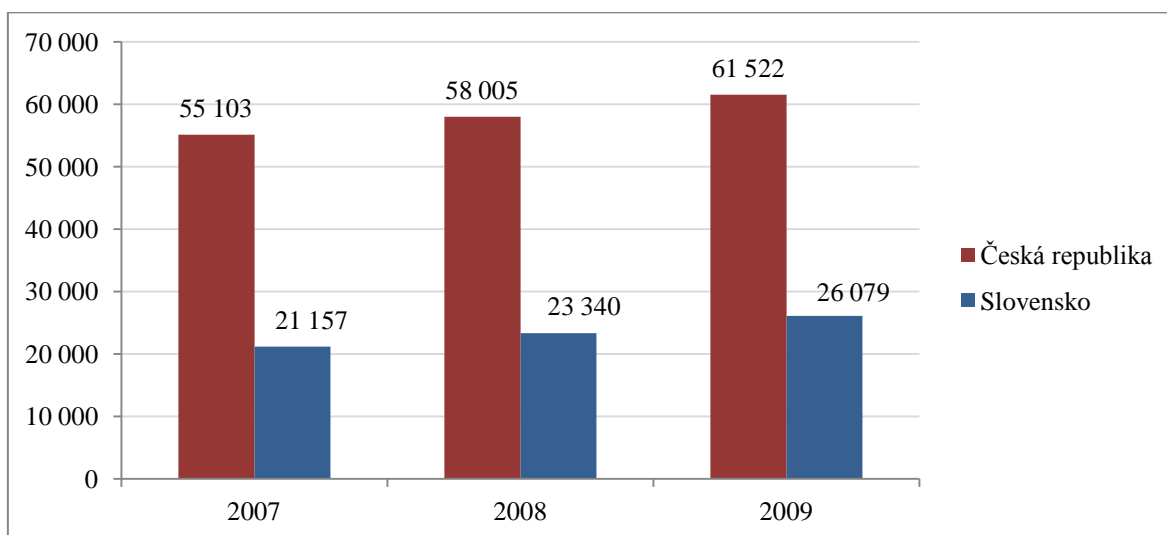
*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

V oblasti veřejných výdajů pokračoval ve sledovaných letech rostoucí trend. V případě České republiky vzrostla hodnota veřejných výdajů od roku 2006 o téměř 10 mld. Eur. Ačkoliv se ještě během roku 2007 dařilo České republice prostřednictvím úsporných opatření relativně snižovat podíl veřejných výdajů na HDP, v dalších letech se tento trend v důsledku finanční krize a nedostatečných změn v klíčových oblastech nepodařilo udržet. Vzhledem k hospodářskému útlumu, zhoršeným podmínkám na trhu práce a výraznějšímu růstu nezaměstnanosti se na růstu veřejných výdajů nejvíce podepsaly sociální transfery a výdaje na protikrizová opatření. Poměrně významným faktorem růstu výdajů byly i úroky placené vládním sektorem a zvyšující se investiční aktivita vládních institucí.

Slovenská republika zaznamenala ve sledovaných letech nárůst veřejných výdajů o 6 mld. Eur. Jak už bylo zmíněno, hodnota HDP v roce 2007 přesahovala 10% a pozitivní trend na trhu práce a provedené změny směrem k vyšší efektivnosti veřejné správy dopomáhaly k snižování podílu veřejných výdajů na HDP. I zde se však nepodařilo tento trend udržet.

Především přijatá protikrizová opatření a zvyšující se nezaměstnanost se projevily na zvýšení veřejných výdajů a zhoršení deficitu již v průběhu roku 2009. Navíc se v době krize projevily na Slovensku negativní dopady přijetí jednotné měny Eura. Slovensko bez své měny nemohlo prostřednictvím směnného kurzu reagovat na zhoršující se výkon ekonomiky a tím se stávalo méně konkurenceschopné.

**Obrázek 24: Celkové veřejné výdaje v ČR a SR v letech 2007 – 2009 (v mil. Eur)**



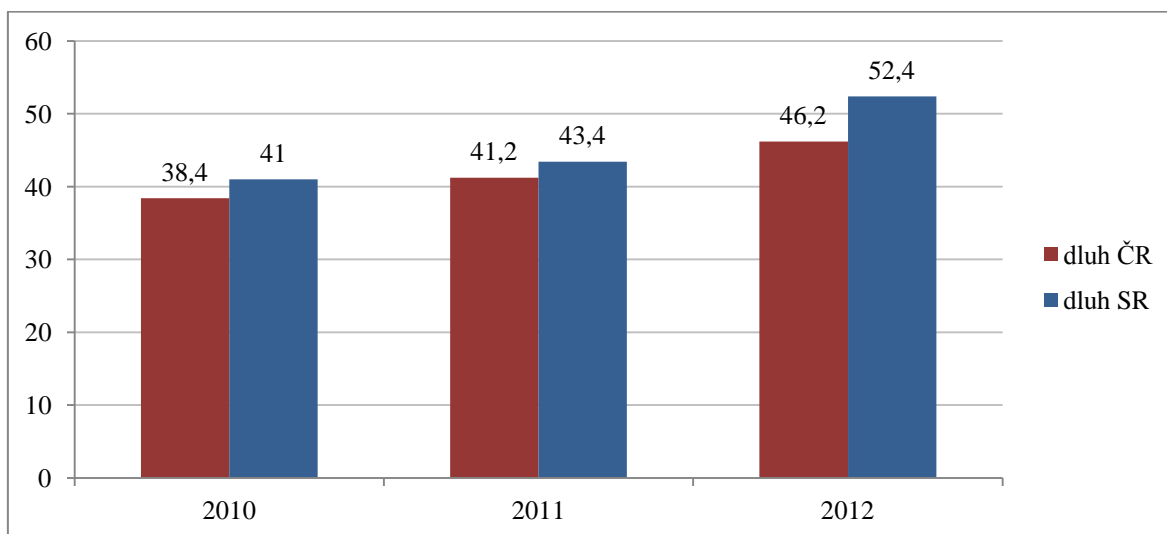
*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

### 3.2 Hodnocení reformy veřejných financí v ČR a SR od roku 2010

Vzhledem k výraznému zhoršení deficitu veřejných financí a překročení referenční hranice 3% byla s Českou i Slovenskou republikou na konci roku 2009 obnovena procedura při nadměrném schodku a oběma zemím doporučila Rada Evropské unie odstranit nadměrný deficit nejpozději do roku 2013. Vládní kabinet obou zemí v návaznosti na toto doporučení vypracovaly protikrizové balíčky a byly nuceny přejít k restriktivnější fiskální politice.

Přes znatelné oživení ekonomik v letech 2010 a 2011, kdy se oběma zemím podařilo dosáhnout kladného růstu HDP, v případě Slovenska až o 9%, a přes postupné snižování deficitu veřejných financí se však nepodařilo zmírnit rostoucí tendenci veřejného dluhu. Naopak dynamika růstu se u obou zemí zvýšila především v roce 2012.

**Obrázek 25: Vývoj veřejného dluhu v ČR a SR v letech 2010 až 2012 (jako % k HDP)**



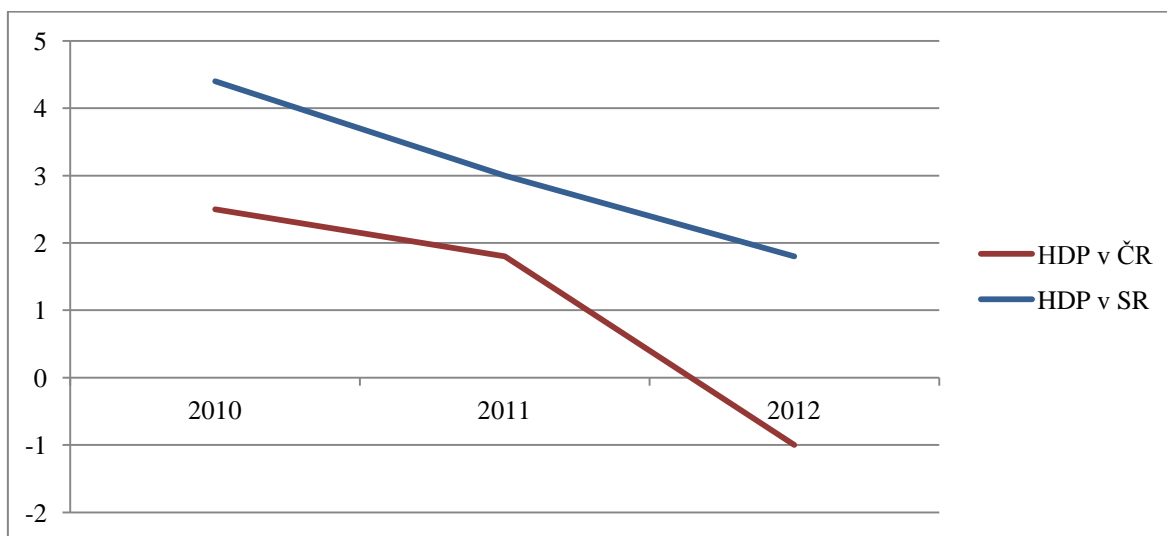
*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Nejvýznamnějším opatřením v rámci konsolidace veřejných financí byla v České republice implementace důchodové reformy. Na rozdíl od Slovenska, které tuto reformu zrealizovalo v roce 2004, u nás tato reforma nenašla u občanů širší odezvu, do druhého pilíře se zapojila jen malá část obyvatelstva, a tudíž nebylo dosaženo plánovaných úspor. Kromě změn v daňové oblasti, prosadila vláda ve sledovaných letech změny v nastavení sociálních dávek a ve fungování státní správy. Naopak nezrealizované zůstaly změny v oblasti zdravotní péče a v oblasti školství. V případě Slovenska došlo k významným krokům v boji proti korupci a ve snaze zvýšení efektivity veřejné správy. Současná vláda pak provedla významné změny v oblasti daňové a v oblasti důchodového systému. V souvislosti s globální finanční krizí, i díky níž jednotlivé oblasti nedosahují výsledků jako na začátku konsolidace, je však třeba pokračovat v reformách veřejných financí a to především v oblasti zdravotnictví a školství.

Poměrně vysokého nárůstu, co se týče hodnoty HDP, zaznamenala Česká republika již v roce 2010, kdy se ze záporných čísel dostala k hranici 2,5%. Hlavní pozitivní faktor ekonomického vývoje přitom představoval zahraniční obchod. Zpomalení růstu dovozu vlivem poklesu domácí poptávky byl podstatně silnější než zpomalení vývozu v důsledku nižší zahraniční poptávky. Od roku 2011, jak je patrné z následujícího grafu, se však růst HDP především vlivem fiskální konsolidace, přetrvávající nižší spotřeby domácností a nízké spotřebitelské a podnikatelské důvěry dostal do fáze stagnace a v roce 2012 až k poklesu k hranici – 1%.

K růstu slovenské ekonomiky, který v roce 2010 přesahoval hranici 4%, nejvíce přispělo zvýšení čistého exportu. Od roku 2011, ačkoli ne v takové míře jako v České republice, se i na Slovensku začala projevovat stagnace růstu HDP. Především nízká spotřeba domácností, vysoká míra úspor a zhoršující se podmínky na trhu práce vedly k poklesu HDP o více jak 2% do roku 2012. Zásadní vliv na slovenskou ekonomiku má vysoká dlouhodobá nezaměstnanost, která v rámci zemí Evropské unie patří mezi nejvyšší.

**Obrázek 26: Roční růst objemu HDP v ČR a SR v letech 2010 až 2012 (v %)**



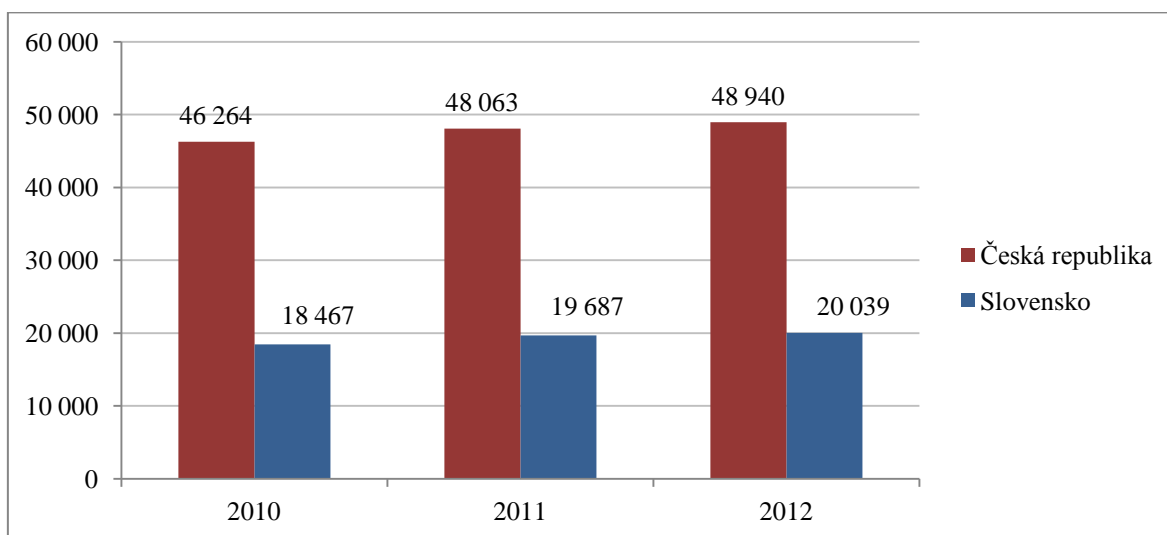
*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Vývoj daňových příjmů ve sledovaných letech v České republice navazoval na změny, které reflektovaly přesun od zdanění práce ke zdanění spotřeby. Jak už bylo zmíněno v předešlé kapitole, nejcitelnější změnou bylo postupné zvyšování daně z přidané hodnoty až na hodnotu 21% základní sazby a 15% sazby snížené. V tomto trendu probíhalo i další zvyšování sazeb spotřebních daní. Vláda těmito opatřeními kompenzovala nižší daňové výnosy především z daní z příjmu. V případě korporátních daní došlo v roce 2010 ke snížení sazby na 19%. Od roku 2010, jak dokazuje graf, po menším propadu v roce 2009, je u daňových příjmů opět patrný rostoucí trend.

Co se týče vývoje daňových příjmů na Slovensku, i zde byl mezi lety 2010 až 2012 zaznamenán růstový trend. Vliv na vývoj daňových příjmů od roku 2010 měla mimo jiné změna politické moci. Během vlády pod vedením Ivety Radičové nedošlo k výraznějším změnám sazeb klíčových daní. Jejím cílem bylo pokračovat v odklonu od přímých daní k daním nepřímým. Hlavním cílem současné vlády v oblasti daňového systému však není přenos daňového zatížení na nepřímé daně ale především kladení důrazu na daně, které co

nejméně snižují disponibilní příjmy nízkopříjmových občanů. V návaznosti na tento cíl již byla implementována změna daní z příjmu. V rámci daně z příjmu fyzických osob došlo k modifikaci rovné daně a pro občany s nadstandardními příjmy se zvýšila od roku 2013 sazba daně na 25%. Firmy odvádějí od počátku letošního roku daň ve výši 22%. Jaký vliv na daňové příjmy budou mít tato opatření, se ukáže až v dalších letech.

**Obrázek 27: Celkové daňové příjmy v ČR a SR v letech 2010 – 2012 (v mil. Eur)**

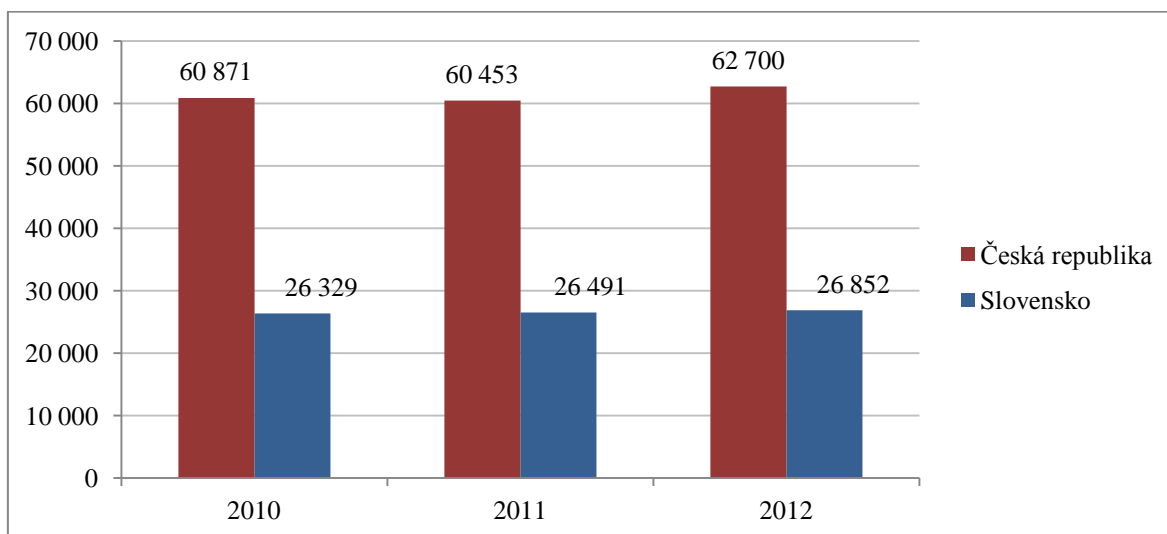


*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Vlivem úspor zejména v oblasti fungování státní správy a mírnému oživení na trhu práce v letech 2010 a 2011 došlo v České republice k poklesu veřejných výdajů. Vedle těchto opatření došlo v roce 2011 k rušení některých sociálních dávek či k redukci jejich rozsahu. V neposlední řadě byly provedeny škrty v některých výdajových oblastech státního rozpočtu, což vedlo také ke snížení veřejných výdajů v uvedených letech. Nárůst veřejných výdajů v roce 2012 byl ve velké míře způsoben jednorázovým výdajovým opatřením především na majetkové vyrovnání státu s církevními organizacemi.

Veřejné výdaje na Slovensku vykazovaly v letech 2009 až 2012 přibližně stejnou úroveň, jak dokládá následující graf. K omezení veřejných výdajů dopomohla zejména opatření implementovaná v oblasti fungování státní správy, dále k jejich omezení přispěla provedená reforma soudnictví a změny v oblasti veřejných zakázek. Naopak negativní vliv na výdaje měly a mají především zhoršující se podmínky na trhu práce a vysoká dlouhodobá nezaměstnanost.

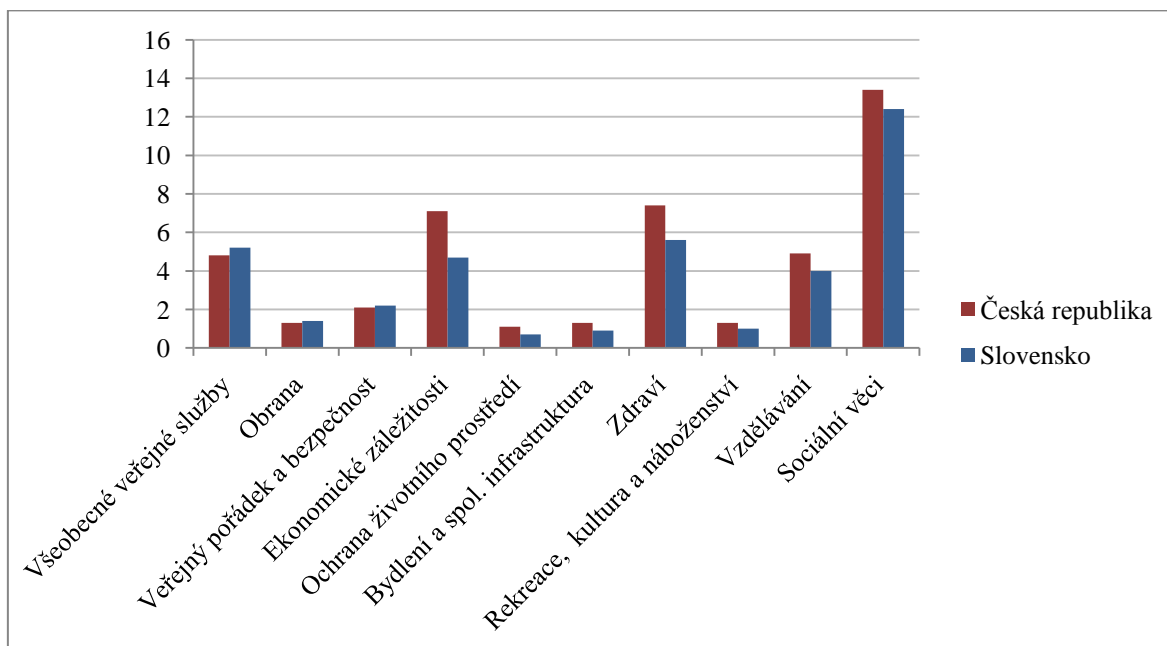
**Obrázek 28: Celkové veřejné výdaje v ČR a SR v letech 2010 – 2012 (v mil. Eur)**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Eurostat – Government finance statistics*

Jak vyplývá z textu, během všech období, jak v České republice, tak na Slovensku, tvoří největší část veřejných výdajů sociální oblast. Tento fakt je znázorněn na následujícím grafu, který zachycuje klasifikaci výdajů dle funkcí. Z grafu je též patrné, že rozložení dle funkcí je v obou zemích obdobné. Vedle vysokých výdajů na sociální oblast tvoří vysokou hodnotu zejména výdaje na zdravotní péči a na všeobecné ekonomické záležitosti.

**Obrázek 29: Vládní výdaje podle funkcí v ČR a SR – COFOG (jako % k HDP) <sup>2</sup>**



*Zdroj: vlastní zpracování, dle Konvergenční program České republiky a Konvergenční program Slovenska (2004 – 2013)*

<sup>2</sup> Hodnoty pro jednotlivé oblasti jsou dány jako průměry za roky 2003 - 2011



## ZÁVĚR

Cílem práce bylo zhodnotit a porovnat přístup k realizaci reforem v oblasti veřejných financí v České republice a na Slovensku od roku 2003 až po současnost. Záměrem však nebylo zhodnotit pouze samotnou konsolidaci a jednotlivá opatření v dílčích oblastech veřejných financí, ale také zmapovat politickou situaci v jednotlivých reformních obdobích, a to včetně dopadů vnějších vlivů, především ze strany Evropské unie.

Dle mého názoru, se lze zejména díky ekonomické a geografické podobnosti a společné historii obou zemí podívat na dva různé přístupy k řešení problémů veřejných financí a zhodnotit dopady obou přístupů nejen na jednotlivé ukazatele, ale i na životní úroveň obyvatelstva těchto zemí a jejich celkový rozvoj.

Vzhledem k plánovanému připojení se obou zemí k Evropské unii a vzhledem k neudržitelnosti veřejných financí, byly nuceny obě země přistoupit k rozsáhlým změnám v jednotlivých oblastech, přičemž primárním cílem těchto změn mělo být snížení deficitu, zpomalení rychlosti zadlužování a plnění tzv. Maastrichtských kritérií. Obě země se navíc vyznačovaly značně neefektivním fungováním především v důchodovém a zdravotnickém systému, což vzhledem k negativním tendencím stárnutí populace opět kladlo vyšší nároky na veřejné finance.

Po vstupu do Evropské unie v roce 2004 probíhala konsolidace v obou zemích zcela odlišně. Zatímco Slovensko uskutečnilo komplexní reformu ve většině oblastí veřejných financí, Česká republika provedla jen dílčí změny, zejména v oblasti daňové. Ač se oběma zemím podařilo snížit hodnotu deficitu pod stanovenou úroveň, rozdíl v přístupu k reformám se projevil především ve velikosti veřejného dluhu. Slovenské republice se díky komplexnímu přístupu povedlo snížit hodnotu veřejného dluhu téměř o třetinu, zatímco dluh České republiky stagnoval. Navíc díky své komplexní reformě prožívalo Slovensko až do roku 2008 soustavný hospodářský růst a připravilo si tak podmínky pro vstup do Eurozóny. Naopak v České republice, ať z politických či jiných důvodů, se dosud nepodařilo zlepšit stav veřejných financí celkovou systémovou reformou. Většinou se jednalo pouze o částečné změny ve vybraných oblastech a to především na příjmové straně veřejných rozpočtů.

Vlivem finanční krize, jejíž dopady se naplno projevily ve zhoršení ukazatelů nejen veřejných financí v roce 2009, došlo k útlumu hospodářského růstu jak v České, tak Slovenské republice. Ačkoli se Slovensku v některých oblastech nepodařilo udržet

výsledky, kterých bylo dosahováno před krizí a je třeba i zde nadále pokračovat v konsolidaci, tak dle mého názoru byl přesto komplexní přístup Slovenska k řešení problémů veřejných financí přínosnější. Při nejmenším poskytl pro další období určitý směr, kterým se v této oblasti řídit, tedy směr, který Česká republika prozatím postrádá.

Dle mého mínění však přínos realizovaných reforem nespočívá jen v přístupu obou zemí k těmto opatřením. Důležitou roli zde hraje především schopnost jednotlivých politických mocí prosadit podstatu zamýšlených opatření nejen ve vládních kruzích, ale zejména přiblížit je samotným občanům. Splnění těchto předpokladů bylo dle mého názoru klíčové pro úspěšnější realizaci systémové reformy na Slovensku.

## SEZNAM LITERATURY

DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.

HAMERNÍKOVÁ, B.; MAATYOVÁ, A. a spol. *Veřejné finance*. 2. aktualit. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie a politika*. 5. aktualit. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 275 s. ISBN 978-80-7357-574-8.

MEDVEĎ, J.; NEMEC, J. a kolektiv. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 640 s. ISBN 978-80 89393-46-6.

MIKLOŠ, I. *Knihareformy: Ako si Slovensko získalo medzinárodné uznanie v ekonomickej oblasti*. Bratislava: Trend Visual spol. s r. o., 2005. ISBN 80-969378-0-4.

NAHODIL, F. a kolektiv. *Veřejné finance v České republice*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5.

PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 642 s. ISBN 978-80-7357-698-1.

PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4. aktualit. vyd. Praha: ASPI, 2008. 579 s. ISBN 80-7357-358-4.

STIGLITZ, J., E. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Grada, 1997. 661 s. ISBN 80-7169-454-1.

TETŘEVOVÁ, L. *Veřejný a podnikatelský sektor*. 2. vyd. Praha: Professional publishing, 2011. 192 s. ISBN 978-80-7431-043-0.

TOMÁŠKOVÁ, E. *Veřejné finance*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 115 s. ISBN 80-210-4177-3.

### Elektronické zdroje:

AKTUALNE.CZ. *Slováci ruší rovnou daň, Fico zahazuje chloubu pravice* [online]. 2012 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/slovaci-rusi-rovnou-dan-fico-zahazuje-chloubu-pravice/r~i:article:749414/>.

CEVRO.CZ. *Slovenská důchodová reforma* [online]. 2005 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/42285-slovenska-duchodova-reforma>.

ČESKÁ TELEVIZE. *Slovenská důchodovka se otřásá v základech* [online]. 2012 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/exkluzivne-na-ct24/203347-slovenska-duchodovka-se-otrasa-v-zakladech/>.

EUROEKONOM.CZ. *Veřejný sektor, byrokracie, daně* [online]. 2008 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.euroekonom.cz/ekonomie-clanky.php?type=lekce19>.

EUROSTAT. *Eurostat Statistical Books: Government finance statistics* [online]. 2014 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/collections/statistical\\_book\\_s](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/collections/statistical_book_s).

FINANCE.CZ. *Daně na Slovensku* [online]. 2014 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.finance.cz/dane-a-mzda/dane-v-cr-a-v-eu/dane-v-eu/dane-na-slovensku/>.

FINANCE.CZ. *Janotův balíček - daně rostou, dávky klesají* [online]. 2009 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/236121-janotuv-balicek-dane-rostou-davky-klesaji/>.

FINANČNÍ SPRÁVA. *Daňový systém ČR* [online]. 2014 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/danovy-system-cr>.

I15.CZ. *Radičová bojuje proti korupci třikrát aktivnější než Fico* [online]. 2011 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.i15.cz/radicova-bojuje-proti-korupci-trikrat-aktivnejsi-nez-fico/>.

IDNES.CZ. *Co zůstane po Nečasově vládě? Reformy, ale také rozdělaná práce* [online]. 2013 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://ekonomika.idnes.cz/reformy-necasovy-vlady-0vq-/ekonomika.aspx?c=A130617\\_212716\\_domaci\\_brd](http://ekonomika.idnes.cz/reformy-necasovy-vlady-0vq-/ekonomika.aspx?c=A130617_212716_domaci_brd).

IDNES.CZ. *Slovensko zrušilo rovnou daň, firmy zdání nejvíc v regionu* [online]. 2012 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://ekonomika.idnes.cz/slovensko-rovnou-zrusi-dan-z-prijmu-dvz-/eko-zahranicni.aspx?c=A121204\\_184636\\_eko-zahranicni\\_brm](http://ekonomika.idnes.cz/slovensko-rovnou-zrusi-dan-z-prijmu-dvz-/eko-zahranicni.aspx?c=A121204_184636_eko-zahranicni_brm).

IDNES.CZ. *Vláda schválila program. Slibuje lepší výběr daní, k euru je daleko* [online]. 2014 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/vlada-schvalila-navrh-programoveho-prohlaseni-flm-/domaci.aspx?c=A140212\\_201238\\_domaci\\_kop](http://zpravy.idnes.cz/vlada-schvalila-navrh-programoveho-prohlaseni-flm-/domaci.aspx?c=A140212_201238_domaci_kop).

IHNED.CZ. *Vláda ekonomického propadu* [online]. 2013 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://dialog.ihned.cz/c1-60083350-vlada-ekonomickeho-propadu>.

IPOINT.CZ. *MF vládě předloží zprávu o realizaci reformy veřejných financí* [online]. 2005 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.ipoint.cz/zpravy/5181175-mf-vlade-predlozi-zpravu-o-realizaci-reformy-verejnych-financi/?option=com\\_content&id=415&ent\\_id=5181175](http://www.ipoint.cz/zpravy/5181175-mf-vlade-predlozi-zpravu-o-realizaci-reformy-verejnych-financi/?option=com_content&id=415&ent_id=5181175).

LIDOVÉ NOVINY. *Ficova vláda chce bojovat s korupcí a posílí vztahy s Ruskem* [online]. 2012 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.lidovky.cz/ficova-vlada-chce-bojovat-s-korupci-a-posili-vztahy-s-ruskem-pqv-/zpravy-svet.aspx?c=A120427\\_142147\\_In\\_zahranici\\_mtr#utm\\_source=clanek.lidovky&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=a-souvisejici.clanky.clicks](http://www.lidovky.cz/ficova-vlada-chce-bojovat-s-korupci-a-posili-vztahy-s-ruskem-pqv-/zpravy-svet.aspx?c=A120427_142147_In_zahranici_mtr#utm_source=clanek.lidovky&utm_medium=text&utm_campaign=a-souvisejici.clanky.clicks).

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Konvergenční program České republiky pro roky 2004, 2006b, 2008, 2010, 2012, 2013* [online]. [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/prognozy/konvergenčni-program>.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR; MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. *Manuál k důchodové reformě* [online]. 2013 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://duchodovareforma.mpsv.cz/files/clanky/10/Duch\\_ref\\_f1.pdf](http://duchodovareforma.mpsv.cz/files/clanky/10/Duch_ref_f1.pdf).

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Reforma veřejných financí 2007 - 2010: Reformní kroky realizované k dosažení stanovených deficitů veřejných rozpočtů* [online]. 2007 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/3901/MFCR\\_MPSV\\_RVF.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/3901/MFCR_MPSV_RVF.pdf).

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Rozpočtový výhled 2003 - 2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů* [online]. 2003 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vladimir-spidla/reforma\\_verejnych\\_rozpocetu\\_1.pdf](http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vladimir-spidla/reforma_verejnych_rozpocetu_1.pdf).

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Státní závěrečné účty pro roky 2003 - 2011* [online]. [cit. 2014-04-24]. Dostupné z:

<http://www.mfcr.cz/cs/vyhledavani?q=st%C3%A1tn%C3%AD+z%C3%A1v%C4%9Bre%C4%8Dn%C3%BD+%C3%BA%C4%8Det+%C4%8Dr>.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Zpráva o plnění národního programu reforem 2008 - 2010* [online]. 2009 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z:

[http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/EU-MFCR\\_Program\\_2009\\_Zprava-o-plneni-Narodniho-programu-reforem-2008-2010-prvni-implementacni-zprava.pdf](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/EU-MFCR_Program_2009_Zprava-o-plneni-Narodniho-programu-reforem-2008-2010-prvni-implementacni-zprava.pdf).

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Zpráva o realizaci reformy veřejných financí: Úvod: reforma veřejných financí* [online]. 2006a [cit. 2014-04-24]. Dostupné z:

<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2005/2005-06-29-tiskova-zprava-6181-6181>.

MINISTERSTVO FINANCÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Konvergenčný program Slovenska na roky 2004 - 2010, 2005 – 2010b, 2006 - 2010, 2007 - 2010* [online]. [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=120>.

MINISTERSTVO FINANCÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Modernizačný program Slovensko 21* [online]. 2008 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.minedu.sk/data/att/2337.pdf>.

MINISTERSTVO FINANCÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Národný program reforiem Slovenskej republiky na roky 2006 - 2008, 2010, 2011 - 2014, 2012, 2013* [online]. [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5197>.

MINISTERSTVO FINANCÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Národný program reforiem SR na roky 2008 - 2010: Implementačná správa* [online]. 2009b [cit. 2014-04-24]. Dostupné z:

[http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s\\_LoadDocument.aspx?categoryId=8046&documentId=6723](http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=8046&documentId=6723).

MINISTERSTVO FINANCÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Návrhy štátnych záverečných účtov na roky 2003 - 2011* [online]. [cit. 2014-04-24]. Dostupné z:

<https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Program stability Slovenska na roky 2008 – 2012a, 2009 - 2012, 2011 – 2014, 2012 – 2015, 2013 - 2016* [online]. [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=120>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Reforma riadenia verejných financií v slovenskej republike* [online]. 2005a [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3555>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Záverečná správa prípravnej fázy Projektu reformy riadenia verejných financií* [online]. 2003 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [https://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s\\_LoadDocument.aspx?categoryId=3572&documentId=1034](https://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=3572&documentId=1034).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. *Tisková zpráva: Dopad reformy veřejných rozpočtů na sociální výdaje a domácnosti* [online]. 2008 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/5562/17072008.pdf>.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Tisková zpráva: Důchodová reforma* [online]. 2007, 2011 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/search.php>.

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. *Vybrané ekonomické a menové ukazatele SR 1993 - 2013* [online]. 2013 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_Publikacie/OstatnePublik/ukazovatele.pdf](http://www.nbs.sk/_img/Documents/_Publikacie/OstatnePublik/ukazovatele.pdf).

NÁRODNÍ EKONOMICKÁ RADA VLÁDY. *Od reformy k reformě* [online]. 2010 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV---Od-reformy-k-reformě.pdf>.

OECD. *Economic, Environmental and Social Statistics: OECD Factbook* [online]. 2014 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook\\_18147364](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook_18147364).

PENIZE.CZ. *Slovenská antireforma penzí: Fico jde po krku druhému pilíři* [online]. 2012 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://finmag.penize.cz/ekonomika/266649-slovenska-antireforma-penzi-fico-jde-po-krku-druhemu-piliri>.

PODNIKATEL.CZ. *5 prohrěšků odstupující Nečasovy vlády vůči podnikatelům* [online]. 2013 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.podnikatel.cz/clanky/5-prohresku-odstupujici-necasovy-vlady-vuci-podnikatelum/>.

ROZHLAS.CZ. *Nečasova vláda je poslední den u moci. Ušetřila, ale reformy se jí nepodařily* [online]. 2013 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/necasova-vlada-je-posledni-den-u-moci-usetrila-ale-reformy-se-ji-nepodarily--1233214](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/necasova-vlada-je-posledni-den-u-moci-usetrila-ale-reformy-se-ji-nepodarily--1233214).

ROZHLAS.CZ. *Vláda Radičové bilancuje první rok u moci. Experti jí dali trojku* [online]. 2011 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/\\_zprava/919116](http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/919116)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. *Vláda I. Radičovej úspešne reštartovala boj proti korupcii* [online]. 2011 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.transparency.sk/sk/vlada-i-radicovej-uspesne-restartovala-boj-proti-korupcii/>.

TÝDEN.CZ. *Nečasova vláda skončila. Jak ji hodnotit?* [online]. 2013 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/necasova-vlada-skoncila-jak-ji-hodnotit\\_276160.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/necasova-vlada-skoncila-jak-ji-hodnotit_276160.html).

VLÁDA ČR. *Investice pro evropskou konkurenceschopnost: Národní program reforem České republiky 2011* [online]. 2011 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=92896>.

VLÁDA ČR. *Investice pro evropskou konkurenceschopnost: Národní program reforem České republiky 2012* [online]. 2012 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012\\_czech\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_czech_cs.pdf).

VLÁDA ČR. *Národní program reforem České republiky 2008 - 2010* [online]. 2008 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6095&langId=cs>.

VLÁDA ČR. *Národní program reforem České republiky 2013: Růst - konkurenceschopnost - prosperita* [online]. 2013 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013\\_czech\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_czech_cs.pdf).

VLÁDA ČR. *Národní protikrizový plán vlády* [online]. 2009 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/predstavujeme/narodni-protikrizovy-plan.pdf>.



VLÁDA ČR. *Programové prohlášení Vlády České republiky* [online]. 2010 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf).

VLÁDA SR. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky* [online]. 2002 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.sazp.sk/public/index/open\\_file.php?file=CEI/EZ/programove\\_vyhlasenie\\_vlady\\_2002.rtf](http://www.sazp.sk/public/index/open_file.php?file=CEI/EZ/programove_vyhlasenie_vlady_2002.rtf).

WEBNOVINY.SK. *Iveta Radičová: Slovensko potrebuje zásadné reformy* [online]. 2012 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.webnoviny.sk/ekonomika/iveta-radicova-slovensko-potrebuje-z/453436-clanok.html?from=suggested\\_articles](http://www.webnoviny.sk/ekonomika/iveta-radicova-slovensko-potrebuje-z/453436-clanok.html?from=suggested_articles).