UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Iva Peterková

Sklon k rozpočtovým deficitům: analýza vlivu politického cyklu na výdaje státního rozpočtu České republiky

Diplomová práce

Praha 2011

Autor práce: **Bc. Iva Peterková**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc**.

Datum obhajoby: **červen 2011**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

PETERKOVÁ, Iva. *Sklon k rozpočtovým deficitům: analýza vlivu politického cyklu na výdaje státního rozpočtu České republiky*. Praha, 2011. 105 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Klíčová slova

Státní rozpočet České republiky, deficit státního rozpočtu, výdaje státního rozpočtu, politický cyklus, volby, ideologické strany, oportunistické strany

Keywords

Government budget, government budget deficit, government budget expenditures, political cycle, election, ideological parties, opportunistic parties

Abstrakt

Cílem diplomové práce „Sklon k rozpočtovým deficitům: analýza vlivu politického cyklu na výdaje státního rozpočtu České republiky“ je identifikovat základní faktory, které ovlivňují rozhodování vládnoucích reprezentantů o výši salda státního rozpočtu. Druhým cílem práce je analyzovat podrobněji vliv politického cyklu na objem a strukturu výdajů státního rozpočtu v období 1993-2009.

Analýza se opírá o teoretická východiska týkající se veřejného sektoru, státu, veřejných financí, státního rozpočtu, tvorby rozpočtu jako politického procesu, teorie politického cyklu, klasifikace politických stran, evropeizace.

Problém sklonu k rozpočtovým deficitům je strukturován s využitím dimenzionální analýzy a stromu příčin problému. V analýze vlivu politického cyklu je kombinována kvalitativní analýza veřejně politických dokumentů a kvantitativní analýza specifických ukazatelů.

Analýza klasifikuje vnější a vnitřní faktory působící na problém sklonu k deficitu státního rozpočtu. Politický cyklus je faktorem vnitřním, ovlivňovaným vládními rozhodnutími. Vliv politického cyklu na výši celkových výdajů ze státního rozpočtu a výši výdajů kapitoly MPSV nemohl být prokázán. Vývoj výše konkrétní sociální dávky, porodného, však ukazuje, že by vliv politického cyklu mohl být významný ve svém působení na konkrétní dávky. Na základě analýzy jsou formulována doporučení pro další zaměření zkoumání.

Abstract

The basic goal of diploma thesis „Propensity to Government Budget Deficit: Analysis of the Influence of Political Cycle on Czech Fiscal policy" is to identify fundamental factors which influence decisions about the size of government budget balance and to analyze the influence of political cycle on the volume and structure of government expenditures in the period of 1993-2009.

Analysis is based on theories which are connected to the areas of public sector, state and its function, public finances, government budget, the process of generating budget, political cycle, political parties and europeanization.

The problem of propensity to budget deficits is structured using dimensional analysis and problem tree. The influence of political cycle is verified by using the combination of qualitative analysis of policy documents and quantitative analysis of specific indicators.

Analysis classifies external and internal factors influencing the tendency to deficit budgeting. Political cycle is one of those internal factors becouse it is affected by the decision making process of political representatives. The influence of political cycle on the volume of government expenditures and the expenditures of the Ministry of Labor and social affairs could not be demonstrated on data. Otherwise, there is possibility of existence of the influence on the volume of one concrete social benefit, the birth grant. There are formulated some recommendations for further research on the basis of this analysis.

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.

2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 20. května 2011 Iva Peterková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala profesoru Františku Ochranovi za jeho zajímavé a konstruktivní komentáře, které mi velice napomohly během psaní této práce.

Ráda bych také poděkovala své rodině za neobyčejnou podporu během celého mého studia.

TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

PŘEDPOKLÁDANÝ NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE: Vliv politického cyklu na strukturu veřejných výdajů státního rozpočtu České republiky

DIPLOMANT: Bc. Iva Peterková

KONZULTANT: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

1. Vymezení předmětu zkoumání a strukturace výzkumného tématu

Předmětem zkoumání je analýza politického cyklu v České republice v období 1993-2009 a to, zda a jakým způsobem ovlivňuje oblast veřejných výdajů ze státního rozpočtu.

Práce se bude opírat o teorii Anthonyho Downse, podle níž se chovají politické strany tak, aby maximalizovaly své volební zisky v nadcházejících volbách. Jde o jeden z možných (dílčích) pohledů na daný problém. Smyslem tohoto přístupu je na základě paradigmatu této teorie, analýzy empirických údajů, volebních programů a chování politických stran, prozkoumat změny v chování politických stran v průběhu politického cyklu. Vychází se z ideje, že chování politiků souvisí s politickým cyklem (tj. obdobím před volbami, mezi volbami a po volbách), během něhož dochází k restrukturalizaci veřejných výdajů. Podle této teorie jsou veřejné výdaje, o kterých je rozhodováno těsně před volbami, populističtější. Jsou tedy směřovány do oblastí, které více korespondují s voličovými preferencemi, jsou pro něho příjemná a chtěná. Naopak po volbách „postupně přestávají realizovat své volební sliby a současně přistupují k realizaci neoblíbených opatření.“ [Tetřevová 2008; 99]

V letech 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 se podle výzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění 44 - 65 % občanů České republiky ztotožnilo s názorem, že se stát nestará o sociální situaci občanů dostatečně. [Tisková zpráva CVVM 2009; 2] I z tohoto výzkumu lze usoudit, že právě ony populistické předvolební kroky vládnoucích stran se orientují na voličovy preference v sociální oblasti, tj. na navyšování výdajů v této oblasti na úkor jiných. Kapitolou, které bude při analýze výdajů státního rozpočtu věnována zvýšená pozornost, je právě kapitola Ministerstva práce a sociálních věcí.

Jelikož jsou pro směřování české politiky nejzásadnější rozhodnutí provedená v rámci Poslanecké sněmovny ČR, bude i tato analýza považovat za určující právě volby do Poslanecké sněmovny ČR v letech 1996, 1998, 2002, 2006, 2010. Krom těchto voleb a jejich výsledků je nutné se pro adekvátní analýzu veřejných výdajů zaměřit na politickou profilaci vládnoucích politických stran. Ta bude zjišťována prostřednictvím analýzy jejich základních programů a programů volebních.

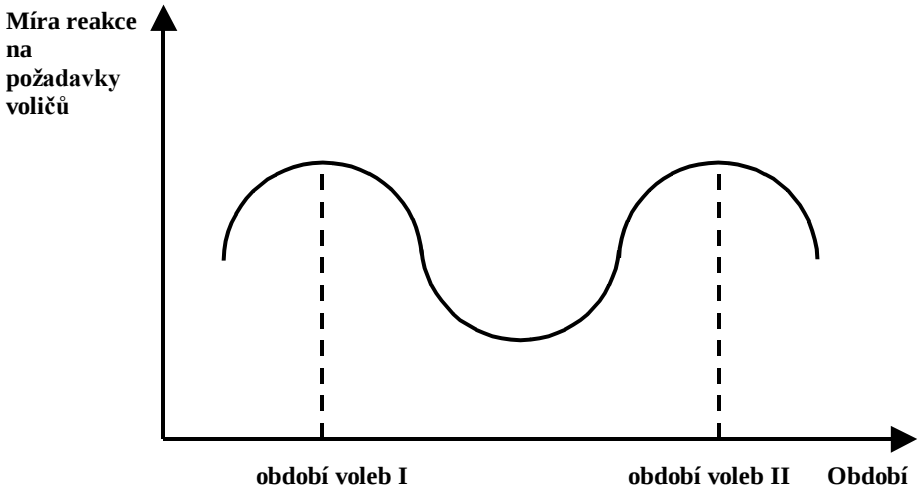
Předvolební populismus lze u českých politických stran vnímat na mnoha úrovních, v rámci mediálních kampaní, ve volebních programech, předvolebních slibech atd. Promítne se tento populismus i do oblastí reálných výdajů státu? Směřují tyto výdaje jen do spotřeby (běžných výdajů) nebo i do kapitálových výdajů?

2. Teoretická východiska

Teoretická východiska tvoří na jedné straně teorie veřejné volby a politického cyklu a na straně druhé teorie veřejného zájmu.

<u>Teorie veřejné volby</u> vychází ze zjednodušeného předpokladu, že se všichni aktéři chovají jako homo oeconomicus a tedy všichni aktéři chtějí maximalizovat svůj užitek. „Představuje proces veřejné politiky jako sérii interakcí politických aktérů, kteří sledují uspokojování svých sobeckých zájmů.“ [Potůček 2005; 61-62] (Tedy např. politické strany usilují o znovu zvolení při dalších volbách.) Východisko budou tvořit zejména práce autorů Downs, Müller atd.

Downsova teorie politického cyklu vychází z teorie veřejné volby. Jak už je výše zmíněno politické strany se snaží maximalizovat svůj užitek, tj. získat větší množství hlasů ve volbách tím, že v období před volbami realizují populistická opatření. Míru reakce politické strany na preference voličů lze tedy vyjádřit dle následujícího grafu.



Pramen: Downs 1998

Podle Wolinetzovy teorie lze klasifikovat tři skupiny stran, a to „policy-seeking“, „office-seeking“ a strany „vote-seeking“. Zjednodušeně lze říci, že se jedná o rozlišení podle cílů těchto stran. Strany „policy-seeking“ se primárně snaží o prosazení konkrétního politického programu, konkrétní politiky. Cílem politické strany „office-seeking“ je obnovení mandátu, získání či udržení místa v daném úřadu. A konečně se dostáváme k politické straně klasifikované jako „vote-seeking“, jež všechny své snahy směřuje k získání hlasů ve volbách. Právě takto definovaná politická strana své jednání odvíjí od politického cyklu a přizpůsobuje svou politiku tomu, aby si zajistila co nejlepší výsledky ve volbách.

Veřejný zájem

„Veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně a jednali nezaujatě a benevolentně.“ [Lippman 1955: 42] Podle Downsovy teorie ovšem k takovému jednání při rozhodování o struktuře veřejných výdajů nedochází. Vládnoucí politické strany se pokouší maximalizovat svůj užitek, a tak v předvolebním období prosazují populistické kroky namísto sledování dlouhodobého veřejného zájmu.

3. Cíle diplomové práce

Analýza struktury výdajů státního rozpočtu v období 1993-2009 v závislosti na politickém cyklu.

1. Provést analýzu empirických údajů na výdajové straně státního rozpočtu s důrazem na relevantní kapitoly státního rozpočtu (MPSV).

2. Provést analýzu politických programů vládnoucích stran ve sledovaném období v závislosti na struktuře a objemu veřejných výdajů.

3. Prověřit validitu Downsova modelu politického cyklu v závislosti na vývoji veřejných výdajů v ČR.

4. Na základě provedené analýzy formulovat doporučení pro oblast praxe veřejných politik (zejména rozpočtové a sociální politiky).

4. Výzkumné otázky

1. Existuje závislost objemu a struktury veřejných výdajů na politickém cyklu?
    a. Mění politické strany své chování v oblasti veřejných výdajů na sociální politiku v závislosti na fázích politického cyklu?
    b. Platí v podmínkách České republiky Downsova křivka modelu politického cyklu?
2. Existuje závislost objemu a struktury veřejných výdajů na politické orientaci vládnoucích stran?
    a. Lze u všech vládnoucích stran prokázat předvolební populismus v oblasti veřejných výdajů?
3. Nakolik se objem a struktura veřejných výdajů liší v závislosti na politické orientaci stran?
    a. Mění se v průběhu politického cyklu relace mezi běžnými výdaji a kapitálovými výdaji?
    b. Lze prokázat dopady politické orientace vládnoucích stran na relaci mezi běžnými a kapitálovými výdaji?

5. Metodologie a metody

Budou použity tři druhy metod podle stupně obecnosti:

a) Obecně vědní metody: analýza, syntéza, indukce, dedukce

b) Speciálně vědní metody: statistická analýza empirických dat

obsahová analýza programů politických stran

c) Jedinečné metody komparativní analýza

6. Předpokládaná struktura diplomové práce

1) Úvod
2) Teoretická východiska
3) Metody
4) Deskriptivní část
5) Analýza struktury výdajů státního rozpočtu v období 1993-2009 v závislosti na politickém cyklu.
6) Závěry a doporučení

7. Základní literatura k tématu

Arrow, K.J.: *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sohns, 1951.
Brož,P.: *Politický trh a veřejné statky*. Diplomová práce. VŠE 2005.
Downs, A.: *Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs.* Volume One. MPG Kooks Ltd, Bodmin, Cornwall 1998.
Johnson, D.B.: *Teória verejnej voľby. Úvod do novej politickej ekonómie.* Bratislava: Sofa, 1997.
Krejčí, O. *Nová kniha o volbách.*Praha: Professional Publishing, 2006.
LINZ, Juan J. (eds.). Political Parties : Old Concepts and New Chalanges.Oxford, New York : Oxford University Press, 2002, pp. 136-165.
Lippman, W. *Essays in the Public Interest Philosophy*. Boston: Little, Brown and Co. 1955.
Mill,J.S.: *O politickej slobode*. Bratislava: Kalligram, 2001.
Niskanen W.A.: *Policy Analysis and Public Choice. Selected Papers by William A. Niskanen.* Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA, 1998.
Ochrana, F.: *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů.* Praha: Ekopress, 2003.
Ochrana,F.: *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001
Potůček,M.: *Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti.* Praha: SLON, 1997.
Potůček,M. a kol.: *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku.* Praha: Gutenberg, 2002.
Potůček, M. a kol. *Veřejná politika.* Praha : Sociologické nakladatelství, 2005.
Tullock,G.: On *Voting. A Public Choice Approach.* Edward Elgar Publishing Limited.Cheltenham,UK-Northampton,MA,USA, 1998.
Perspectivenes on public Choice. A handbook. Edited by Dennis C. Mueller. Cambridge University Press, 1996.
Tisková zpráva CVVM: Občané k některým otázkám sociální politiky. Praha: CVVM, Sociologický ústav AV CR, 2009.
Tetřevová, L. *Veřejná politika.* Příbram: Professional Publishing, 2008.
Veselý, A., Nekola M. (eds) *Analýza a tvorba veřejných politik.* Praha: Sociologické nakladatelství, 2007.
WOLINETZ, Steven B. Byond the Catch-All Party : Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón;

V Praze dne 2. února 2010

Konzultant: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Diplomant: Iva Peterková

Podpis: Podpis:

Obsah

1 ÚVOD 3

2 CÍLE PRÁCE 5

3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA 6

3.1 Veřejný sektor a veřejný zájem 6

3.2 Stát a jeho funkce 8

3.3 Veřejné finance 11

3.4 Státní rozpočet 14

3.5 Tvorba rozpočtu jako politický proces 16

3.6 Politické strany 19

3.7 Teorie politického cyklu 20

3.8 Evropeizace 24

4 METODY 26

4.1 Metody strukturace problému 26

4.1.1 Dimenzionální analýza 26

4.1.2 Strom příčin problému 26

4.2 Metody analýzy politického cyklu 27

4.2.1 Analýza veřejně politických dokumentů 27

4.2.2 Analýza specifických ukazatelů 27

4.3 Metody sběru dat 28

4.3.1 Polo - strukturované rozhovory 28

4.3.2 Veřejně politické dokumenty 29

5 ZÁKLADNÍ TERMINOLOGIE 31

6 ANALYTICKÁ ČÁST I 32

6.1 Dimenzionální analýza 32

6.2 Strom příčin sklonu k rozpočtovým deficitům 39

7 ANALYTICKÁ ČÁST II 47
7.1 Analýza politického vývoje v České republice 49
7.1.1 Specifikace sledovaných proměnných 49
7.1.2 Analýza politického vývoje v České republice 51
7.1.2.1 Volby do České národní rady 5. - 6. června 1992 52
7.1.2.2 Volby do Poslanecké sněmovny 19. - 20. června 1996 55
7.1.2.3 Volby do Poslanecké sněmovny 19. - 20. června 1998 57
7.1.2.4 Volby do Poslanecké sněmovny 14 - 15. června 2002 59
7.1.2.5 Volby do Poslanecké sněmovny 2. - 3. června 2006 62
7.2 Vliv politického ekonomického cyklu na míru inflace a nezaměstnanosti 66
7.3 Vliv politického rozpočtového cyklu 69
8 ZÁVĚR 82
9 SHRNUTÍ 85
10 PRAMENY 86
11 SEZNAM SCHÉMAT, GRAFŮ A TABULEK 95
12 PŘÍLOHY 96

1 ÚVOD

Státní rozpočet České republiky je klíčovým nástrojem realizace hospodářské politiky, resp. politiky sociální, rodinné, zdravotní, fiskální, bezpečnostní a dalších politik. Jedná se o dokument shrnující celkové plány státního hospodaření na následující kalendářní rok.

Pravidla tvorby státního rozpočtu jsou zakotvena v Rozpočtových pravidlech (Zákon č. 219/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech). V České republice stále přežívá tzv. nabídkový způsob státní redistribuce, který je založen na institucionální tvorbě státního rozpočtu. Tato metoda se opírá o fakt, že instituce existují, protože dostávají zdroje a dostávají zdroje, protože existují. [Hamerníková, Maaytová 2010: 87-88]

Státní rozpočet může nabývat tří stavů. Může být přebytkový s vyššími příjmy než výdaji, vyrovnaný s výdaji rovnajícími se příjmům, či schodkový, s výdaji vyššími, než jsou příjmy. [Halásek 2007: 137] Rozpočet České republiky byl do roku 1995 přebytkový. Avšak již od roku 1996 pohybuje v deficitní bilanci. Vzhledem k faktu, že deficit státního rozpočtu během rozpočtového roku je kryt dluhově, sklon k deficitům státního rozpočtu se promítá do výše veřejného dluhu. S narůstajícím dluhem se musí Česká republika vypořádávat s vyššími úroky z dlužných částek. Jedná se o začarovaný kruh, v němž dochází ke zvyšování dluhu v důsledku zvyšování úroků. Deficit státního rozpočtu České republiky pro rok 2009 dosáhl výše 192 miliard korun. [Státní závěrečný účet za rok 2009] K současnému datu dosáhla výše veřejného dluhu téměř 1,5 biliónovou hranici.[www.verejnydluh.cz]

Výskyt deficitu státního rozpočtu nelze arbitrárně považovat za jev špatný. Pokud jsou schodkově financovány investiční výdaje ze státního rozpočtu, nejedná se o problém, neboť lze předpokládat jejich budoucí návrat. [Keynes 1963: 99] Druhou možností je situace, kdy jsou výdaje alokovány výhradně na aktuální spotřebu, tato situace již za problém označit lze. K této situaci došlo také v národním hospodářství České republiky. Je nutné tento problém analyzovat a hledat cesty, jak snižovat míru jeho působení a postupně eliminovat jeho existenci.

Problém deficitu státního rozpočtu je velice komplexní, působí na něj veliké množství příčin. Z tohoto důvodu je podrobněji analyzováno pouze působení jedné

z příčin deficitu státního rozpočtu, a to vliv politického cyklu na státní rozpočet a na jeho výdajovou stranu. Tento vliv je popsaný v teoriích a cílem této práce je ověřit jeho existenci v České republice. Politický cyklus lze chápat jako opakující se vzor jednání politických představitelů, jejichž cílem je maximalizace zisku volebních hlasů ve volbách. Dle množství teorií, které tento jev popisují, podrobují političtí představitelé prosazované politiky tomuto cíli.

Výzkumný problém lze definovat jako sklon současných politických představitelů ke schvalování deficitních státních rozpočtů, což v důsledku dluhového krytí vede k vyššímu zadlužování České republiky.

Diplomová práce definuje své cíle, teoretická východiska, použité metody a základní termíny používané při analýze. Analytická část práce se nejprve věnuje analýze deficitu státního rozpočtu s využitím metod veřejné politiky, jejichž cílem je odhalit hloubku problému a množství příčin, které na něj působí. V druhé části práce je podrobován analýze vliv politického cyklu na výdaje ze státního rozpočtu. Analyzovány jsou zároveň i výdaje kapitoly MPSV, přičemž analýza vychází z předpokladu, že jsou to právě výdaje v sociální oblasti, na změnu jejichž výše jsou voliči citliví.

2 CÍLE PRÁCE

Identifikovat základní faktory, které ovlivňují rozhodování zvolených politických reprezentantů, tzn. členů Vlády České republiky a Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, o výši salda státního rozpočtu.

Provést analýzu vlivu politického cyklu na objem a strukturu výdajů státního rozpočtu v období 1993-2009. V souvislosti s tímto cílem:

- Provést analýzu vládních prohlášení s důrazem na cíle vlád v sociální oblasti a identifikovat politické orientace jednotlivých vlád, resp. jejich klasifikaci na pravo - levé škále politického spektra.
- Prověřit validitu Downsova modelu politického cyklu v závislosti na vývoji výdajů státního rozpočtu České republiky. Provést analýzu výdajů státního rozpočtu s důrazem na relevantní kapitolu státního rozpočtu (MPSV).
- Na základě provedené analýzy formulovat doporučení pro oblast dalšího výzkumu a praxe veřejných politik.

3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Následující práce se věnuje analýze státního rozpočtu České republiky, přičemž se převážně zaměřuje na jeho výdajovou stránku. Teoretická východiska, která zde uvádím, se této problematiky dotýkají z několika úhlů pohledu. Jsou zde rozpracována východiska z oblasti veřejného sektoru a veřejného zájmu, státu a jeho funkcí, veřejných rozpočtů a jejich funkce, státního rozpočtu. Další východiska se týkají tvorby rozpočtu jako politického procesu, politických stran a jejich kategorizace, teorií politického cyklu. Jako jeden z faktorů, které ovlivňují výdaje ze státního rozpočtu, je ve východiscích popsána také oblast evropeizace.

3.1 Veřejný sektor a veřejný zájem

Martin Potůček ve své publikaci Veřejná politika rozlišuje tři základní regulátory společenského jednání. Jsou jimi trh, stát a občanská společnost. Trh a občanská společnost se nacházejí v sektoru soukromém. [Potůček 2005: 85] Oproti tomu oblast státních regulací společenského jednání je součástí veřejného sektoru, přičemž strategie rozhodování o regulacích v této oblasti by měly sledovat cíl veřejného zájmu.

Veřejný sektor

Dle definice Martina Potůčka je veřejný sektor „protikladem soukromého sektoru, kde se jedinci (firma) rozhodují sami za sebe, vedeni svými privátními zájmy.“ [Potůček 2005: 15] Rozhodujícím faktorem, který odlišuje veřejný od soukromého sektoru, je sledovaný zájem jedinců, kteří se v něm pohybují.

Jinou definici předkládá Aleš Borkovec. Podle tohoto autora je veřejný sektor „ta část ekonomiky, která se nachází ve veřejném vlastnictví.“ [Borkovec 2002: 7]

Klíčovou charakteristikou veřejného sektoru je veřejná forma vlastnictví. Oproti tomu ta část ekonomiky, která se nachází v soukromém vlastnictví, lze považovat za sektor soukromý. Dle tohoto ekonomického přístupu hraje nejdůležitější roli faktor vlastnictví.

Na rozdíl od Aleše Borkovce a Martina Potůčka František Ochrana rozpracovává komplexnější pohled na veřejný sektor. Dalšími charakteristickými rysy veřejného sektoru vedle formy vlastnictví jsou: forma správy, instituce, financování veřejných aktivit a kritérium rozhodování. Veřejný sektor je spravován systémem veřejné správy, který je rozdělen na dva podsystémy státní a samosprávný. Instituce veřejného sektoru vznikají tedy na dvou úrovních, a to na úrovni státních institucí, jejichž působnost upravuje tzv. kompetenční zákon (Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) a na úrovni institucí samosprávných, jejichž fungování je zakotveno v zákonech o zřízení krajů (Zákon č.129/2000 Sb., o krajích) a o zřízení obcí (Zákon č.128/2000 Sb., o obcích). Financování veřejných aktivit je realizováno ve veřejném sektoru z veřejných rozpočtů. Kritériem rozhodování je ve veřejném sektoru veřejný zájem. [Ochrana 2010: 17]

Veřejný zájem

Veřejný zájem je hojně užívaný pojem. Názory různých autorů se rozchází nejen v definici tohoto pojmu, ale i v otázce samotné existence/neexistence jeho obsahu. Na jedné straně autoři (např. Jiří Kinkor) zastávají názor, že veřejný zájem je pojem iracionální a nelogický. Oproti tomuto názoru stojí tvrzení, že užití pojmu veřejný zájem má smysl, že existují „alternativy, které jsou prospěšné pro celou společnost (pro každého jedince ve společnosti).“ [Dostálová, Křivková 1999: 25]

Obsah pojmu veřejný zájem je normativní. „Veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně a jednali nezaujatě a benevolentně.“ [Lippman 1955: 42] Toto je velice obecná definice. Samotné vymezení toho, co je a co není veřejným zájmem, je společenský a politický proces. Obec, instituce občanské společnosti a stát jsou institucemi, které disponují určitými mechanismy k artikulaci,

agregaci a koordinaci dílčích zájmů do takové podoby, ve které je lze nazvat zájmy veřejnými. [Potůček 2005: 12]

3.2 Stát a jeho funkce

Podle Josepha Stiglitze existují dva pohledy na úlohu státu, pozitivní a normativní. Co vláda dělá a jaké to má následky, studuje přístup pozitivní. Oproti tomu normativní přístup se zaměřuje na to, co by vláda měla dělat. [Stiglitz 1997: 112]

Adam Smith odlišuje normativně tři základní funkce státu. První z nich je ochrana společnosti před násilím a útokem jiných společností. Zadruhé má stát ochraňovat každého člena společnosti před nespravedlností a útiskem. A v neposlední řadě by měl stát zřizovat určité veřejné práce, projekty a instituce, jejichž zřízení a údržba nikdy nemůže být v zájmu jednotlivce či malé skupiny osob. [Jackson, Brown 2003: 28-29s]

Do jakých oblastí by měl či neměl zasahovat veřejný sektor (resp. stát a státní správa) je otázkou ideologickou. Zjednodušeně lze říci, že liberální přístup je založen na víře v soukromé vlastnictví a v minimalizaci veřejného sektoru, socialisticky orientovaný přístup podporuje vlastnictví společné (resp. veřejné) a s ním spojenou maximalizaci veřejného sektoru.

Hospodářská politika

Obecně lze říci, že hospodářská politika označuje přístup státu k ekonomice své země. „Jde o činnost, při níž nositelé hospodářské politiky (zejména vláda, ale nejen ta) používají určitých nástrojů a svěřených pravomocí k tomu, aby ovlivnily ekonomický a sociální vývoj.“ [Žák, Slaný 1999: 3] Toto ovlivňování může probíhat (a probíhá) na dvou úrovních: makro a mikro. Makroekonomická hospodářská politika je zaměřena na oblast makroekonomické rovnováhy a efektivnosti využití zdrojů. V této oblasti lze rozlišit čtyři základní politiky, a to: rozpočtovou (fiskální), měnovou (monetární), důchodovou a vnější hospodářskou (mezinárodní). Následující

analýza se věnuje fiskální politice. Toto členění není zcela dokonalé, ale lze si na jeho základě uvědomit, které oblasti do této politiky patří. Mikroekonomická hospodářská politika je dle autorů zaměřena na zvyšování efektivnosti při alokaci zdrojů společnosti.

Mezi základní cíle hospodářské politiky, které v současné době sledují, demokratické státy lze zařadit: hospodářský růst a ekonomická rovnováha. [Žák, Slaný 1999: 5-9]

Těchto „vyšších tradičních cílů hospodářské politiky“ je dosahováno prostřednictvím skupiny cílů instrumentálních. Tyto instrumentální „podcíle“ lze rozčlenit do několika oblastí: oblast státního rozpočtu (fiskální politika), oblast peněžního oběhu a úvěru (peněžní a úvěrová politika), oblast měnová a mezinárodně-měnová (měnová politika), oblast strukturální politiky, která se dělí zpravidla na průmyslovou a regionální, opatření v oblasti regulace zaměstnanosti, vývoje mezd a platů (důchodová politika), oblast sociální (sociální politika) a nakonec také oblast celkového společensko institucionálně právního rámce. [Žák, Slaný 1999: 10] Tyto „podcíle“ nejsou naplňovány jednotlivě a odděleně, ale navzájem na sebe působí a ovlivňují se.

Hospodářská a sociální politika

Vzájemný vztah hospodářské a sociální politiky je zde rozváděn toho důvodu, že se druhá část následující analýzy zaobírá vlivem politického cyklu na veřejné výdaje. Vzhledem k předpokladu, že jsou to právě rozhodnutí v oblasti sociální politiky, která jsou viditelná a mohou nabývat populistického charakteru a tím se stát nástrojem manipulace v předvolebním období.

Dle pojetí Milana Žáka a Antonína Slaného je hlavním cílem sociální politiky realizace takových opatření, která povedou ke zlepšení základních životních podmínek obyvatel dané země a zároveň k zajištění sociálního smíru. Mezi základní funkce sociální politiky patří: ochrana, rozdělování a přerozdělování, homogenizace, stimulace a prevence. Ochranná funkce zajišťuje zmírnění dopadů určitých sociálních událostí. Sociální politika přerozdělováním eliminuje nerovnosti primárně rozdělené trhem. Vyrovnává (homogenizuje) rozdíly v životních podmínkách lidí. Zároveň

sociální politika stimuluje žádoucí sociální jednání jednotlivých osob i jejich skupin. Snahou sociální prevence je zabránit vzniku nežádoucích sociálních situací. [Slaný, Žák 1999: 138-139]

Mezi principy, které jsou v sociální politice uplatňované, patří princip sociální spravedlnosti, principu sociální solidarity, principu subsidiarity a princip participace. Sociální spravedlnost se týká způsobu, jakým jsou rozdělovány prostředky. Sociální solidarita vychází z faktu, že je jedinec do jisté míry odkázán na ostatní členy společnosti. Subsidiaritou je chápána spoluodpovědnost jedince za svou situaci, zahrnuje tedy vlastní iniciativu jedince, rodiny a nejbližšího okolí. Princip participace vyjadřuje možnost podílet se na řešení sociálních problémů. [Potůček 2005: 249 - 250]

„Účinná hospodářská politika směřuje k produkci zdrojů, které jsou základem financování výkonů sociální politiky. Hospodářská politika tak svými opatřeními zajišťuje ekonomickou bázi sociální politiky. (…) Sociální politika vytváří právní, věcné, ale i institucionální předpoklady a podmínky pro hospodářský rozvoj. To se uskutečňuje především aktivizací a kultivací lidského potenciálu.“ [Slaný, Žák 1999: 137]

Fiskální politika

Fiskální politika je jedním ze základních prostředků k realizaci makroekonomické politiky státu. Jedním z jejích cílů je stabilita hospodářského vývoje státu a působení proti výkyvům hospodářského cyklu.

Tato politika je realizována vládou prostřednictvím veřejných rozpočtů. Fiskální politika je zatížena **politickým vlivem**. Jako prevence proti vysokým inflacím je zapotřebí politicky nezávislé centrální banky. Na rozdíl od centrální banky ministerstvo financí být nezávislé na politickém vlivu být nemůže. Veřejné finance tak plní kromě ekonomických i politické funkce.

Vzhledem k tomu že dochází k nárůstu deficitů a dluhů v důsledku štědré rozpočtové politiky zvyšuje se zájem o tzv. fiskální pravidla. Tato pravidla se týkají příjmů, výdajů, salda nebo dluhu státu. Pevně stanované limity a pravidla mají za cíl

dostat veřejné finance pod kontrolu a redukovat vliv politického cyklu. [Fiskální pravidla 2007: 31-32]

Můžeme odlišit dva typy fiskální politiky, a to politiku expanzivní a restriktivní. Expanzivní politika je charakteristická zvyšováním agregátní poptávky a zároveň i domácího produktu, prostřednictvím zajištění růstu soukromé spotřeby, růstu soukromých investic, růstu vládních výdajů. Oproti tomu restriktivní fiskální politika je charakteristická omezeními a případným snižováním agregátní poptávky. [Ochrana 2010: 79]

Základním nástrojem pro realizaci fiskální politiky jsou veřejné finance (zejména státní rozpočet).

3.3 Veřejné finance

Existuje větší množství definic pojmu „veřejné finance“. Pro účely této práce bylo využito dvou: definice Aleše Borkovce a Bojky Hamerníkové.

Aleš Borkovec definuje veřejné finance jako souhrn „peněžních vztahů, které souvisí s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžních prostředků za integrace veřejné moci. (…) Veřejná moc vzniká v demokratických státech na základě veřejné volby.“ [Borkovec 2002: 10] V tomto pojetí se nejedná pouze o objem peněžních prostředků, ale o relace související s jeho vytvářením, rozdělováním a použitím. Přičemž veřejnost financí vychází z integrace veřejné moci.

Hamerníková toto pojetí dále rozšiřuje. Pojmem „veřejné finance“ označuje „specifické 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.)“ [Hamerníková, Maaytová 2000: 11]

Tyto vztahy a operace lze rozdělit do 3 základních oblastí: veřejné zabezpečení veřejných statků (jejich produkce a poskytování), profinancování různých transferů (zejména sociální výdaje), stimulace ekonomických subjektů k určitému chování prostřednictvím dotací, pokut či daní. [tamtéž]

Veřejné finance v demokratickém systému: vazba mezi příjmy a výdaji

V následujícím textu je věnována pozornost především struktuře státních výdajů, s menší pozorností je nahlíženo na opačnou stránku veřejných rozpočtů, tj. na státní příjmy. Toto zjednodušení je dle mého názoru ospravedlnitelné. James Buchanan ve své knize Veřejné finance v demokratickém systému uvádí, že „vazba mezi daňovými a příjmovými modely není ani zdaleka tak přímá, jak naznačovaly dřívější modely. V mnoha případech fiskální proces zahrnuje dvojitou volbu: jedna se týká velikosti veřejného výdajového programu a druhá sazeb zdanění.“ [Buchanan 1998: 92] K oddělení těchto dvou oblastí dochází důsledkem nátlaku různých zájmových skupin, jemuž je demokratická legislativa vystavena. Dle autora je tedy „základní příčinou nátlaku na demokratickou legislativu ve smyslu snížení daní na jedné straně a zvyšování veřejných výdajů na straně druhé jsou rozdílné zájmy různých skupin v rámci politického společenství.“ [Buchanan 1998: 100] To, že jsou vládnoucí aktéři ochotni ustupovat oběma skupinám a nezávisle na zvyšování příjmů státního rozpočtu zvyšovat výdaje a naopak nezávisle na snižování výdajů snižovat daňové zatížení, přispívá ke vzniku deficitu státního rozpočtu.

Veřejné finance ve veřejné volbě

Pojem veřejná volba se v zásadě používá ve dvou základních významech. Veřejná volba může označovat teorii (resp. vědní disciplínu), jejímž předmětem studia je rozhodování o veřejných záležitostech. Druhý způsob použití tohoto pojmu je ryze praktický a označuje tedy praktické použití postupů veřejné volby ve veřejném sektoru. [Hamerníková, Maaytová 2010: 31]

Základním prvkem teorie veřejné volby je předpoklad, že všichni aktéři jednají ekonomicky racionálně. Ekonomicky racionální jednání vede jednající aktéry k úsilí o maximalizaci svého vlastního prospěchu s ohledem na vynaložené náklady. Základními aktéry veřejné volby jsou politici, voliči (občané), zájmové skupiny a byrokracie. [tamtéž]

V tomto paradigmatu veřejné finance vystupují jako nástroj a zároveň i jako výsledek veřejné volby. [Hamerníková, Maaytová 2010: 30] Veřejné finance, resp. veřejné rozpočty tvoří nástroj, jehož prostřednictvím se snaží jednající aktéři maximalizovat svůj vlastní prospěch. Zároveň jsou veřejné finance, jejich objem a struktura, výsledným produktem veřejné volby.

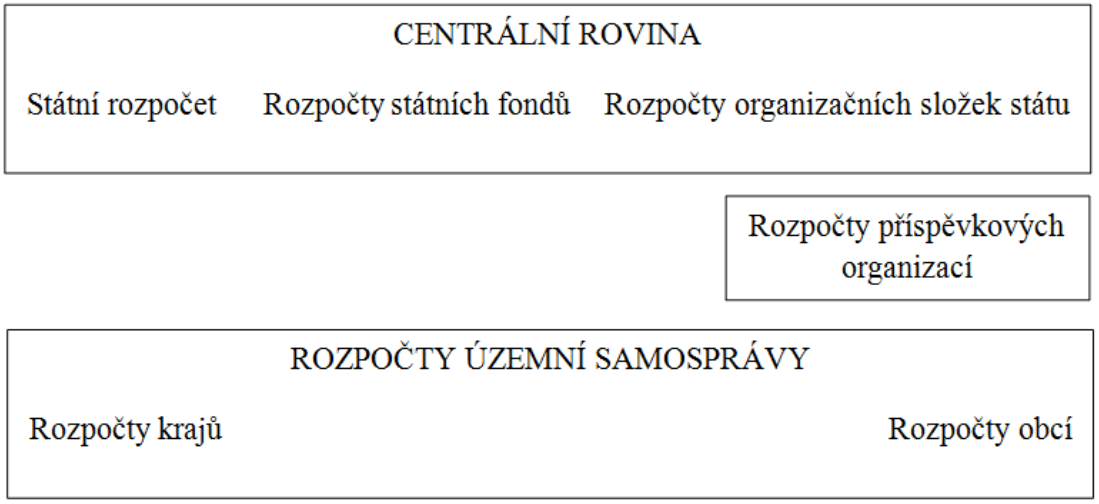
Z teorie veřejné volby vychází teorém mediánového voliče. Mediánový volič je takový volič, jehož volební preference jsou přesně ve středu. Jedna polovina voličů by volila vyšší výdaje a jedna polovina voličů by volila nižší výdaje nežli mediánový volič. [Becker 1992: 3] „Teorém o voliči mediánu tvrdí, že v demokratické společnosti politici věnují nejvíce pozornosti preferencím voličů ze středu politického a sociálního spektra. (…) To je možné doložit i na příkladu ČR. Volič-medián sice formálně (slovně) vyznává liberální hodnoty, avšak v praktických postojích se dožaduje sociálního státu.“ [Hamerníková, Maaytová 2010: 32-33]

Veřejné rozpočty a jejich funkce

Veřejné rozpočty jsou základní komponentou veřejných financí. Na veřejné rozpočty lze nahlížet jako na peněžní fond, bilanci, finanční plán a jako nástroj veřejné politiky. Z fondového hlediska je veřejný rozpočet determinujícím zdrojem pro financování vládních politik. Z bilančního hlediska jsou každý rok bilancovány příjmy a výdaje běžné a příjmy a výdaje kapitálové. Veřejné rozpočty v sobě obsahují finanční plán pro dané rozpočtové období, tj. obsahují cíle výdajových aktivit, získávání zdrojů, jejich zamýšlenou alokaci a užití. Zdroje do tohoto fondu jsou získávány a alokovány na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Subjekt, který odvede část svého bohatství do veřejných rozpočtů, tyto finanční prostředky nezíská zpět, zároveň mu zákon nezaručuje ani návrat adekvátní části zpět ve formě veřejných statků a veřejných služeb. Princip nedobrovolnosti vychází z toho, že jsou finanční prostředky odváděny na základě zákonného donucení, jehož nedodržení je sankciováno.[Ochrana 2005:6-9]

Shrneme-li základní funkce veřejných rozpočtů, jedná se o alokaci veřejných zdrojů, jejich redistribuci.[Ochrana 2005:12]

Soustava veřejných rozpočtů je tvořena dvouúrovňovým systémem s úrovní centrální a lokální, viz obrázek. [Ochrana 2005: 5]



Zdroj: Ochrana 2005: 5 **Schéma 1**

Centrální rovina je tvořena státním rozpočtem, který představuje její majoritní část, rozpočty státních fondů a rozpočty organizačních složek státu. Na pomezí mezi centrální rovinou jsou v soustavě veřejných rozpočtů uvedeny rozpočty příspěvkových organizací, neboť úroveň jejich působnosti nelze označit ani za centrální ani za lokální. Rozpočty obcí a rozpočty krajů tvoří rozpočty územní samosprávy.

3.4 Státní rozpočet

Rozpočet České republiky je vytvářen tzv. institucionální metodou. Tato metoda se opírá o fakt, že instituce existují, protože dostávají zdroje a dostávají zdroje, protože existují. Dochází k tomu, že jsou běžné výdaje upřednostňovány před výdaji kapitálovými. [Hamerníková, Maaytová 2010: 87-88] Takto vytvořený státní rozpočet je do značné míry zatížen historickou bází, resp. tím, jak byly původní instituce nastaveny. Hrozí mu rigidita a nízká flexibilita.

Státní rozpočet může nabýt tří stavů, jak je uvedeno již v úvodu této práce. Buď jsou příjmy vyšší nežli výdaje ze státního rozpočtu, poté je hospodaření státu

přebytkové, nebo jsou příjmy a výdaje stěně vysoké, stát hospodaří vyrovnaně. Pokud jsou však výdaje ze státního rozpočtu vyšší než příjmy, hovoříme o schodkovém (resp. deficitním) hospodaření státu. [Halásek 2007: 137]

Existují různé pohledy na státní rozpočet a jeho role. Následující dva pohledy na státní rozpočet jsou specifické v tom, jakou roli státního rozpočtu zdůrazňují.

Státní rozpočet jako hranice mezi veřejným a soukromým sektorem

Richard Aronson a Eli Schwartz došli k závěru, že výše rozpočtu a struktura výdajů vytváří hranici mezi soukromým a veřejným sektorem. „Rozpočet stanoví, které zboží a služby mají dodávat veřejnosti státní instituce a které soukromý sektor.“ Rozhodnutí o tom, kdo bude co dodávat a kdo co dostane, by měla odrážet hodnoty a preference společnosti. [Potůček 2005: 218] Ze zákona o státním rozpočtu explicitně vyplývá, které zboží a služby mají být dodány a uskutečněny veřejným sektorem, zároveň tak implicitně obsahuje státní rozpočet informaci o tom, které zboží a služby by měl soukromý sektor dodávat (resp. zboží a služby, které státní sektor nedodává). Lze tedy státní rozpočet vnímat jako nástroj, který rozděluje veřejný a soukromý sektor.

Státní rozpočet jako nástroj strategického vládnutí

Realizace strategických úkolů nemůže v pluralitní společnosti probíhat bez přispění většího množství aktérů. Vlády zaujímají specifické postavení. Vzhledem k tomu, že vlády jako reprezentanti veřejných zájmů mají odpovědnost „jak za sledování dlouhodobých důsledků současných rozhodnutí, tak i za koordinaci a harmonizaci úsilí ostatních aktérů. Proto jsou to právě ony, které jsou v realizaci strategického vládnutí nejaktivnější.“ [Ochrana 2010: 19] Jsou-li vlády primárně odpovědnými aktéry za proces strategického vládnutí, primárním nástrojem, kterým lze toto vládnutí realizovat je právě státní rozpočet.

3.5 Tvorba rozpočtu jako politický proces

Pro analýzu sklonu k rozpočtovým deficitům je vhodné hledět na proces tvorby rozpočtu jako na politický proces, neboť právě poltické rozhodování v této oblasti hraje klíčovou roli, pro jeho výslednou podobu. Zároveň tento přístup zajistí dynamický pohled na problematiku.

Veřejná politika jako politický cyklus

Modely veřejné politiky jako politického cyklu vycházejí z aplikace systémového přístupu, který vznikl v 50. letech 20. století. Tento přístup se opírá o přesvědčení, že lze politickou aktivitu analyzovat jako systém obsahující několik procesů, které musí být vzájemně v rovnováze. Modely, které následně vznikaly, se navzájem odlišovaly v počtu identifikovaných fází a v míře složitosti modelu. Pro účely této práce byl vybrán model Michaela Howleta a M. Rameshe, který je tvořen čtyřmi složkami viz Schéma 1. [Potůček 2005: 34-36]

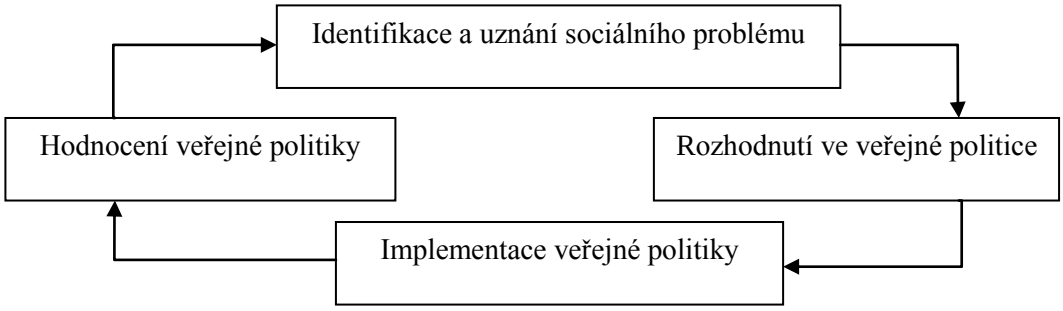


Schéma 2

Zdroj: Potůček 2005: 34-36

Rozpočtový cyklus

Rozpočtová politika (resp. proces tvorby a realizace státního rozpočtu) je veřejnou politikou, lze ji také popsat s využitím cyklického modelu.

Na proces tvorby státního rozpočtu lze nahlížet cyklicky. První fáze identifikace a uznání sociálního problému je v zásadě v gesci jednotlivých

ministerstev, která mají identifikovat oblasti potřeby a tyto oblasti promítnout do návrhu státního rozpočtu. Druhou fází je rozhodnutí ve veřejné politice, v případě tvorby rozpočtu se jedná o schvalovací proces zákona o státním rozpočtu. K implementaci zákona o státním dochází celý kalendářní rok, na který je státní rozpočet schválen. Poslední fází je hodnocení veřejné politiky.

Rozpočtovým cyklem se zabývali Jürgen von Hagen a Ian Harden ve své stati Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. Tito autoři identifikují čtyři základní stádia procesu tvorby rozpočtu: vládní, parlamentní, implementační a stádium kontroly ex-post. Vláda vytváří návrh zákona o státním rozpočtu, který předkládá parlamentu. Parlamentní stádium je zakončeno schválením rozpočtového zákona. Během stádia implementace, kdy je rozpočet realizován v praxi, může být rozpočtový zákon revidován. V posledním stádiu rozpočtového cyklu dochází ke kontrole ex-post. V každém časovém období se v odlišných fázích nachází nejméně dva po sobě jdoucí rozpočty.

Vládní a parlamentní stádium	Implementace	Kontrola ex-post		
	Vládní a parlamentní stádium	Implementace	Kontrola ex-post	
		Vládní a parlamentní stádium	Implementace	Kontrola ex-post
rok t-2	rok t-1	rok t	rok t+1	rok t+2

Schéma 3

Zdroj: Hagen, Harden 1996

Ze Schématu 3 je patrné, že současný rozpočet (rozpočet v roce t) je ve stádiu implementace, rozpočet z předchozího roku ve stádiu kontroly a rozpočet na příští rok ve fázi vládní a parlamentní. [Hagen, Harden 1996: 3]

Politika v tvorbě veřejného rozpočtu

Rubin identifikuje pět možných pohledů na to, jakým způsobem se politika promítá do rozpočtu: reformní orientace, inkrementalistické vyjednávání, determinismus zájmových skupin, proces a tvorba politiky.

Dle reformního pohledu by měly být politika *(politics)* a tvorba rozpočtu oddělené. Tvorba rozpočtu by měla být čistě technickým procesem. Vychází z předpokladu, že politika ve smyslu názorů a postojů zvolených politiků a zájmových skupin snižuje efektivitu a racionalitu tvorby rozpočtu. Mezi profesionálními úředníky a zvolenými zástupci dochází ke střetu zájmů ohledně hranice mezi technickými a politickými rozhodnutími v tvorbě rozpočtu.

V inkrementalistické perspektivě je státní rozpočet vytvářen na základě vyjednávání mezi obvyklými aktéry, kteří se setkávají každý rok a jednají spolu o tvorbě rozpočtu. Tento proces je otevřený, což v podstatě znamená, že každý z aktérů může hrát a vyhrát.

Pohled determinismu zájmových skupin je více konfliktní než předcházející přístup. Rozpočet je podle něho majoritně ovlivněn silnými zájmovými skupinami, které prosazují své postoje silněji než ostatní skupiny. Nejedná se o posté vyjednáván v otevřeném procesu (jako v inkrementalistické perspektivě), ale aktéři jsou mocensky rozděleni.

Další pohled je zaměřený přímo na proces tvorby rozpočtu. Z tohoto pohledu je právě proces tvorby rozpočtu cílem rozpočtové politiky. Aktéři, kteří prosazují své zájmy, vstupují přímo do procesu rozpočtování. Dochází k situaci, kdy různí představitelé vlády bojují o moc bezprostředně v procesu tvorby rozpočtu.

Dle posledního pohledu je politika tvorby rozpočtu v centru politických debat. Rozpočet je nahlížen jako nástroj alokace zdrojů, jehož prostřednictvím jsou prosazovány určité konkrétní politické kroky. [Rubin 2006: 28-29]

3.6 Politické strany

Politické strany jsou klíčovými aktéry v oblasti agregace zájmů občanů. Klíčovými jsou z toho důvodu, že jsou to právě politické strany (hnutí, koalice), které se střetávají ve volbách, v nichž jim může být dán mandát rozhodovat za občany státu, mají tedy politickou funkci.

Typy klasifikace politických stran

Existuje velké množství typologií politických stran. Hloušek a Kopeček uvádí dvě základní linie klasifikace politických stran, a to dělení politických stran na základě jejich organizace nebo dělení politických stran na základě ideologicko - politického zaměření stran.

Organizační linie klasifikace se držel například Maurice Duverger, který odlišil politické strany kádrové, které vystupují jako institucionálně slabé elitní strany, od politických stran masových, jež budují silné stranické instituce, rozsáhlé územní organizační struktury a trvalou vazbu ke svým voličům. V průběhu dvacátého století se objevil nový typ organizace politických stran, tzv. catch - all parties. Původně masové strany zvyšovaly svoji flexibilitu a oslabily svoji ideologickou orientaci se snahou oslovit co nejširší publikum. [Hloušek, Kopeček 2010: 11-13]

Druhým způsobem utváření typologií politických stran je jejich klasifikace dle ideologicko - politické orientace. Tuto klasifikační metodu používal například Klaus von Beyme. Na základě analýzy politických stran v západní Evropě vymezil deset tzv. stranických rodin (duchovních rodin), jimiž jsou: strany liberální a radikální, strany konzervativní, strany dělnické (sociálnědemokratické a socialistické), strany regionální a etnické, strany agrární, strany křesťanskodemokratické, strany komunistické, strany extrémně pravicové, strany ekologické. [Hloušek, Kopeček 2010: 16]

Klasifikace politických stran dle Stevena Wolinetze

Podle Wolinetzovy teorie lze klasifikovat tři skupiny stran, a to „policy-seeking“, „office-seeking“ a strany „vote-seeking“. Zjednodušeně lze říci, že se jedná o rozlišení politických stran podle jejich cílů. Strany „policy-seeking“ se primárně snaží o prosazení konkrétního politického programu, konkrétní politiky. Cílem politické strany „office-seeking“ je obnovení mandátu, získání či udržení místa v daném úřadu. A konečně se dostáváme k politické straně klasifikované jako „vote-seeking“, jež všechny své snahy směřuje k získání hlasů ve volbách. [Wolinetz 2002: 150-153]. Jedná se o ideální typy politických stran, reálné politické strany nelze přímo začlenit do jedné, druhé nebo třetí skupiny. Lze si představit, že reálné politické strany leží uvnitř, popřípadě na hranách rovnostranného trojúhelníka, jehož vrcholy jsou tři výše uvedené ideální typy politických stran.

Populismus v jednání politických stran

Vycházíme-li z minimalistické definice populismu, jedná se o typ politického jednání, ve kterém dochází ke střetu legitimních požadavků obyčejných lidí s nepoctivostí politických, sociálních a ekonomických elit. Prostřednictvím konstrukce hlubokých rozdílů mezi těmi, co jsou „nahoře“ a těmi co jsou „dole“ reprezentují populističtí vůdci „opravdovou vůli lidí“. [Lang 2007: 126] Je to právě populistické jednání, které využívají politické strany ve volbách k zisku příznivců a voličů.

3.7 Teorie politického cyklu

Existuje velké množství teorií, které se pokouší vysvětlit vliv politického cyklu na fiskální politiku a ekonomiku, tj. to, jakým způsobem ovlivňuje politické jednání hospodaření státu. Přičemž tyto změny fiskální politiky a ekonomiky (v inflaci a v míře nezaměstnanosti) poté ovlivňují voliče a jejich preference ve volbách.

Downsova teorie politického cyklu

Teorie politického cyklu Anthonyho Downse vychází z paradigmatu veřejné volby. Dle teorie politického cyklu jednají politické strany tak, aby maximalizovali svůj zisk v nadcházejících volbách. To znamená, že formulují právě takové politiky, které jim zajistí zisk volebních hlasů. Sociální funkci, tj. formulaci a implementaci určitých politik, naplňují politické strany pouze jako vedlejší produkt sledování vlastních privátních cílů, kterými jsou získání platu, moci a prestiže „být v určité funkci“. [Downs 1957: 137]

Podle této teorie jsou veřejné výdaje, o kterých je rozhodováno těsně před volbami, populističtější. Jsou tedy směřovány do oblastí, které více korespondují s voličovými preferencemi, jsou pro něho příjemná a chtěná. Naopak po volbách „postupně přestávají realizovat své volební sliby a současně přistupují k realizaci neoblíbených opatření.“ [Tetřevová 2008: 99]

Tento model rozvíjeli mnozí další autoři. Například Antonín Slaný uvádí, že politický cyklus nemá vždy ideální průběh, kdy je míra realizace populárních opatření na vrcholu k datu voleb. Skutečnost je složitější, může dojít ke špatnému odhadu časového zpoždění realizovaných populárních opatření a křivka realizace se posouvá o určitý časový úsek. K realizaci populárních opatření tak dochází až po volbách, čímž v podstatě vládnoucí reprezentace dává prostor pro opozici. [Slaný 2003: 120-121]

Jednotlivé modely politického cyklu zdůrazňují dva odlišné podněty k tvorbě politiky, a to oportunistické a ideologické. Tyto modely popisují jednání vládnoucích stran. Oportunisticky jednající vlády se snaží dosáhnout vyšší popularity u voličů, a tedy i znovuzvolení do úřadu. Snaží se tedy zapůsobit na všechny voliče nehledě na jejich stranickou příslušnost. Na rozdíl od tohoto motivu „ideologicky“ orientované vlády prosazují takové programy, kterými se snaží vyhovět konkrétním skupinám voličů, které je podporují. Obvykle se politické strany, které se pohybují na levé straně politického spektra, zaměřují na problém nezaměstnanosti, aby si získaly voliče sociálně slabší. Politické strany orientované napravo jsou ochotné nést náklady nezaměstnanosti, aby docílily snížení inflace, aby si získaly voliče z řad středních vrstev a podnikatelů. [Alesina, Roubini 1992: 663]

Politický ekonomický cyklus

„Činnost vlády snažící se maximalizovat počet hlasů nepředstavuje pouze exogenní faktory ekonomického děje, které odráží změny v hospodářském cyklu, ale sama o sobě (hypoteticky) vytváří cykly cen, výstupů a zaměstnanosti.“ [Jackson, Brown 2003: 143]

Vláda se tedy snaží docílit nízké míry nezaměstnanosti před volbami. Tím, že využije nástroje, které umožňují snížit nezaměstnanost, uvolní dozor nad růstem cen (inflací), což povede k jejímu růstu. Tím vznikne cyklická nezaměstnanost a inflace, jejíž perioda se bude blížit periodě volební. [Jackson, Brown 2003: 144-145 s.]

Zajímavý přehled doposud vytvořených modelů politických cyklů vytvořili Alberto Alesina a Nuriel Roubini v analýze Political Cycles in OECD Economies. Konkrétně se jedná o Nordhausův model politického ekonomického cyklu, model racionálního ekonomického cyklu, Hibbsův model ideologické teorie a v neposlední řadě také racionálně ideologický model.

1 Model politického ekonomického cyklu

William Nordhaus vytvořil model, který se opírá o základní dva předpoklady, a to o předpoklad existence neracionálně jednajících voličů a oportunistických politických stran, tj. takových stran, které neprosazují žádné ideologické zájmy a snaží se ovlivňovat všechny potenciální voliče. Tento model byl vytvořen v roce 1975. Vychází z předpokladů, že lze ekonomiku popsat Phillipsovou křivkou[1], že jsou inflační očekávání přizpůsobivá, že je inflace přímo kontrolovatelná politiky, že politici jednají oportunisticky, voliči se rozhodují retrospektivně (hodnotí vývoj ekonomiky během období, kdy byla vláda u moci) a podle posledního předpokladu jsou termíny voleb fixní.

Všechny oportunistické vlády, bez ohledu na jejich hodnotové orientace, prosazují stejné politiky. Před koncem období, na které jsou vlády zvoleny, prosazují tyto vlády takové politiky, jež mají krátkodobý pozitivní dopad na jejich popularitu. Před volbami tedy realizují expanzivní politiku, která má dopad na pokles nezaměstnanosti a následný růst inflace. Tento růst je v povolebním období redukován restriktivní

[1] Phillipsova křivka „ukazuje vztah mezi cenovou inflací (růstem cen) a mírou nezaměstnanosti.“ Tento vztah je inverzní, nižší nezaměstnanost je spojena s vyšším růstem cen. [Holman 2002:556-557]

politikou. [Alesina, Roubini 1992: 665] Tato teorie neuvažuje časové prodlevy mezi implementací politiky a jejího projevu v ekonomickém vývoji.

2 Model racionálního politického ekonomického cyklu

Torsten Persson a Guido Tabellini na rozdíl od Nordhausova modelu předpokládají racionálního voliče, který si vybírá takového politického kandidáta, od kterého může očekávat, že mu přinese nejvyšší užitek.

Avšak mezi politiky a voliči existuje informační asymetrie. Politici jsou si vědomi svých kompetencí, resp. schopností udržet nízkou míru nezaměstnanosti a nízkou míru inflace. Zneužívají této informační asymetrie a se snahou působit kompetentně jednají podle předchozího modelu. [Alesina, Roubini 1992: 665-666] S předpokladem racionálního voliče nemůže vláda ovlivňovat reálné veličiny. Vláda může ovlivňovat pouze míru inflace a to tím způsobem, že je v období předvolební expanze vyšší a snižuje se v důsledku mezi volební restrikce. [Slaný 2003: 124]

3 Ideologická teorie

Douglas A. Hibbs do svého modelu politicko ekonomického cyklu vnáší předpoklady ideologického zaměření politických stran. Strany, které prosazují levicovou politiku, kladou větší důraz na snížení nezaměstnanosti. Oproti tomu pravicově orientované strany si kladou za cíl snižování inflace. Model zároveň předpokládá, že jsou si voliči vědomi této orientace stran a volí ty strany, které nabízí politiku, jež se shoduje s jejich preferencemi. Dle Hibbsova modelu jednotlivé politické strany prosazují dosažení odlišných bodů na Phillipsově křivce. [Alesina, Roubini 1992: 666]

4 Racionální ideologický model

Předpoklady racionálního ideologického modelu jsou evidentně racionálně jednající voliči a politické strany, které se chovají dle své politické ideologické orientace.

Tento model předpokládá, že na počátku pravicové vlády je inflace stlačená pod svou přirozenou míru a míra nezaměstnanosti je vyšší. Politické strany jednají tedy dle svého ideologického zaměření. Po tomto počátečním stavu následuje fáze přizpůsobení, kdy se ceny a platy přizpůsobují a inflace s mírou nezaměstnanosti se vrací na přirozenou míru. Ekonomická aktivita je tedy z dlouhodobého hlediska nezávislá na orientaci strany, která vládne. Výjimkou je inflace, která zůstává u levicových stran na zvýšené úrovni i po fázi přizpůsobení. [Alesina, Roubini 1992: 667]

Politický rozpočtový cyklus

Tento cyklus je obecně chápaný jako cyklus ekonomický, který je způsoben politickými motivy. Ty se projevují v různých formách: jako nárůst veřejných výdajů, jako pokles nezaměstnanosti, redukce daňové zátěže nebo jako přesun výdajů z méně viditelných veřejných služeb do více viditelných. [Klein 2010: 284] Klein tedy ve své práci chápe politický rozpočtový cyklus podobně jako předcházející modely cyklus politický ekonomický, zahrnuje do něho i výkyvy v nezaměstnanosti, avšak primárně se tento cyklus projevuje ve změnách objemu výdajů ze státního rozpočtu a v jejich struktuře. Vliv politického rozpočtového cyklu a jeho ověřování není v dostupné literatuře adekvátně popsán.

3.8 Evropeizace

Poslední z teoretických východisek se věnuje jednomu z faktorů ovlivňujících významným způsobem veřejný, resp. státní rozpočet. Jedná se o vlivy Evropské unie. Vstup do Evropské unie znamenal pro Českou republiku velkou změnu, a to změnu psychologickou, sociologickou, ekonomickou či politickou. Významnou roli hrály i samotné přípravy na vstup.

Vlivy Evropské unie lze označit pojmem evropeizace, avšak tento termín není zcela významově jasný. Johan Olsen ve svém textu The Many Faces of Europeanization rozlišuje mezi pěti významy pojmu evropeizace. Z prvé se jedná o

změny vnějších hranic. Tyto změny se týkají rozsahu Evropské unie, míry, do které se kontinent stává politickou jednotkou. Druhý význam odkazuje k vytváření institucí na evropské úrovni. Jedná se o vytváření nadnárodních institucí. Za třetí se jedná o pronikání evropské dimenze na národní úroveň. Toto pojetí se týká **přizpůsobování národních a subnárodních systémů vládnutí evropským normám.** Za čtvrté evropeizace zahrnuje expanzi evropských norem, způsobů organizace a vládnutí za hranice evropského teritoria. Poslední význam evropeizace jako projektu politické unifikace Evropy odkazuje k posilování a sjednocování Evropy jako politické jednotky. [Olsen 2002: 923-924]

Právě třetí bod přizpůsobování národních systémů vládnutí evropským normám je pro tuto práci významný.

4 METODY

V následující práci jsou využity dva typy analytických metod. Na jedné straně metody pro primární strukturaci problému, a to dimenzionální analýza a strom příčin problému. Na straně druhé samotná analýza vlivu politického cyklu prostřednictvím analýzy veřejně politických dokumentů a analýzy empirických dat.

4.1 Metody strukturace problému

4.1.1 Dimenzionální analýza

Dimenzionální analýza byla vytvořena J. Vernonem Jensenem. Jedná se v podstatě „o soubor různých otázek využitelný zejména v počáteční fázi strukturování problému.“ [Veselý 2009: 195] Tyto otázky umožňují seznámit čtenáře s rozsahem chápaného problému. Mezi dimenze, které jsou prostřednictvím položených otázek sledovány, patří: předmětová dimenze (otázka „Co?“), prostorová dimenze (otázka „Kde?“), časová dimenze (otázka „Kdy?“), kvantitativní dimenze (otázka „Kolik?“) a nakonec dimenze kvalitativní (otázka „O jak závažný problém se jedná?“). [Veselý 2009: 196-197]

4.1.2 Strom příčin problému

Strom příčinných faktorů slouží k vizualizaci problému a faktorů, které jej ovlivňují. Jedná se o obrazové uspořádání těchto faktorů při zachování příčinné závislosti. Navržený model v této analýze vychází z modelu stromu problému, který má dvě části, na jedné straně problému stojí jeho příčiny, na straně druhé jeho důsledky. „Strom problému je univerzální heuristika identifikace, určování priorit a vizualizace problému. Strom problému je v podstatě diagramem příčin, tj. faktorů, které způsobují určitý problém, a důsledků.“ [Veselý 2009: 208]

Vzhledem k tomu, že realita problému je velice komplexní, jedná se o značně zjednodušující model. V analýze je využita vizualizace prostřednictvím stromu problému v upravené podobě, přičemž zachycuje pouze příčiny problému. Důsledky sklonu k rozpočtovým deficitům jsou uvedeny v dimenzionální analýze.

4.2 Metody analýzy politického cyklu

4.2.1 Analýza veřejně politických dokumentů

Dle funkční typologie Arnošta Veselého lze rozlišit čtyři typy veřejně politických dokumentů, jimiž jsou dokumenty legislativní, strategické, výzkumné a nakonec dokumenty deklarativní a advokační. Legislativní dokumenty jsou právně závazné a vymezují základní pravidla pro fungování společnosti. Strategické dokumenty nejsou přímo právně závazné, jejich cílem je poskytovat inspiraci při tvorbě legislativních dokumentů. Výzkumné dokumenty se snaží objektivně analyzovat současnou situaci. Poslední typ veřejně politických dokumentů tvoří dokumenty deklarativní a advokační, které představují priority, závazky či cíle, které chtějí autoři zrealizovat. [Veselý 2009: 50-56]

V následující analýze budou využívány zejména dva typy veřejně politických dokumentů, typ legislativní a dokumenty deklarativní. Zákon o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu jsou dokumenty svou povahou legislativní, jsou podrobeny schvalovacímu procesu v poslanecké sněmovně.

Mezi dokumenty deklarativní, které jsou zde zkoumány, jsou zařazena programová prohlášení vlád. Tato prohlášení mají ale specifický charakter. „Pokud parlament vládu v úřadu potvrdí, dostává se její programové prohlášení na pomezí deklarativního a strategického VPD (veřejně politického dokumentu pozn. autorky).“ [Veselý 2009: 56]

4.2.2 Analýza specifických ukazatelů

K analýze vlivu politického cyklu jsou využity nástroje deskriptivní statistiky, a to specifické statistické ukazatele, které charakterizují sledované veličiny.

„Ukazatel je specifickou statistickou veličinou popisující určitou sociálně ekonomickou skutečnost. Každý ukazatel má tedy svůj věcný obsah a svoji formálně logickou konstrukci, která ho řadí mezi statistické veličiny.“ [Hindls a kol. 2007: 342] Hindls dále rozlišuje ukazatele primární a ukazatele sekundární. Zatímco primární ukazatele není nutné odvozovat, lze je přímo zjišťovat, ukazatele sekundární jsou svou konstrukcí složitější. Sekundární ukazatele vznikají jako funkce různých primárních ukazatelů (rozdíl nebo podíl), jako funkce různých hodnot jednoho ukazatele a jako funkce dvou různých primárních ukazatelů, kde pracujeme s více hodnotami. [Hindls a kol. 2007: 342] Analýzy využívá jak primární, tak sekundární ukazatele.

Analýza pracuje s meziročními změnami výdajů, které jsou konstruovány jako podíl údajů pro rok t a údajů pro rok předcházející, t-1. Přičemž odečtením jedničky od této hodnoty je získán meziroční nárůst/pokles hodnot veličiny.

Vedle meziročních změn je používán také tzv. bazický index. Jedná se o jednoduchý sekundární ukazatel. Tento index srovnává dvě hodnoty téhož ukazatele, přičemž je volena jedna hodnota jako základ, která je pro všechny hodnoty stejná. [Hindls a kol. 2007: 348-349]

4.3 Metody sběru dat

Data, která jsou v analýze využívána, byla získána dvěma cestami: z polo - strukturovaných rozhovorů, které doplnily získané informace, a z veřejně politických dokumentů.

4.3.1 Polo - strukturované rozhovory

Kvalitativní data, o která se opírá první část analýzy, byla získána polo-strukturovanými rozhovory. Dle klasifikace typu rozhovorů Jana Hendla lze tento typ rozhovoru zařadit na pomezí strukturovaného rozhovoru pomocí otevřených otázek, tj. rozhovoru, který sestává z řady předem formulovaných otázek, na které respondenti odpovídají, a rozhovoru neformálního, který vychází ze spontánního generování otázek v přirozeném průběhu interakce. [Hendl 2005: 173-175] Respondenti tedy zodpovídali krom předem formulovaných otázek (viz Příloha č. 1) i otázky generované v průběhu rozhovoru, na základě nových zjištění.

Výběr respondentů byl proveden metodou tzv. sněhové koule, kdy jsou kontakty na respondenty získávány od respondentů, se kterými rozhovory byly provedeny. [Hendl 2005: 154] Vzorek není reprezentativní. Rozhovory byly využity jako doplnění studia literatury a k vytvoření základní orientace v problematice. Cílem těchto rozhovorů bylo vytvořit základní přehled o faktorech ovlivňujících výši a strukturu výdajů ze státního rozpočtu.

Celkem byly provedeny tři polo - strukturované rozhovory s experty v oblasti vytváření státního rozpočtu. Z důvodu zachování anonymity dotazovaných jsou tyto osoby specifikovány svým současným pracovním zařazením či pracovní historií.

Rozhovor A: dotazovaným byl akademický pracovník v oboru veřejné finance, který v minulosti působil na Ministerstvu financí.

Rozhovor B: dotazovaným byl pracovník Legislativního úřadu Vlády České republiky, který ve své profesní dráze působil na Ministerstvu obrany.

Rozhovor C: dotazovaným byl pracovník Ministerstva financí, který již po několik volebních období působí v oblasti fiskálního plánování.

4.3.2 Veřejně politické dokumenty

Primární data, ze kterých analýza vychází, jsou programy vlád České republiky a vybrané programy politických stran, tj. dokumenty, které obsahují kvalitativní data, zákony o státním rozpočtu a státní závěrečné účty, tj. dokumenty, které obsahují kvantitativní údaje o hospodaření státu.

Programy vlád České republiky jsou uceleně k dispozici na internetových stránkách Vlády České republiky www.vlada.cz. Přestože jsou vládní prohlášení dokumenty, které vytváří potenciální vláda, jež žádá Poslaneckou sněmovnu o důvěru, jejich gramatická a stylistická úroveň je překvapivě nízká.

Zákony o státních rozpočtech lze nalézt na Portálu veřejné správy portal.gov.cz.

Dokumenty uzavírající a rekapitulující rok hospodaření státu - státní závěrečné účty jsou k dispozici na internetových stránkách Ministerstva financí pouze od roku

2003. Dokumenty staršího data lze nalézt v knihovně Ministerstva financí či v knihovně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, a to pouze v papírové podobě. Je překvapivé, že v podstatě nejdůležitější národohospodářské dokumenty nejsou k dispozici široké veřejnosti.

5 ZÁKLADNÍ TERMINOLOGIE

Na počátku analýzy je nutné definovat užívané pojmy, abychom se vyvarovali pozdějším dezinterpretacím.

Saldo státního rozpočtu je výsledkem rozdílu mezi jeho příjmy a výdaji v konkrétním rozpočtovém období. Pokud je tento výsledek záporný lze hovořit o **deficitu státního rozpočtu**. [Hamerníková, Maaytová 2010; 240] Někdy bývá v literatuře označován jako primární deficit. [Pilný 2007: 197-198]

Pojem **rozpočtový deficit** reflektuje širší souvislosti tím způsobem, že k saldu státního rozpočtu přičítá i úrokové platby z již existujícího dluhu. [Hamerníková, Maaytová 2010; 240] Právě tyto úrokové platby považuje Jaroslav Pilný za tzv. sekundární deficit. [Pilný 2007: 197-198]

Zpravidla se rozlišují tři typy salda. Primární saldo je navržené vládou a schválené parlamentem. Jedná se o plán hospodaření vlády s veřejnými penězi. Druhý typ salda vzniká v průběhu rozpočtového roku, a to v důsledku okamžitých peněžních toků v rámci rozpočtu. Poslední typ salda odráží působení vnějších vlivů v průběhu rozpočtového roku. Toto saldo uveřejňované na konci rozpočtového období je výsledkem hospodaření vlády. [Ochrana, Pavel, Vítek 2010: 137-138] Tyto typy budou v následující analýze zohledněny.

Za **veřejný dluh** lze považovat „souhrn finančních závazků vzniklých při financování operací vládního sektoru vůči ostatním domácím i zahraničním ekonomickým subjektům. Jinak řečeno, veřejný dluh je souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu bez ohledu na to, jak tyto pohledávky vznikly.“ [Ochrana, Pavel, Vítek 2010: 144]

Následující analýza se zaměřuje na deficit státního rozpočtu jako složku rozpočtového deficitu přímo ovlivněnou aktuálním rozhodnutím vlády a zároveň jako příspěvek k nárůstu veřejného dluhu.

6 ANALYTICKÁ ČÁST I

Pro analýzu příčin deficitu státního rozpočtu je nutné identifikovat nositele ekonomicko - politického vlivu na státní rozpočet a jeho výdajovou stránku. Nejprve bude problém deficitu státního rozpočtu analyzován prostřednictvím dimenzionální analýzy. Tato analýza je vhodná ke strukturovanému uchopení komplexního problému. Následné vytvoření stromu příčin problému umožňuje vizualizaci ovlivňujících faktorů a jejich vzájemných vztahů.

6.1 Dimenzionální analýza

Předmětová dimenze: „Co?“

1. Zmocnění/ opomenutí: Děje se něco špatně? Něco nefunguje? Něco nelze provést?

Vzhledem k tomu, že v současné ekonomice státu se stalo deficitní hospodaření každoročním trendem a narůstající veřejný dluh samozřejmostí, domnívám se, že se něco špatně děje.

Schodek státního rozpočtu nemusí být vždy špatný. Ekonomové a národní hospodáři se neshodují v tom, zda je výhodnější hospodařit schodkově či vyrovnaně. Avšak záleží na tom, k čemu jsou využívány výdaje státu, které přesahují úroveň příjmů státního rozpočtu. Pokud schodek pokrývá investice, lze předpokládat, že se finance vrátí v budoucnu, příštím generacím a lze tedy mínusové hospodaření považovat za akceptovatelné. Tento přístup je zachycen v práci Johna Maynarda Keynese. [Keynes 1963: 99]

Pokud ovšem dochází k situaci, že schodek nepokrývá investice, ale spotřebu, žije současná generace na úkor budoucích generací. V tuto chvíli se stává schodkové hospodaření a v důsledku jeho dluhového krytí[2] narůstající dluh veřejných financí výrazným problémem.

[2] Existují tři typy krytí deficitu rozpočtu. Emisí vládních obligací a jejich prodejem (rezidentům nebo nerezidentům) je deficit kryt dluhově. Emisní krytí představuje situaci, kdy je dluh

Dluhovým krytím se problém krátkodobé fiskální nerovnováhy mění v problém fiskální nerovnováhy dlouhodobé, jež je charakteristická rostoucím veřejným dluhem. Z tohoto pohledu není veřejný dluh primárním problémem, ale důsledkem rozpočtového deficitu. „Veřejný dluh slouží pouze k vytěsnění problému financování deficitu za horizont fiskálního roku.“ [Dvořák 2010: 18]

Vyvarovat se dlouhodobé fiskální nerovnováze, resp. veřejnému dluhu, je důležité z několika důvodů. „Vysoká úroveň vládního dluhu omezuje možnosti vlády při fiskální politice, zejména a při rozhodování o alokaci zdrojů. Rostoucí dynamika dluhu vede k růstu úrokových měr, do kterých si věřitelé započítávají stále vyšší rizikové prémie.“ [Hamerníková, Maaytová 2010: 249]

2. *Zásady/skutky: Je nezbytné změnit postoje či jednání?*

Pokud chceme změnit deficitní hospodaření, je nezbytné změnit postoje a jednání. Problém žití na dluh se netýká pouze státního hospodaření, ale obecně současných společenských trendů. Soudobá společnost je v literatuře často nazývána jako konzumní společnost (společnost spotřeby). Zygmunt Bauman hovoří o konzumentovi jako o člověku, který konzumuje, což znamená, že spotřebovává věci: jí je, obléká si je, hraje si s nimi a jinak je využívá k uspokojení vlastních potřeb a vlastní touhy. V naší části světa jsou to právě peníze, které stojí mezi touhami a jejich uspokojením. Být konzumentem tedy znamená získávat věci, které mají být konzumovány: kupovat je, platit za ně, a vytvářet z nich osobní vlastnictví. [Bauman 2005: 23-24] Lidé jsou obklopeni konzumní realitou, ve které jsou posuzování podle toho, jakými spotřebními statky se dokázali obklopit. [Keller 2005: 38] Aby dosáhli vyššího statusu, tj. mohli se obklopit větším množstvím statků, nakupují statky nad rámec svých aktuálních finančních možností a zadlužují se. Zatímco v roce 1997 představovaly úvěry bank, které byly poskytnuty segmentu domácnosti obyvatelstvo, 48,5 miliard korun, tj. 2,7 % nominálního HDP, v roce 2007 dosáhly výše 688,2 mld. korun, tj. 19,4 % HDP. [Dubská 2008: 3] Lidé preferují aktuální spotřebu na úkor

---

kryt úvěrem od centrální banky. Poslední možností krytí deficitního hospodaření je z výnosů státního majetku nebo z jeho prodeje. Dle Pavla Dvořáka však není možné ve standardním ekonomickém prostředí monetarizovat deficit, z výnosů privatizace je kryt pouze výjimečně. Převládá způsob krytí deficit dluhové. [Dvořák 2010: 18]

budoucnosti. Ačkoli si většina uvědomuje, že je podobné jednání špatné, jejich ochota něco změnit je minimální. Je tedy nutné změnit postoje a zároveň jednání.

3. *Cíle/prostředky: To, co nám vadí, je skutečným problémem, nebo jen symptomem problému?*

Problém deficitního hospodaření je projevem mnoha jednotlivých vlivů. Můžeme jej považovat za symptom rozsáhlejšího problému. Za skutečný problém lze považovat samotné hodnotové orientace ve společnosti (viz výše), avšak tento skutečný problém by šlo velice těžko odstraňovat. Měnit hodnotové orientace ve společnosti je velice složitým procesem. Lze ho však léčit změnou alespoň jednoho ze symptomů. Pokud vycházíme z předpokladu, že politická reprezentace je elitou národa, měla by tato reprezentace vytvářet vzory jednání pro obyvatele, jež zastupují. Změna v jejich způsobu hospodaření by měla tedy ovlivnit i občany samotné a tím přispět alespoň částečně ke změně v hodnotové orientaci společnosti jako celku. Avšak nelze předpokládat, že by se tato ideální představa stala realitou.

4. *Aktivní/ pasivní: Jde o skutečnou aktivní hrozbu, anebo jen o zdroj rozladění?*

Vedle toho, že schodkové hospodaření je zdrojem rozladění pro občany, jejichž daňové zatížení není nízké, jedná se dle mého názoru o aktivní hrozbu. Tím, že roste deficit státního rozpočtu, dochází v důsledku dluhového krytí k navyšování státního dluhu. Čím vyšší je tento dluh, tím se zvyšují splátky, které musí Česká republika odvádět na pokrytí tohoto dluhu. České republice hrozí reálná možnost uvíznutí v dluhové pasti.

5. *Viditelný/neviditelný: Nejedná se o skrytý problém?*

V podstatě se jedná o jasně viditelný problém. Deficit, který projde schvalovacím procesem ve formě zákona o státním rozpočtu, je viditelný a každý jedinec, který se o problematiku zajímá, jej nalezne například na webových stránkách ministerstva financí. [www.mfcr.cz] Zároveň provází tento schvalovací proces značná medializace. To, jakým způsobem bylo hospodařeno a k jakým došlo změnám během rozpočtového roku, je pravidelně uveřejňováno ve státním závěrečném účtu.

Prostorová dimenze: kde?

1. *Místní/vzdálený: Jde o místní problém, nebo na něj mají vliv i vzdálené okolnosti?*

Problém deficitu státního rozpočtu (resp. i veřejných rozpočtů) se týká národního hospodaření státu. Avšak toto hospodaření má nadnárodní přesah, Česká republika se zavázala u mezinárodních institucí k snižování deficitu veřejných financí. Tyto závazné cíle zatím neplní. Tato situace tedy vrhá negativní světlo na to, jakým způsobem se Česká republika profiluje v zahraničí.

2. *Umístění v prostoru. Rozpoznejte přesnou oblast, v jaké se problém pohybuje.*

Tento problém spadá do oblasti národního hospodářství České republiky a jeho fiskální politiky.

3. *Izolovaný/rozšířený: Jedná se o izolovaný problém, anebo je provázaný s dalšími okruhy problému?*

Problém je velice komplexní, rozhodně neexistuje izolovaně. Dopady hospodaření státu nese každý jeho občan, a to jak na straně příjmové (daňové zatížení občanů), tak na straně výdajové (poskytování veřejných služeb občanům). Dotýká se ekonomické a sociální situace všech občanů České republiky.

Časová dimenze: „Kdy?“

1. *Starý/nový: Které části problému jsou nové a které jsou známé už z dřívějška?*

Česká republika vznikla v roce 1993. Zpočátku její existence bylo hospodaření přebytkové, v zákoně o státním rozpočtu byl schvalován vyrovnaný rozpočet. Avšak od roku 1996 dochází v průběhu roku ke vzniku prvního rozpočtového deficitu,

kterého se již nikdy český státní rozpočet nezbavil. [Zákony o státním rozpočtu České republiky 1993 - 2009]

2. *Současný/hrozící: Je problém již na světě, nebo teprve hrozí?*

Schodkově hospodaří a vytváří státní dluh i mnoho jiných států. V rámci zemí Evropské unie dosáhly nejvyššího vládního dluhu v poměru k hrubému domácímu produktu v roce 2009 Řecko a Itálie. Průměrný vládní dluh v Evropské unii dosahuje 74 % HDP. [Eurostat: Government finances statistics 2009] Dle statistik Evropské unie se dluh České republiky pohybuje značně pod průměrem zemí EU, to ovšem neznamená, že by Česká republika neměla usilovat o změnu současné tendence.

3. *Konstantní/měnící se: Je zde problém neustále, či se objevuje nepravidelně nebo v cyklech?*

Problém existuje neustále. Avšak v důsledku působícího ekonomického a politického cyklu dochází ke změnám jeho intenzity, které se mohou projevit cyklickými změnami. Tento fakt bude v následující analýze ověřován.

<u>Kvantitativní dimenze: „Kolik?“</u>

1. *Jeden/mnoho: Má problém jednu nebo mnoho příčin?*

Vzhledem k tomu, jak moc je problém komplexní existuje velké množství jeho příčin dimenzí a dopadů. Následující analýza se bude zabývat analýzou faktorů ovlivňujících státní rozpočet, tedy i potenciálních příčin vzniku vládního deficitu.

2. *Mnoho lidí/málo lidí: Kolika jedinců se problém týká?*

Týká se všech občanů České republiky.

3. *Obecný/specifický: Jedná se o obecný, nebo zcela specifický problém?*

Jedná se o značně obecný problém, který má své specifické dopady. Ačkoli obecnějším problémem je samotná tendence společnosti k žití na dluh.

4. *Jednoduchý/komplexní: Jaká je struktura problému? Mají jednotlivé části vazbu na celek? Jakou?*

Jedná o velice komplexní problém. Jeho příčiny jsou zobrazeny ve stromu příčin problému. Důsledky problému vycházejí z toho, že z veřejných zdrojů jsou financovány veřejné služby, dopadají na všechny občany jako nedostatek ve sféře veřejně financovaných statků. Důsledky růstu současného deficitu a jeho dluhového krytí však budou ležet na budoucích generacích.

5. *Hodně/málo: Projevuje se problém jako nedostatek něčeho nebo naopak přebytek?*

Deficit státního rozpočtu České republiky se dotýká občanů České republiky, kteří pociťují nedostatek na straně poskytovaných služeb státem (při snaze ušetřit), případně nadbytek daňového zatížení. Avšak je nutné si uvědomit, že poptávka po službách státu je vždy vyšší než zdroje. Jedná se o základní problém veřejné ekonomiky: poptávka je neomezená, avšak zdroje jsou omezené. [Holman 2002: 412]

<u>Kvalitativní dimenze: „O jak závažný problém se jedná?“</u>

1. *Filozofický/povrchový problém: Týká se problém hlubokých hodnot, nebo povrchových skutečností?*

Jak už jsem výše zmínila, týká se problém hlubších hodnot. Zadlužování společnosti na úkor budoucích generací jako obecně přijímaná norma je problém hlubokých hodnot.

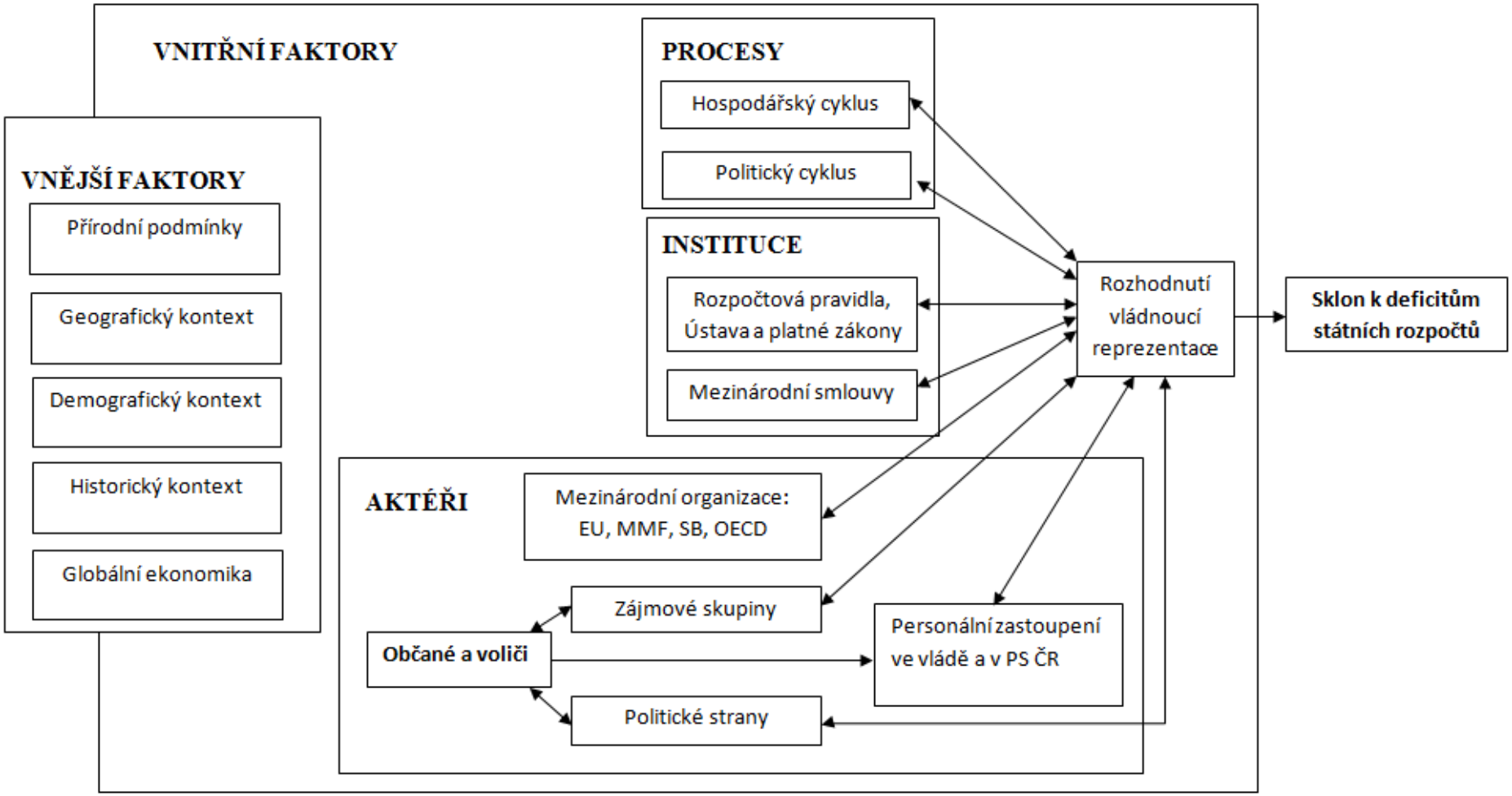
2. Přežití/zlepšení: Jde o otázku života a smrti, anebo jde o zvyšování kvality čehosi?

Nejedná se přímo o otázku života a smrti. Avšak pokud nebude tento problém řešen, může dojít ke kolapsu národního hospodářství České republiky.

3. Primární/sekundární: Jakou prioritu dáváte problému? Je důležitější než všechny ostatní nebo naopak?

Vzhledem k tomu, že se problém týká všech občanů České republiky, je velice akutní jeho řešení. Odložení řešení tohoto problému povede k tomu, že způsob jeho odstranění se bude ztěžovat, neboť bude zapotřebí se vypořádat s větším státním dluhem.

6.2 Strom příčin sklonu k rozpočtovým deficitům



Zdroj: autorka **Schéma 4**

Tento model zobrazuje strom příčin sklonu k rozpočtovým deficitům. Jedná se o zjednodušující rámec, kde jsou zohledněny vlivy na strukturu příjmů a výdajů státního rozpočtu a negativní rozpočtovou bilanci. Přes značnou míru zjednodušení vzájemných vztahů mezi faktory se domnívám, že je to vhodný nástroj pro konceptualizaci celého problému.

Lze identifikovat dvě základní skupiny faktorů, které mají zásadní vliv na problém, a to faktory vnitřní a vnější. Mezi vnější faktory jsou zařazeny faktory kontextuální: historický, geografický, demografický kontext, přírodní podmínky a působení globální ekonomiky. Jedná se o takové faktory, které rozhodnutí vlády ovlivňují zvnějšku, vytvářejí kontextuální rámec pro konkrétní rozhodnutí. Zároveň vláda nemůže vnější faktory přímo ovlivnit.

Historický vývoj České republiky, zejména to, jak se vyvíjel přístup k hospodaření státu a systém sociálního zabezpečení, význačně určuje současnou podobu státního rozpočtu. Z novodobé historie byly nejdůležitějšími historickými událostmi pád komunistického režimu v České republice a následný proces transformace ekonomiky. Proces privatizace znamenal pro České hospodářství značný příjem[3], avšak tento příjem byl kompenzován vysokými transformačními náklady. Vedle procesu transformace hrálo roli také rozdělení České a slovenské federativní republiky (dále ČSFR) na dva samostatné státy.

Dalším faktorem, který působí na státní rozpočet zvnějšku, je geografický kontext. Umístění České republiky na mapě světa, její přístup k vzácným zdrojům, k moři, umístění v mírném klimatickém pásu apod. hraje význačnou roli v jejím hospodářství, a tedy i v bilanci státního rozpočtu. Přírodní podmínky do určité míry souvisí s geografickým kontextem. V této analýze jsou použity explicitně a samostatně

[3] Některé zdroje odhadují příjem z privatizace na 780 miliard korun. [Žídek 2006: 191] Zároveň transformace vytvářela značné nároky na výdaje ze státního rozpočtu, a to výdaje na sanaci bank a restrukturalizaci státních podniků. Je nutné si uvědomit, že transformační instituce byly zakládány jako mimorozpočtové (privatizační fondy). Přesto byla část těchto nákladů hrazena ze státního rozpočtu České republiky, a to například výdaje na stabilizaci bank. [Analýza transformačních nákladů v letech 1991-2004]

jako pojem, který zachycuje aktuální vývoj počasí, například výskyt povodňových stavů na Moravě a ve Slezsku v roce 1997, v Čechách v roce 2002, v roce 2006 či v roce 2009. Podobné stavy mohou znamenat pro státní rozpočet výrazné zatížení.

Současný demografický vývoj je jedním z velmi významných faktorů, které vedou k nárůstu veřejných výdajů. Dle časových řad, které byly vytvořeny Českým statistickým úřadem, obyvatelstvo České republiky „stárne“. To znamená, že se posouvá demografická struktura obyvatelstva takovým způsobem, že klesá podíl produktivního obyvatelstva (15-64 let) v poměru k obyvatelstvu post-produktivnímu (65 a více). V počátku devadesátých let se ve věkové struktuře obyvatelstva projevily předchozí silné ročníky padesátých let, které se ocitly v produktivním věku, a silné ročníky let sedmdesátých, které do produktivního věku teprve vstupovaly. Český statistický úřad vytváří index, který zachycuje podíl osob v post-produktivním věku a osob ve věku předproduktivním (0-14 let). Vývoj tohoto ukazatele má vzrůstající charakter. Zatímco v roce 1993 byla jeho výše 66,8%, v roce 2009 dosahoval již výše 107 %. (Graf indexu stáří je uveden v Příloze č. 2) [www.czso.cz]

Posledním uvedeným faktorem, který ovlivňuje vnější kontext tvorby a realizace státního rozpočtu, je globální ekonomika. Globální ekonomikou jsou zamýšleny vnější finanční trhy. Finanční trh je takové prostředí, kde se střetává nabídka a poptávka po finančních nástrojích, do nichž jsou zahrnuty i peníze. Tyto trhy lze rozčlenit do čtyř oblastí: trh dluhový, akciový, komoditní a měnový. Dluhový trh představuje trh s dluhovými nástroji, kde je jedna strana věřitelem a druhá strana dlužníkem, přičemž tyto nástroje mají určitou splatnost. Akciový trh je trhem s kapitálovými finančními nástroji, které mají teoreticky nekonečnou splatnost. Komoditní trh je začleněn do finančního trhu tehdy, jedná-li se o trh s cennými kovy. A v neposlední řadě se mezi oblasti finančního trhu řadí také trh měnový, který je trhem s kapitálovými a dluhovými nástroji v cizích měnách a komoditami v cizích měnách. [Jílek 2009: 63]

Na skupinu tzv. vnitřních faktorů působí vláda přímo, má vyšší možnost ovlivnit jejich existenci a působení na státní rozpočet. Rozhodnutí o tvorbě a podobě státního rozpočtu (a tedy i o výši jeho schváleného deficitu) vždy leží v rukou vlády, která předkládá návrh státního rozpočtu, a poslanců, kteří jej schvalují. Do skupiny vnitřních

faktorů jsou zahrnuti aktéři, procesy a instituce (ve smyslu pravidel jednání), které toto rozhodování ovlivňují.

Aktéři, kteří se podílejí na vzniku deficitu státního rozpočtu, jsou občané a voliči, vláda a zvolení reprezentanti, politické strany, zájmové skupiny a zároveň i mezinárodní organizace. Občané jsou osoby, které mají určitá práva a povinnosti. Mezi jejich práva patří také právo na účast ve volbách[4], avšak ne všichni občané toto právo využívají. Zatímco voliči označují skupinu osob, která se zúčastňuje voleb, pojem občané je obsahově širší. Voliči prostřednictvím voleb určují, kdo je bude v následujícím období reprezentovat. Ve volbách do poslanecké sněmovny ovlivňují personální zastoupení poslanců a zároveň tak mají vliv na sestavení vlády, proto je zde také uvedena tato podskupina explicitně. Zároveň může nastat situace, kdy jsou politiky orientovány na takovou skupinu občanů, která se nachází mimo množinu potenciálních voličů.

Postoje a zájmy občanů a voličů jsou agregovány a reprezentovány dvěma skupinami aktérů, a to zájmovými skupinami a politickými stranami. Zatímco je cílem politických stran „účast ve volbách, zisk poslaneckých křesel, podíl na správě státu prosazení programu na vládní úrovni“, zájmové skupiny tyto ambice ve volbách nemají. [Potůček 2007: 163]

Činnost zájmových skupin je zaměřena na ovlivňování politiky vlád tak, aby z vládních rozhodnutí měla daná zájmová skupina buď přímo prospěch (zájmy jsou legitimním způsobem respektovány), nebo aby alespoň vládní rozhodnutí neohrožovala zájmy dané skupiny.“ [Laboutková, Půbal, Žák 2002: 78]

Dle odborníka A dotazovaného během rozhovorů mají zájmové skupiny velký vliv na tvorbu rozpočtu a strukturu výdajů. Ovšem tuto skutečnost nelze považovat za negativní jev, jak se v současné době často stává. To, že určité subjekty prosazují své zájmy, je zcela přirozené. Avšak vysledovat vliv zájmových skupin lze velice obtížně, neboť dochází k několika zásadním jevům. Vlivy různých zájmových skupin se mohou vzájemně neutralizovat. V případě výskytu dvou stejně silných skupin reprezentujících opačné zájmy, mohou být snahy těchto skupin vzájemně zneutralizovány. Zadruhé vliv

[4] Resp. se jedná o občany starší 18-ti let.

těchto skupin se nemusí projevit lineárně v návaznosti na konkrétní akce, ale až ve zcela jiné situaci.

V neposlední řadě mají na vládním rozhodování značný vliv také mezinárodní organizace, jichž je Česká republika členem. Nejvýznamnější roli zastává Evropská unie, dále pak Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Mezinárodní měnový fond a Světová banka, NATO atd. Vzhledem k vysoké míře vlivu jednotlivých organizací se jim budu nyní věnovat podrobněji.

Mezinárodní měnový fond (MMF) a Světová banka byly založeny v roce 1944 v na konferenci v Bretton Woods, New Hampshire USA. Delegáti 45 států, v reakci na ekonomickou krizi 30. let a její následné vyústění do 2. světové války, zde vytvořili institucionální základ mezinárodní poválečné spolupráce.

MMF formálně vznikl v prosinci roku 1945, kdy jeho první členové podepsaly tzv. Články dohody (The Articles of Agreement), přičemž jedním z jeho zakládajících členů byla i Česká republika (resp. ČSR). ČSR vystoupila z MMF v roce 1954, oficiálně bylo k vystoupení vyzváno pro odmítnutí poskytovat „údaje nutné k jeho činnosti a pro tvrdě autarktní a jednostranně na Východ orientovanou zahraničně obchodní politiku. ČSR v té době porušilo prakticky všechny principy, jimiž se mělo jako člen MMF řídit.“ [Procházka 1991: 58] ČSR tehdy vystoupila i ze skupiny Světové banky. K obnovení členství ČSR v MMF a ve Světové bance došlo již 20. září 1990, kdy začal být vyplácen členský podíl MMF. [Weigl 1991: 1]

Hlavním cílem MMF je vytvoření celosvětového stabilního finančního prostředí. „MMF tedy usiluje o podporu mezinárodní měnové spolupráce, usnadnění vyváženého růstu mezinárodního obchodu, podporu devizové stability, pomoc při vytváření mnohostranného platebního systému, zpřístupnění finančních zdrojů těm členským státům, které mají problémy s platební bilancí.” [Rozehnalová 2010:167]

SB zastává dva pilíře, zaprvé tvorbu vhodného prostředí pro investice a pracovní příležitosti a zadruhé zajištění udržitelného růstu, podpora chudých a jejich zapojení do rozvoje. Skupinu světové banky tvoří: Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (IBRD), Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA), Mezinárodní finanční korporace (IFC), Mezinárodní agentura pro investiční záruky (MIGA), Mezinárodní centrum pro řešení

investičních sporů (ICSID). „Termín Světová banka je určen pro IBRD a IDA. Obě organizace spolupracují a mají nezastupitelnou roli při prosazování vize začleňování rozvojových zemí a udržitelné globalizace.“ [Rozehnalová 2010:162]

Z rozhovoru C vyplynulo, že tyto organizace mají na podobu státního rozpočtu značný vliv. Historicky byla Česká republika propojena s MMF díky půjčkám, které měly zajistit snadnější proces transformace. Tyto půjčky byly splaceny v roce 1994. [www.cnb.cz] Dle čtvrtého článku Dohody probíhají na ministerstvu financí pravidelné konzultační návštěvy MMF a následně formulují zástupci MMF doporučení pro Českou republiku. Role této organizace je nyní poradní. Dle tvrzení pracovníka MMF jsou tato doporučení respektována a je jim kladen značný význam. [rozhovor C]

Původní Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci, která vznikla v roce 1948 s cílem pomoci evropským zemím v rámci tzv. Marshallova plánu, byla po splnění svého úkolu v roce 1961 přetransformována na Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)[5]. Česká republika přistoupila do OECD v roce 1995. [Friedrich, Majovská 2010: 11]

OECD si za základní cíl stanovilo ekonomický rozvoj členských zemí. To znamená, že tato organizace přispívá k dosažení nejvyššího udržitelného hospodářského růstu, zaměstnanosti a životní úrovně v členských státech. Zároveň chce přispívat k zdravé ekonomické expanzi, a to nejen členských států, ale i nečlenských a přispívat k rozmachu světového obchodu na multilaterálním základě. [Friedrich, Majovská 2010: 12] Cílovou skupinou působení OECD jsou tedy členské státy, zároveň i státy nečlenské.

Dle rozhovoru C se lze domnívat, že OECD má pro tvorbu rozpočtové politiky sice pouze hlas poradní, avšak tomuto hlasu je přikládán vysoký význam. Ve svých pravidelně zveřejňovaných publikacích formuluje doporučení pro ministerstvo financí, kterých se poté MF ve svém jednání a rozhodování snaží držet. Zároveň analyzuje míru reakce ministerstva na tato doporučení.

Členství České republiky v Severoatlantické alianci (NATO) započalo v roce 1999. Spolupráce české republiky a NATO probíhá zejména v oblasti koordinace

[5] Organisation for Economic Co-operation and Development

bezpečnostní politiky. Vliv na státní rozpočet má tato spolupráce zejména na straně povinných výdajů, ke kterým se Česká republika zavázala.

Evropská unie

Nejvýznamnější nadnárodní organizací, která v České republice uplatňuje svůj vliv, je bezesporu Evropská unie (EU). K završení dlouhodobých integračních procesů v Evropě došlo v roce 1992, kdy byla v Maastrichtu podepsána tzv. Smlouva o Evropské unii. Maastrichtská smlouva zakládá EU a zároveň stanovuje její cíle. [Kučerová 2007: 42] Jsou jimi tři základní pilíře: Evropská společenství, společná zahraniční a bezpečnostní politika a nakonec policejní a soudní spolupráce. [http://europa.eu]

Česká republika vstoupila do EU v roce 2004, avšak již před tímto rokem lze identifikovat oblast vlivu EU na rozpočtovou politiku, a to v podobě příprav na vstup do EU. Česká republika se v roce 1996 podpisem Paktu stability a růstu zavázala dodržovat určité fiskální a hospodářské limity. (Kritéria, která byla stanovena pro přístup České republiky do měnové unie, tzv. Kodaňská kritéria, jsou taktéž významná, avšak nejsou pro české hospodaření závazná. [Rozhovor C] [Hamerníková, Maaytová 2010: 284] Na rozdíl od Kodaňských kritérií jsou limity stanovené Paktem stability a růstu závazné. Zemím, které nedodrží limity stanovené tímto paktem, hrozí reálné sankce. Takové země budou zařazeny do procedury o nadměrném schodku a mohou jim být kráceny dotace z Kohezního fondu a z Evropského sociálního fondu.

Dle respondenta B hraje významnou roli právě dotační politika Evropské unie. Tím, že prostřednictví fondů Evropské unie má Česká republika možnosti využívat prostředky z rozpočtu EU, dochází k změnám ve státním rozpočtu.

Na jednu stranu představují mezinárodní organizace, jejichž je Česká republika členem, ideové zdroje. Na druhé straně stojí úmluvy, které Česká republika s těmito organizacemi uzavřela a které ji zavazují či v minulosti zavazovaly k určitým hospodářským úkonům, tedy i k výdajům ze státního rozpočtu.

Mezinárodní smlouvy jsou v rámci stromu problémů přiřazeny k institucionálním faktorům vlivu. Instituce jsou v tomto pojetí chápány jako pravidla, která regulují jednání a rozhodování politických reprezentantů. Vedle mezinárodních

smluv ovlivňují toto jednání Ústava České republiky a platné zákony, včetně rozpočtových pravidel. Rozpočtová pravidla definují proces, kterým prochází tvorba a schvalování státního rozpočtu. V prosinci roku 1990 byl schválen zákon 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s prostředky České republiky a obcí České republiky (rozpočtová pravidla republiky). Tato pravidla platila celá devadesátá léta, ke změně pravidel došlo až v roce 2000. Dle respondenta C byla tato pravidla změněna v roce 2000 v důsledku přípravy České republiky na vstup do EU. Došlo k rozdělení zákona o pravidlech hospodaření státu a samosprávných celků (obcí a krajů), vznikly tedy dva nové zákony: zákon 210/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který se vztahuje ke státnímu rozpočtu, a zákon 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozpočtová pravidla umožňují zásahy do podoby státního rozpočtu v určitých fázích jeho schvalování, mohou působit také na výši jeho schodku.

Mezi procesní faktory, které sklon k rozpočtům státního rozpočtu ovlivňují, lze zařadit hospodářský cyklus a politický cyklus.

Tržní ekonomika podléhá určitým výkyvům. Výkyvy, k jejichž opakování dochází cyklicky, se nazývají hospodářské cykly. „Je pro ně typické střídání fáze expanze a fáze recese. Recese znamená, že se růst zpomaluje a dochází k poklesu reálného HDP pod potenciální produkt. Ekonomové hovoří o recesi, když reálný HDP během po sobě jdoucích čtvrtletích klesá. Hlubokému a dlouhotrvajícímu poklesu se obvykle říká deprese.“ [Holman 2002: 509] Regresí prošla česká ekonomika například v obdobích 1990 - 1993 a 1997 - 1999 a expanzí v letech 1994 - 1996 a 2000 - 2003. [Czesaný 2003: 111] Výrazně se také dotkla veřejných výdajů krize v roce 2007.

Působením politického cyklu na veřejné finance se bude zabývat tato práce podrobněji.

7 ANALYTICKÁ ČÁST II

Vzhledem k tomu, že je sklon k rozpočtovým deficitům komplexní problém s velkým množstvím příčin, následující analýza ověřuje podrobněji pouze působení jednoho z ovlivňujících faktorů, a to politického cyklu. Tato analytická kapitola je tedy zaměřena na působení politického cyklu na rozpočtovou politiku České republiky od roku 1993 do roku 2009, zejména na výdajovou stranu státního rozpočtu.

Při ověřování vlivu politického cyklu čelí výzkumná strategie několika zásadním problémům, jimiž jsou:

A) Problém krátkých časových řad

Za relevantní data lze považovat údaje státních rozpočtů od vzniku samostatné České republiky. Časová řada je tedy ohraničena na jedné straně rokem 1993 na straně druhé rokem 2009, neboť dosud nebyla zveřejněna finální bilance státního rozpočtu v podobě státního závěrečného účtu za rok 2010. Z toho důvodu může analýza pracovat pouze s hodnotami za uplynulých 17 let.

B) Spolupůsobení dalších faktorů

Transformující se národní hospodářství z centrálně plánovaného hospodářství na hospodářství tržní se chová odlišně od ekonomik, které tímto procesem zatíženy nejsou. Tyto faktory jsou konceptualizovány ve stromě problémů. Při analýze vlivu politického cyklu je zapotřebí dbát tohoto vývoje, abychom se vyhnuli možným dezinterpretací centralizovaných dat.

C) Nestabilní politické prostředí

Politické prostředí v České republice vykazuje relativně nízkou míru stability. Za sedmnáct sledovaných let vládly dvě apolitické úřednické vlády, došlo k předčasným

volbám v roce 1998, které následovala tzv. opoziční smlouva, k politickému patu v roce 2006 atd. Sledovat vliv hodnotově odlišných vládnoucích koalic na státní rozpočet se proto stává problematickým. Z tohoto důvodu bude jedna část práce věnována politickému vývoji v České republice.

D) Velké množství voleb

V současné době jsou čeští voliči vystaveni velkému množství voleb. Jedná se o volby reprezentantů, kteří je budou zastupovat ať už v Poslanecké sněmovně, v Senátu, v Evropském parlamentu či v zastupitelstvech na lokální úrovni. Ve všech těchto volbách dochází k jisté formě propagandy jednotlivých kandidujících politických stran.

Domnívám se však, že vliv politického cyklu lze i přesto zkoumat a že je to potřebné.

Jakým způsobem lze ověřovat existenci vlivu politického cyklu?[6]

1. Lze využít statisticko analytické metody ověření vlivu politického cyklu na veřejné výdaje, vycházející z aplikace induktivní statistiky. Existují ekonomické modely (viz např. Alesina a Roubini), které využívají regresní rovnice k důkazu vlivu politické proměnné na míry inflace, nezaměstnanosti a HDP. S jistými úpravami je možné tuto rovnici použít i na vysvětlení proměnné výdaje ze státního rozpočtu. Příklad způsobu konstrukce rovnice je uveden v Příloze č. 3. Při tomto použití ale narazíme na výše zmíněný problém krátkých časových řad. Proto se domnívám, že tuto metodu lze považovat za vhodnou do budoucna, až budou k dispozici delší časové řady dat.
2. Vliv proměnné politického cyklu lze analyzovat prostřednictvím studia programových prohlášení vlády v oblasti redistribuce financí ze státního rozpočtu, zejména v oblasti kapitoly MPSV, a jejich porovnáním s kvantitativními výdaji ze státního rozpočtu, s využitím nástrojů deskriptivní statistiky. Tento způsob ověření má nízký zobecňující potenciál.

[6] Jakým způsobem bude tento vliv zkoumán v následující analýze, je uvedeno v kapitole 4 Metody

Jak je patrné z kapitoly 3 Teoretická východiska lze rozdělit modely politicko ekonomického cyklu na modely, které předpokládají ideologicky jednající vlády, jejichž cílem je ovlivňovat své potenciální voliče (tzn. potenciální voliče levice či pravice), a na modely, dle nichž všechny vlády jednají oportunisticky a snaží ovlivnit tzv. mediánového voliče. Tyto odlišné předpoklady jednání vládnoucích koalic jsou respektovány i v následující analýze.

7.1 Analýza politického vývoje v České republice

Prvním krokem této analýzy je tvorba základního přehledu o politickém vývoji v České republice a o politické orientaci vlád, které se v České republice vystřídaly za období od roku 1993 do roku 2009.

7.1.1 Specifikace sledovaných proměnných

Vytvoření přehledu politického vývoje v České republice je nezbytnou součástí analýzy vlivu politického cyklu na veřejné finance. Pro popis politického vývoje jsou zvoleny konkrétní proměnné.

Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

a) složení poslanecké sněmovny: poměr mandátů jednotlivých stran.

b) složení jmenované vlády

Politická orientace, resp. umístění na pravo - levé škále politického spektra:

a) politických uskupení zvolených do poslanecké sněmovny
b) vytvořené vlády

Personální zastoupení a politické příslušenství postů:

a) předsedy vlády a předsedy poslanecké sněmovny

b) ministra financí a ministra práce a sociálních věcí

Vzhledem k tomu, že je poslanecká sněmovna klíčovou institucí státu, rozhodla jsem se zaměřit další analýzu na volby, které probíhaly v letech 1992[7], 1996, 1998, 2002 a 2006[8], právě do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Nejpřehlednější evidenci volebních výsledků provádí Český statistický úřad na internetových stránkách www.volby.cz, ze kterého ve svých přehledech vycházím. Tento server zachycuje procentuální zisky jednotlivých stran zvolených do Poslanecké sněmovny a zároveň i mandáty přidělené jednotlivým politickým uskupením.

Umístění na pravo - levé (resp. levo - pravé) škále politického spektra je problematičtější. Otázkou krystalizace politického spektra se ve své výzkumné činnosti zabývá například Petr Matějů. „Přes veškeré pochybnosti o existenci této dimenze politického prostoru České republiky je levo - pravá osa srozumitelným organizátorem představ o vlastní politické orientaci i orientaci ostatních politických aktérů. Naprostá většina občanů v České republice dokáže říci, zda se pokládá za příznivce levice, středu nebo pravice.“ [Matějů, Vlachová 1997: 15] K vytvoření této klasifikace je využito programových prohlášení vlád, vybraných volebních programů a jako doplněk je použita literatura analyzující politické strany v České republice.

Ministerstvo financí je rozhodujícím aktérem pro tvorbu státního rozpočtu, neboť vydává metodické pokyny jednotlivým ministerstvům k tvorbě rozpočtu kapitol, sumarizuje návrhy rozpočtů jednotlivých kapitol, podává návrh státního rozpočtu Poslanecké sněmovně. Vzhledem k ověřování hypotézy, že ovlivňování voličů probíhá skrze navyšování určitých sociálních dávek, budu uvádět zde také osobnost a politickou příslušnost ministra práce a sociálních věcí. Z rozhovoru C vyplývá předpoklad, že právě politická příslušnost a síla politického vlivu těchto aktérů hraje v utváření státního rozpočtu významnou roli.

[7] Rok 1992, kdy proběhly volby do České národní rady je v této části práce analyzován z toho důvodu, že objasňuje složení první Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.
[8] Proběhnuvší volby do poslanecké sněmovny v roce 2010 nejsou záměrně zařazeny do analýzy, neboť do doby tvorby této analýzy nebyl zveřejněn Státní závěrečný účet za rok 2010. Zatím nejsou zveřejněna relevantní data pro srovnání, uvedení těchto voleb je proto pro analýzu irelevantní.

7.1.2 Analýza politického vývoje v České republice

Po vzniku samostatné České republiky navázal její volební a stranický systém na systém České a Slovenské republiky (ČSFR). Listina základních práv a svobod ČSFR byla prohlášena za součást platné Ústavy České republiky. V nově vzniklé republice došlo k výrazným změnám volebního systému. Byl vytvořen dvoukomorový Parlament České republiky, přičemž do Poslanecké sněmovny (tzv. dolní komory) se volby konají na základě systému poměrného zastoupení a do Senátu (tzv. horní komory) volby probíhají na základě většinového systému. [Krejčí 2006: 305] Tuto přeměnu stanovuje ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky. Počínaje 1. lednem 1993 měla zákonodárná moc v České republice náležet zákonodárnému sboru složenému z poslanců zvolených ve volbách v roce 1992 v České republice do Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky a do České národní rady. [Ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky však ve skutečnosti vznikla přeměnou České národní rady. [Krejčí 2006: 302]

Poslaneckou sněmovnu tvoří 200 poslanců volených na období čtyř let. Tato instituce má zákonodárnou moc, zároveň má také mimořádné postavení ve vztahu k moci výkonné. Poslanecká sněmovny schvaluje programová prohlášení vlád, pokud by Vláda nezískala souhlas poslanecké sněmovny, nemůže se ujmout svého úřadu. Zároveň je to právě poslanecká sněmovna, která schvaluje návrh státního rozpočtu a státní závěrečný účet. [Ústava České republiky] Má klíčové postavení v politickém systému České republiky.

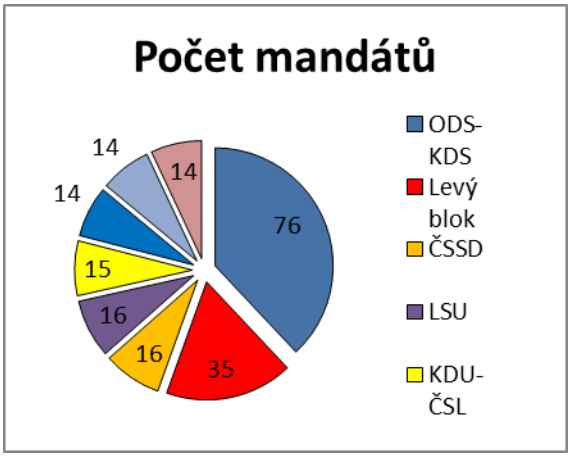
Kandidatura do poslanecké sněmovny probíhá prostřednictvím kandidátních listin. Tyto kandidátní listiny mohou podávat politické strany, politická hnutí či jejich koalice. Kandidatura nezávislých kandidátů je tedy podmíněna jejich přítomností na kandidátní listině politických stran, hnutí či koalic. [Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky] Všichni kandidáti se musí přihlásit k určité politické orientaci (alespoň tím, že kandidují na listině této politické strany, hnutí či koalice).

7.1.2.1 Volby do České národní rady 5. - 6. června 1992

Ve volbách do České národní rady zvítězila koalice Občanské demokratické strany a Křesťanskodemokratické strany získala 29,73% hlasů a 76 mandátů (v dvousetčlenné České národní radě). Volební účast dosáhla výše 85,08%. Následující tabulka vytváří přehled politických stran, hnutí, koalic, které získaly mandát v České národní radě a posléze i v Poslanecké sněmovně PČR. Strany vládní koalice jsou vyznačeny žlutě.

Strana, hnutí, koalice	% získaných hlasů	Počet mandátů
ODS-KDS	**29,73%**	**76**
Levý blok	14,05%	35
ČSSD	6,53%	16
LSU	6,52%	16
KDU-ČSL	**6,28%**	**15**
SPR-RSČ	5,98%	14
ODA	**5,93%**	**14**
HSD-SMS	5,87%	14

Tabulka 1



Graf 1

Zdroj: www.volby.cz, vlastní úprava

Křesla v České národní radě (posléze v Poslanecké sněmovně) získaly: koalice Občanskodemokratické strany a Křesťanskodemokratické strany (ODS - KDS), Levý blok, Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), Liberálně sociální unie (LSU), Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová (KDU - ČSL), Sdružení pro republiku - Republikánská strana Československa, Občanská demokratická aliance (ODA), Hnutí za samosprávnou demokracii - Společnost pro Moravu a Slezsko (HSD - SMS).

ODS byla vytvořena představiteli ekonomicky liberálního proudu, který se původně konstituoval jako protějšek proudu sociálně liberálního v rámci Občanského fóra. [Hloušek, Kopeček 2010: 138-139] Svoji volební kampaň vedla v roce 1992 pod

heslem „Svoboda a prosperita“. Důraz na liberální hodnoty a ekonomické výsledky, je z tohoto hesla evidentní. [Volební program ODS Svoboda a prosperita volby do PSP ČR] V roce 1992 existovala na politické scéně pouze jedna silná a velká strana, a to právě ODS. Miroslav Novák označuje tuto stranu pojmem „catch-all party“, stranu voličů. Avšak „ODS nebyla ještě stranou „s většinovým posláním“, ale odpovídala tehdy pojmu „dominantní strany“ ve smyslu (…) strany, která je po určitou dobu (přísně vzato by to ovšem mělo být tři řádná legislativní období po sobě, ale tehdy ještě žádná česká strana nemohla takovou podmínku splňovat) mnohem silnější než kterákoli jiná strana v daném systému. ODS měla tehdy více než dvakrát větší počet poslaneckých mandátů.“ [Novák, Lebeda 2004: 274]

Vedle ODS získala mandát v Poslanecké sněmovně také liberálně orientovaná ODA. Tato strana byla ideově velice blízká ODS, také se jednalo o zastánce ekonomického liberalismu, v kombinaci s konzervativním důrazem na mravní obnovu komunismem zdevastované společnosti. Ideologická blízkost těchto dvou politických stran sice znamenala koaliční potenciál pro „slabší“ ODA, ale zároveň kladla otázku nad smyslem samotné existence této strany. [Hloušek, Kopeček 2010: 138-139]

KDU - ČSL byla na počátku své existence situována do pravicově zaměřeného bloku politických stran. Jednalo se o spojení kandidátky subjektů křesťanské orientace KDU s konzervativními tradicionalisty ČSL. [Krejčí 2006: 290-291] Tato strana za dobu své existence prošla největší úsek na ose politického spektra.

Na pravém okraji politického spektra bychom v České republice nalezli politickou stranu SPR - RSČ. Republikáni pod vedením Miroslava Sládka se zastávali krajně pravicové postoje hraničící s xenofobií. [Hloušek, Kopeček 2010: 228-229]

ČSSD se na počátku své existence profilovala jako strana politického středu. Ve volbách v roce 1992 získala nízkou podporu voličů. Vedle středové ČSSD získaly mandát v Poslanecké sněmovně další dvě středově orientované politické strany, a to LSU a HSD - SMS. LSU vznikla spojením Zemědělské strany a Československé strany socialistické.

Koaliční uskupení pod názvem Levý blok bylo uskupením KSČM a Demokratické levice. Politická orientace těchto stran byla jasně definována vzhledem k faktu, že se strany přihlásily ke komunistickému zaměření. [Krejčí 2006: 292]

Fakt, že na počátku devadesátých let se teprve ustavovala budoucí podoba politického spektra, je evidentní z množství politických uskupení, které získaly mandáty v Poslanecké sněmovně. Počet osmi politických uskupení, z čehož pět uskupení tvoří koalice politických stran, zatím nebyl překonán.

1. vláda Václava Klause

Prvním předsedou vlády České republiky byl v roce 1993 jmenován Václav Klaus. Ministrem financí se stal Ivan Kočárník a ministrem práce a sociálních věcí Jindřich Vodička, oba členové ODS.

Nejvyšší počet mandátů získala ve volbách ODS - KDS, tato koalice spolu s KDU - ČSL a ODA vytvořila vládní koalici. Koaliční strany měly ve sněmovně většinu (105 mandátů). Křeslo předsedy Poslanecké sněmovny získal také člen ODS Milan Uhde. Tato konstelace je předpokladem pro silnou vládu, která má vysoký potenciál prosadit své politiky.

Výchozím předpokladem pro sociální politiku této vlády bylo to, že občan sám je zodpovědný za své sociální postavení a že obec a rodina tvoří základní sociální prostor, ve kterém se vytváří sociální zázemí jedince. Úloha státu měla být omezena na tvorbu podmínek ekonomických, organizačních a právních. Avšak programové prohlášení vlády přislíbilo aktivní politiku zaměstnanosti, systém sociálních diferenciovaných sociálních dávek, systém sociální pomoci osobám v hmotné nebo sociální nouzi a systém sociální pomoci vázaný na bydlení. Proklamace důrazu na úlohu jedince v zajištění svého sociálního postavení je tedy značně zmírněno následujícím slibem zajištění systému sociálního zabezpečení.

„Vláda považuje za svůj trvalý úkol ovlivňovat hospodářský rozvoj tak, aby umožňoval minimalizovat míru nezaměstnanosti…“ [Programové prohlášení vlády České republiky 1992] Podle Hibbsovy teorie (viz kapitola 3.7 Teorie politického cyklu) by takové jednání bylo charakteristické pro vládu levicové strany.

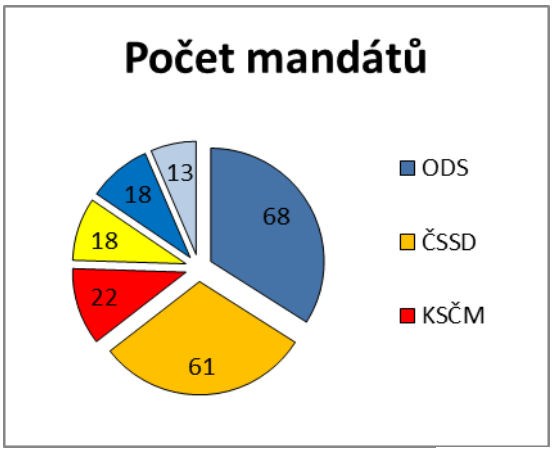
Co se týče rozpočtové politiky, bylo cílem vytvoření stabilního makroekonomického rámce, a to prostřednictvím zdravých státních financí a vyrovnaného rozpočtového hospodaření. Vláda si kladla za cíl regulaci rozpočtových výdajů. Zároveň se přihlásila k podpoře takové politiky centrální banky, která vede k nízké míře inflace. [Programové prohlášení vlády České republiky 1992] Vládu můžeme tedy klasifikovat jako pravicovo - středově orientovanou.

7.1.2.2 Volby do Poslanecké sněmovny 19. - 20. června 1996

V prvních volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky zvítězila Občanská demokratická strana s těsnou většinou před Českou stranou sociálně demokratickou. Volební účast byla v tomto roce 76,41% účastněných voličů.

Strana, hnutí, koalice	% získaných hlasů	Počet mandátů
ODS	**29,62%**	**68**
ČSSD	26,44%	61
KSČM	10,33%	22
KDU-ČSL	**8,08%**	**18**
SPR-RSČ	8,01%	18
ODA	**6,36%**	**13**

Tabulka 2



Graf 2

Zdroj: www.volby.cz, vlastní úprava

Mandáty v Poslanecké sněmovně získaly: Občanská demokratická strana (ODS), Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová (KDU - ČSL), Sdružení pro republiku - Republikánská strana Československa, Občanská demokratická aliance (ODA).

Od voleb v roce 1992 došlo k značným proměnám politického spektra zastoupeného v Poslanecké sněmovně.

ČSSD postupně během období mezi volbami v roce 1992 a v roce 1996 získala přízeň voličů. Za vedoucí ODS zaostala o pouhá 3% získaných hlasů. K tomuto vzestupu přispěla výměna na postu předsedy strany, kterým se stal charismatický Miloš Zeman. Od tohoto roku se přiblížila česká politická scéna bipolárnímu stranickému systému. [Novák, Lebeda 2004: 275] V roce 1996 přestavovala ČSSD druhý pól českého stranického systému s „catch all“ mobilizační strategií získání voličů, která byla do značné míry postavena na kritice soudobé středopravé vlády.

1. vláda Václava Klause 4. 7. 1996 - 2. 1. 1998

Strana Václava Klause získala ve volbách těsnou většinu před ČSSD. ODS zachovala koalici z předchozího volebního období. Spolu s KDU-ČSL a ODA vytvořila menšinovou vládu, to znamená, že neměla většinové zastoupení v Poslanecké sněmovně. (Koaliční partneři získali v Poslanecké sněmovně 99 mandátů). K prosazení politiky takto složené vlády bylo zapotřebí podpory nekoaličních partnerů.

Jde o paradoxní výsledky. Ve volbách v roce 1992 stačilo vládním stranám k zisku 105 mandátů v Poslanecké sněmovně pouze 41,94 hlasů, v roce 1996 jim 44,06% hlasů nezajistilo ani většinu v Poslanecké sněmovně. K tomuto stavu došlo v důsledku matematického přepočtu zbylých politických uskupení, která se do Poslanecké sněmovny nedostala. [Krejčí 2006: 312] Vzhledem k tomu, že druhá nejsilnější strana skončila ve volbách za stranou vítěznou s těsným rozdílem, získala také přepočtem „zbytkových“ hlasů větší poměrnou část těchto hlasů.

Václav Klaus se stal podruhé předsedou Vlády České republiky. Místo ministra financí obsadil opět Milan Kočárník a místo ministra práce a sociálních věcí Jindřich Vodička, kterého ve funkci 8. listopadu 1997 vystřídal Stanislav Volák, člen ODS a později US. Miloš Zeman získal velice důležitý post předsedy Poslanecké sněmovny. Téměř absolutní moc dominantní strany ODS po volbách v roce 1992 byla výsledkem voleb v roce 1996 omezena.

V druhé Klausově vládě nedošlo v podstatě programu realizace sociální politiky k žádným změnám, strategie malého sociálního státu byla zachována. Stát měl tedy zajišťovat pouze legislativní, organizační a materiální podmínky pro občany pokud

selžou mechanismy rodiny a obce. Soustava rozpočtů měla být vládou udržována vyrovnaná. [Programové prohlášení vlády České republiky 1996]

V důsledku silných stranických rozporů uvnitř ODS a tlaku opozice 30. listopadu 1998 podal Václav Klaus demisi.

2. vláda Josefa Tošovského 2. 1. - 17. 7. 1998

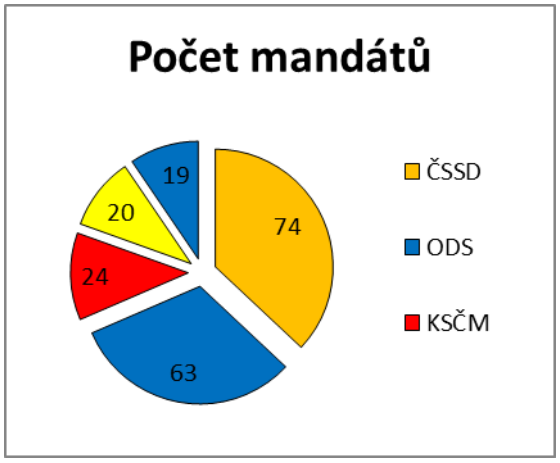
Na krátkou dobu po demisi vlády Václava Klause vládnoucí úlohu přebrala vláda Josefa Tošovského, jejímž hlavním cílem bylo dovést Českou republiku k předčasným volbám. Vláda v tomto období státní rozpočet nesestavovala. Lze předpokládat, že tato vláda snahu ovlivňovat voliče prostřednictvím fiskální politiky, aby si zajistila znovuzvolení, nevyvíjela.

7.1.2.3 Volby do Poslanecké sněmovny 19. - 20. června 1998

Největší počet hlasů v předčasných volbách a mandátů v Poslanecké sněmovně získala Česká strana sociálně demokratická. Volební účast v tomto roce poklesla na 74,03% voličů.

Strana, hnutí, koalice	% získaných hlasů	Počet mandátů
ČSSD	**32,31%**	**74**
ODS	27,74%	63
KSČM	11,03%	24
KDU-ČSL	9,00%	20
US	8,60%	19

Tabulka 3



Graf 3

Zdroj: www.volby.cz, vlastní úprava

Křesla v Poslanecké sněmovně získaly: Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), Občanská demokratická strana (ODS), Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová (KDU - ČSL) a Unie svobody (US).

Unie svobody jako nová politická strana v Poslanecké sněmovně nebyla tvořena z politických nováčků. US vznikla v důsledku katarze konfliktu uvnitř ODS, založili ji kritici Václava Klause, kteří opustili řady ODS. Tato nově vzniklá strana se sice vymezila jako pravicová, avšak politickým stylem se chtěla odlišit od majoritní ODS. US narážela na stejný problém jako ODA. Pro strany, jež nemají jasnou politickou profilaci, je častým postupem, který jim zajistí podporu voličů, kritika opozičních stran či koalice.

1. vláda Miloše Zemana 1998-2002

Ačkoli pravicově orientované politické strany získaly většinu mandátů i v těchto volbách (ODS, KDU-ČSL, US získaly dohromady 114 mandátů), nesestavily tyto strany vládní koalici. Kvůli neshodám mezi jednotlivými pravicovými stranami a jejich lídry došlo k řešení politické situace v podobě Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice, tzv. opoziční smlouvy, která zajistila křeslo předsedy vlády Miloši Zemanovi. Opoziční smlouva, kterou obě nejsilnější politické strany v České republice podepsaly, byl unikátní dokument. Vytvořila takovou situaci, kdy ODS nenesla vládní odpovědnost, ale nestala se ani opoziční silou, protože ji smlouva zavazovala k tomu, že nebude vyvolávat hlasování o důvěře vládě. [Tabery 2008: 9] ČSSD za to ODS podstoupila důležitá místa v Poslanecké sněmovně, na post předsedy Poslanecké sněmovny usedl Václav Klaus.

Post ministra financí zastával za vlády Miloše Zemana jeho spolustraník Pavel Mertlík a post ministra práce a sociálních věcí Vladimír Špidla, také člen ČSSD.

Zajímavostí vládního prohlášení Zemanovy vlády je, že slovo „sociální“ se v tomto dokumentu vyskytuje 35 krát, což je dvojnásobek oproti vládnímu prohlášení předcházející vlády, kde se vyskytlo 17 krát.

Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala zvyšovat význam jednání s tripartitními partnery a uzavřít s nimi pakt stability. Vláda přislíbila schválení Evropské sociální charty Rady Evropy. Zároveň se zavázala k: zvyšování minimální mzdy, vytváření veřejně prospěšných pracovních příležitostí a v neposlední řadě prostřednictvím valorizací důchodů zvyšování kupní síly důchodců. Vláda prosazuje vyvážený sociální systém, podporou vytváření nových pracovních příležitostí bude usilovat o co nejnižší míru nezaměstnanosti.

V oblasti veřejných financí vláda usilovala o dlouhodobě vyrovnanou soustavu veřejných rozpočtů. Neprosazuje však již vyrovnanost státního rozpočtu, jak tomu bylo u předchozích vlád, ale po zkušenosti s deficitním hospodařením v průběhu ekonomické krize, usiluje o jeho dlouhodobou vyrovnanost. Vláda si kladla za cíl dosáhnout reformy soustavy veřejných financí. Cílem hospodářské politiky bylo zajištění vyšší transparentnosti ekonomických aktivit a zároveň vytvoření systému vycházejícího z dlouhodobých strategických koncepcí. [Programové prohlášení vlády České republiky 1998]

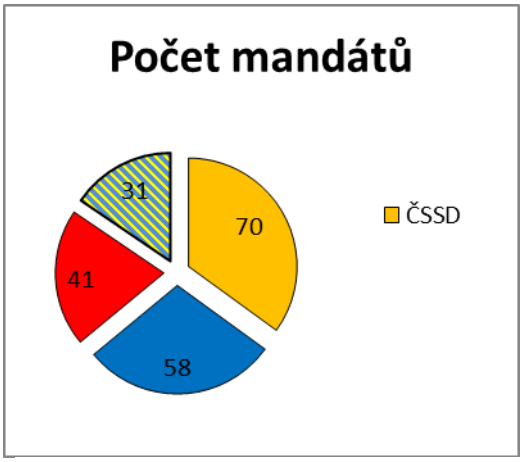
7.1.2.4 Volby do Poslanecké sněmovny 14 - 15. června 2002

V roce 2002 poklesla volební účast na 58% zúčastněných voličů. Vítěznou stranou se opět stala ČSSD.

Strana, hnutí, koalice	% získaných hlasů	Počet mandátů
ČSSD	**30,20%**	**70**
ODS	24,47%	58
KSČM	18,51	41
KDU-ČSL -	**14,27%**	**31**

Tabulka 4

Zdroj: www.volby.cz, vlastní úprava



Graf 4

Mandáty v Poslanecké sněmovně získaly: Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), Občanská demokratická strana (ODS), Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM) a koalice Křesťanské a demokratická unie - Československá strana lidová a Unie svobody - Demokratická unie (KDU - ČSL - US - DEU).

1. vláda Vladimíra Špidly 15. 7. 2002 - 4. 8. 2004

Miloše Zemana ve funkci stranického lídra a předsedy vlády vystřídal v roce 2002 Vladimír Špidla. Ministrem financí byl jmenován jeho spolustraník Bohuslav Sobotka. Na postu ministra práce a sociálních věcí jej vystřídal Zdeněk Škromach, člen ČSSD. Oba ministři zůstali na svých postech až do roku 2006.

ČSSD si za koaličního partnera zvolila koalici KDU-ČSL a US-DEU. Společně měly tyto strany těsnou většinu v Poslanecké sněmovně, a to 101 mandátů.

Vláda Vladimíra Špidly si za základní předobraz hospodaření stanovila evropský sociální model, jenž je založen na sociálně a ekologicky orientovaném tržním hospodářství při udržení sociální soudržnosti a sociálního smíru. Vláda kladla vysoký důraz na to, aby sociální politika byla kompatibilní právě s tímto modelem. „Klíčem proevropské sociální politiky vlády bude boj proti nezaměstnanosti, chudobě a sociálnímu vyloučení, zdravá příjmová politika a dosažení evropských standardů v oblasti pracovněprávní ochrany zaměstnanců a v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.“ [Programové prohlášení vlády České republiky 2002]

V oblasti veřejných financí si vláda určila cíl dosáhnout v roce 2006 takového salda veřejných rozpočtů, které by nepřekročilo hodnotu v rozmezí 4,9 - 5,4 % HDP. [Programové prohlášení vlády České republiky 2002]

V hospodářské politice si vymezila dva hlavní cíle, a to úspěšný vstup do Evropské unie a zrychlení ekonomického růstu. Strategickým cílem je vytvoření takového stavu „veřejných financí, který bude v souladu s budoucím členstvím České republiky v Evropské unii a umožní následné plnění kritérií pro připojení k Evropské měnové unii.“ [Programové prohlášení vlády 2002]

Během vládního období do roku 2006 se nedařilo udržet stabilitu vládnoucí strany, a tak došlo k personálním otřesům na postu předsedy strany a předsedy vlády. Vladimír Špidla odstoupil v důsledku neúspěchu ČSSD ve volbách do Evropského parlamentu.

2. vláda Stanislava Grosse 4. 8. 2004 - 25. 4. 2005

V oblast sociální politiky chtěla vláda posilovat aktivní rodinnou a sociální politiku, sociální dialog se sociálními partnery a množství dalších sociálně šetrných politik.

V oblasti veřejných financí chce vláda pokračovat ve snižování schodku rozpočtu tak, aby v roce 2006 byl nižší než 4 % a nejpozději v roce 2008 nepřesáhl 3 % HDP. Výdajová strana státního rozpočtu má být snížena tím, že budou sníženy mandatorní a kvasimandatorní výdaje. Zároveň vláda posílí zdroje pro spolufinancování projektů hrazených z EU. [Programové prohlášení vlády České republiky 2004]

3. vláda Jiřího Paroubka 25. 4. 2005 - 4. 9. 2006

Její vládní program do určité míry kopíruje program předcházejících sociálně demokratických vlád. Mezi základní záměry Paroubkovy vlády patřilo zvyšování životní úrovně a sociální soudržnosti.

Jejím cílem bylo dosažení hospodářského růstu a snižování nezaměstnanosti. Úmysl snižování schodku na úroveň méně než 4 % v 2006 a na méně než 3 % v roce 2008.[Programové prohlášení vlády České republiky 2005]

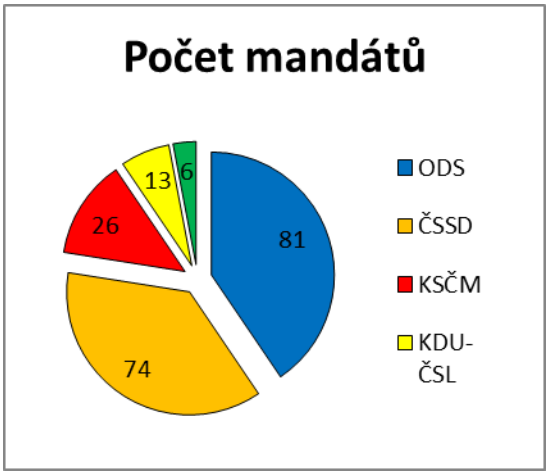
ČSSD se pod vedením Jiřího Paroubka posunula směrem doleva a spolupracovala s KSČM na prosazování konkrétních politik. [Hloušek, Kopeček 2010: 38]

7.1.2.5 Volby do Poslanecké sněmovny 2. - 3. června 2006

Pokud se dá hovořit o vítězství ve volbách roku 2006, stala se vítěznou stranou ODS s největším počtem získaných hlasů. Volební účast se v tomto roce zvýšila na 64,47% zúčastněných voličů.

Strana, hnutí, koalice	% získaných hlasů	Počet mandátů
ODS	**35,38%**	**81**
ČSSD	32,32%	74
KSČM	12,81%	26
KDU-ČSL	**7,22%**	**13**
SZ	**6,29%**	**6**

Tabulka 5



Graf 5

Zdroj: www.volby.cz, vlastní úprava

Mandáty ve volbách získaly: Občanská demokratická strana (ODS), Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), Křesťanské a demokratická unie - Československá strana lidová (KDU-ČSL), Strana zelených (SZ).

Nově se v Poslanecké sněmovně objevila Strana zelených, reprezentující ekologická ve sněmovně ekologická témata. Kladla důraz na kvalitu života dnešních i budoucích generací. [Hlas pro kvalitu života] Je obvyklé, že „zelené“ politické strany tíhnou na pravo - levé škále doleva, avšak v případě české SZ tomu tak není, jak je evidentní z její spolupráce s pravicově orientovanými stranami.

Volby do sněmovny skončily v roce 2006 patovou situací. Vítězná strana ODS spolu se stranami, které měly pro ODS koaliční potenciál (tj. KDU-ČSL a SZ) získala přesně 100 křesel.

1. vláda Mirka Topolánka 4. 9. 2006 - 9. 1. 2007

Vláda, kterou Mirek Topolánek sestavil, nezískala důvěru poslanců. Na základě ústavního ustanovení však tato vláda vládla v demisi, a to do 9. ledna 2007.

2. vláda Mirka Topolánka 9. 1. 2007 - 8. 5. 2009

Druhé vládě, kterou vytvořil Mirek Topolánek v koalici se Stranou zelených a s KDU-ČSL, se podařilo získat ve sněmovně důvěru. Post ministra financí zastával v tomto období Miroslav Kalousek, ministrem práce a sociálních věcí se stal Petr Nečas.

V oblasti sociální politiky se vláda chtěla zaměřit na zvyšování transparentnosti a flexibility poskytování sociálních dávek, a to prostřednictvím snižování jejich výše a přehodnocování poskytování některých dávek.

Vláda se zavázala ke snížení deficitu státního rozpočtu, a to na úroveň 3% HDP v roce 2008, 2,6% HDP v roce 2009 a 2,3% HDP v roce 2010. Vláda se zároveň zaměřila na problematiku mandatorních výdajů, jedním z cílů bylo zastavit jejich růst a přehodnotit jejich podíl na státním rozpočtu tak, aby v roce 2010 klesl pod 50%. [Programové prohlášení vlády České republiky 2007]

Opoziční ČSSD vyvolala v Poslanecké sněmovně 24. března 2009 hlasování o nedůvěře vládě. Vládě Mirka Topolánka na tomto v tomto hlasování byla vyslovena nedůvěra, v demisi zůstali na svých postech ministři do 8. května, kdy je vystřídala tzv. úřednická vláda.

3. vláda Jana Fišera 8. 5. 2009 - 13. 7. 2010

V době českého předsednictví Evropské unii po vyslovení nedůvěry předchozímu kabinetu nastoupil na post předsedy vlády České republiky Jan Fišer. Ministrem financí mu byl Eduard Janota a ministrem práce a sociálních věcí Petr Šimerka.

Vláda, kterou sestavil Jan Fišer, nebyla tvořena koalicí politických stran, ale odborníky bez stranického zařazení. Vláda se ve svém prohlášení zavázala, že nebude sněmovně předkládat žádné politicky sporné dokumenty a nebude prosazovat ideově vyhraněné návrhy.

7.1.2.6 Sumarizace politického vývoje v České republice

Předchozí část vytvořila přehled o vládách, které se v České republice za uplynulých 18 let vystřídaly. Z tohoto přehledu je patrné, že politická situace v České republice byla značně nestabilní. Následující tabulka shrnuje politická uskupení, která získala mandát v Poslanecké sněmovně v období následujícím po jednotlivých volbách (tabulka uvádí počty mandátů jednotlivých poltických uskupení), a vládní koalice, k jejichž uzavření v důsledku výsledků voleb do Poslanecké sněmovny došlo (v tabulce jsou strany vládní koalice označeny šedivými buňkami).

	1992	1996	1998	2002	2006
ODS *	**76**	**68**	**63**	**58**	**81**
ČSSD	**16**	**61**	**74**	**70**	**74**
KDU-ČSL **	**15**	**18**	**20**	**21**	**13**
ODA	**14**	**13**			
US **			**19**	**10**	
SZ					**6**
KSČM ***	**35**	**22**	**24**	**41**	**26**
SPR-RSČ	**14**	**18**			
HSD-SMS	**14**				
LSU	**16**				

Tabulka 6

Zdroj: www.volby.cz, vlastní úprava

* v roce 1992 kandidovala ODS v koalici s KDS

** v roce 2002 kandidovaly strany KDU-ČSL a US v koalici

*** v roce 1992 kandidovala KSČM v rámci koalice Levý blok

Politická scéna v České republice během uplynulých téměř dvaceti let byla velice proměnlivá, zažila vlády vládnoucí v demisi, apolitické úřednické vlády, střídání předsedů vlád s půlroční frekvencí apod.

Při značné míře zjednodušení lze vytvořit následující fáze toho, jak byly vlády politicky orientované, které budou následně využity při analýze vlivu politického cyklu:

1. 1. 1993 - 2. 1. 1998 vláda pravicově - středová v čele s ODS

2. 1. - 17. 7. 1998 úřednická vláda Josefa Tošovského

17. 7 1998 - 4. 9. 2006 vláda středo - levicová v čele s ČSSD

4. 9. 2006 - 8. 5. 2009 vláda pravicově - středová v čele s ODS

8. 5. 2009 - 13. 7. 2010 úřednická vláda Jana Fišera

Pro analýzu údajů ve státním rozpočtu schválených je předchozí klasifikace zjednodušena na tři období, a to vždy podle toho, jaká vláda návrh státního rozpočetu na daný rok vytvářela.

1993 - 1998 pravicově - středová vláda

1999 - 2006 středo - levicová vláda

2006 - 2009 pravicově - středová vláda

Výše uvedená rozdělení vychází z volebních programů a programových prohlášení vlád a z dostupných publikací, které rozebírají a klasifikují politické strany z ideologického hlediska. Specifické postavení mají právě programová prohlášení vlád. Jedná se o veřejně politické dokumenty, které schvaluje poslanecká sněmovna. Vládnoucí koalice musí tedy tento dokument vytvářet s ohledem na ostatní strany, které získaly mandát v poslanecké sněmovně.[9] Výsledné programy vlád mají povahu kompromisu stejně jako samotné rozhodování vlády.

Programová prohlášení jsou velice obecně formulována, potenciální vlády žádající poslaneckou sněmovnu o důvěru se vyhýbají jakýmkoli extrémním plánům a své programy vytvářejí s ohledem na udržení sociálního smíru. Vzhledem k působení tohoto faktoru jedná se o dokument, který se programově blíží středovému, resp. mediánovému voliči. Mediánový volič je charakterizovaný jako volič středu (viz kap. 3 Teoretická východiska) Pravicově - středové vlády a vlády středo - levicové jsou si

[9] To platí, pokud koalice vítězných politických stran nezíská dostatečně velké množství mandátů v Poslanecké sněmovně k tomu, aby sama byla schopna odhlasovat vládě důvěru.

výrazně bližší než by se dle ideologického rozdělení politických stran, které je tvoří, původně zdálo. Dle těchto programových prohlášení se lze domnívat, že vliv ideologické orientace vládnoucích koaličních stran na výši výdajů ze státního rozpočtu bude minimální.

7.2 Vliv politického ekonomického cyklu na míru inflace a nezaměstnanosti

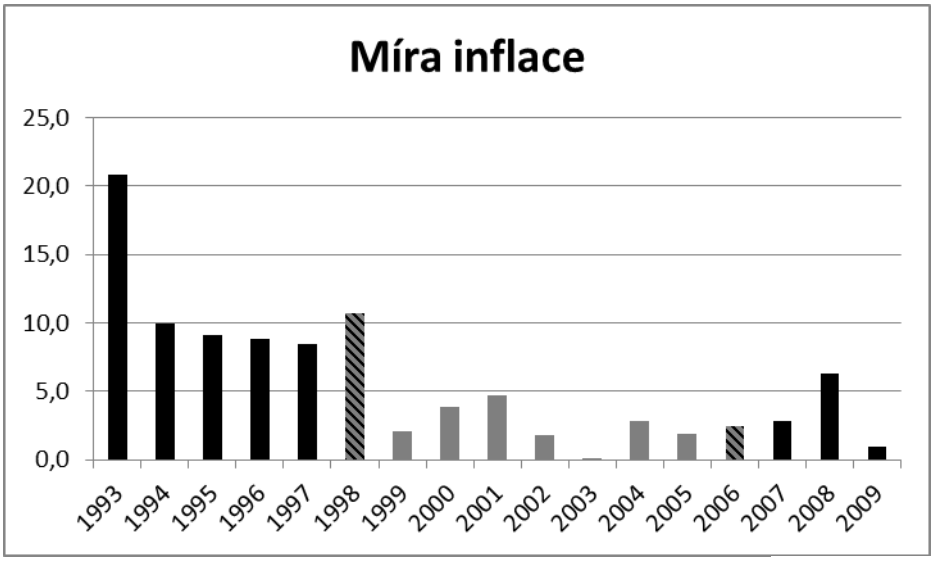
Snaží se odlišně hodnotově orientované vládnoucí strany v předvolebním období ovlivnit svou voličskou základnu, prostřednictvím podporovaných výkyvů v míře nezaměstnanosti a míře inflace?

Lze v datech vysledovat tendence středo - levicově orientované vlády snižovat míru nezaměstnanosti a tendence pravicovo - středové vlády snižovat míru inflace?

Následující analýza se opírá o makroekonomické ukazatele zpracované a zveřejněné Českým statistickým úřadem, a to o průměrnou obecnou míru nezaměstnanosti[10] a o průměrnou roční míru inflace[11]. Vývoj těchto ukazatelů zachycují následující histogramy.

[10] Obecná míra nezaměstnanosti zaznamenává poměr osob nezaměstnaných na celkovém počtu ekonomicky aktivních osob. [www.czso.cz]

[11] Průměrná roční míra inflace zachycuje přírůstek průměrného ročního indexu spotřebitelských cen, který vyjadřuje procentní změnu průměrné cenové hladiny za poslední kalendářní rok oproti průměru v předchozím kalendářním roce.



Graf 6

Zdroj: www.czso.cz, vlastní úprava

Zdrojová data viz Příloha č. 4

Graf 7

Zdroj: www.czso.cz; vlastní úprava

Zdrojová data viz Příloha č. 5

Vládní strany pravicovo - středové

Vládní strany středo - levicové

V daném roce došlo k výměně orientace vlád (1998: úřednická vláda byla vystřídána vládou levostředovou; 2006 byla tato orientace vystřídána pravostředovou)

Dle výše uvedených grafických znázornění je patrné, že hypotézy ideologických modelů nelze v českém prostředí bezvýhradně přijmout. Je patrné, že během první fáze pravicových vlád se držela míra inflace na vysoké úrovni, přičemž se pravicovým vládám podařilo udržet relativně nízkou míru nezaměstnanosti (z počátku devadesátých let se pohybovala okolo 4 %, viz Příloha č. 5).

S nástupem vlády středo - levicové došlo k výraznému poklesu inflace. Oproti volebnímu roku 1998 se snížila míra inflace o více než 80 % (z hodnoty 10,7 % na hodnotu 2,1 % viz Příloha č. 4). Na rozdíl od klesající tendence míry inflace byla tendence obecné míry nezaměstnanosti zcela opačná. Došlo k jejímu výraznému nárůstu.

Následně došlo během pravostředové vlády od roku 2006 k nárůstu míry inflace a do roku 2009 klesala míra nezaměstnanosti.

Dosud byly v centru zájmu míry nezaměstnanosti a inflace v průběhu celého uplynulého období, k potvrzení hypotézy o vlivu politického cyklu je nutné sledovat tyto míry a jejich změny v letech, kdy proběhly volby.

V roce 1996 došlo k poklesu nezaměstnanosti a k poklesu inflace oproti předchozím letům. Nezaměstnanost meziročně poklesla o 2,5 %. Zatímco míra inflace v roce 1995 dosáhla výše 9,1 %, v roce 1996 se také snížila na hodnotu 8,8 %. Pro pravicovou vládu by měla být charakteristickým rysem tendence snižovat ve volebním roce hodnotu inflace na úkor nezaměstnanosti. V roce 1996 však došlo k poklesu obou veličin.

V roce 1998 došlo k předčasným parlamentním volbám. Míra nezaměstnanosti se oproti předchozímu roku zvýšila o 35 %. Míra inflace vzrostla z hodnoty 8,5 % v toce 1997 na hodnotu 10,7 %. Došlo tedy opět k pohybu obou veličin stejným směrem.

V roce 2002 poklesla oproti předchozímu roku nezaměstnanost o 9 %, což je krok, který odpovídá intencím levicové (resp. středo - levicové) vlády, která obhajovala ve volbách v roce 2002 svou pozici vládní strana. Zároveň však došlo ke stejnému pohybu v míře inflace, která výrazně poklesla z hodnoty 4,7 % na hodnotu 1,8 %.

V roce 2006 došlo oproti roku předchozímu k poklesu míry nezaměstnanosti o 10 %, zatímco míra inflace se zvýšila o 0,6 % (z hodnoty 1,9 % v roce 2005 na 2,5 %). Rok 2006 je tedy jediným volebním rokem, kdy se míry nezaměstnanosti a inflace chovaly dle výše uvedených teorií.

Oportunisticky jednající politické strany (resp. vládní koalice), které přijímaná opatření formulují s ohledem na preference mediánového voliče, se dle teorií snaží dosáhnout poklesu míry nezaměstnanosti a nárůstu míry inflace v období voleb a následně povolebního růstu míry nezaměstnanosti a poklesu míry inflace. Předpokládejme oportunistické politické strany (resp. vlády). V letech 1996, 2002 a 2006 došlo k poklesu míry nezaměstnanosti oproti rokům předcházejícím. Míra inflace dosáhla v letech 1998 a 2006 vyšší výše než v letech předcházejících, což ale neplatilo již pro roky 1996 a 2002.

Bez využití statistických testů lze usoudit, že vývoj v České republice nejen, že nepotvrzuje hypotézy Douglase A. Hibbse (o vlivu politické orientace) ani hypotézy Williama Nordhause (o oportunisticky jednajících politických stranách) ba naopak, tyto hypotézy vyvrací. Avšak podobný soud nad celou teorií politického ekonomického cyklu by byl předčasný. Je nutné si uvědomit, že v České republice panovaly specifické podmínky během celého sledovaného období. Nárůst inflace počátkem devadesátých let byl nevyhnutelnou součástí transformačního procesu, resp. liberalizace trhu a otevření hranic. Před rokem 1989 existovala v České republice absolutní zaměstnanost. Z toho důvodu je pochopitelné, že byla počátkem devadesátých let udržována míra nezaměstnanosti na relativně nízké společensky únosné úrovni. Politickým záměrem tohoto postupu bylo udržet sociální smír. Evidentně tedy vliv externích faktorů rozhodující pro vývoj míry inflace a obecní míry zaměstnanosti je důležitější než vliv politické orientace vládnoucích stran.

7.3 Vliv politického rozpočtového cyklu

Pro ověřování vlivu politického cyklu na státní rozpočet je nejprve nutné se rozhodnout, z jakých dat bude analýza vycházet. Jak už jsem výše uvedla (viz kapitola 5 Základní terminologie), nabývá saldo, resp. příjmy a výdaje, státního rozpočtu tří

možných hodnot: schválených, pozměněných a skutečných. Pro další analýzu mají klíčovou úlohu hodnoty ukazatelů schválených a hodnoty skutečně realizovaných výdajů, přičemž tyto dvě hodnoty se mezi sebou v jednom roce mohou odlišovat až o desítky procent (viz graf v Příloze č. 6).

Politická reprezentace může tedy ovlivňovat voliče prostřednictvím výdajů ze státního rozpočtu dvěma způsoby:

Na jedné straně se jedná o ovlivnění prostřednictvím aktu „přislíbení výdajů na určité politiky“, který se promítá do zákona o státním rozpočtu a tedy do schválených hodnot výdajů ze státního rozpočtu

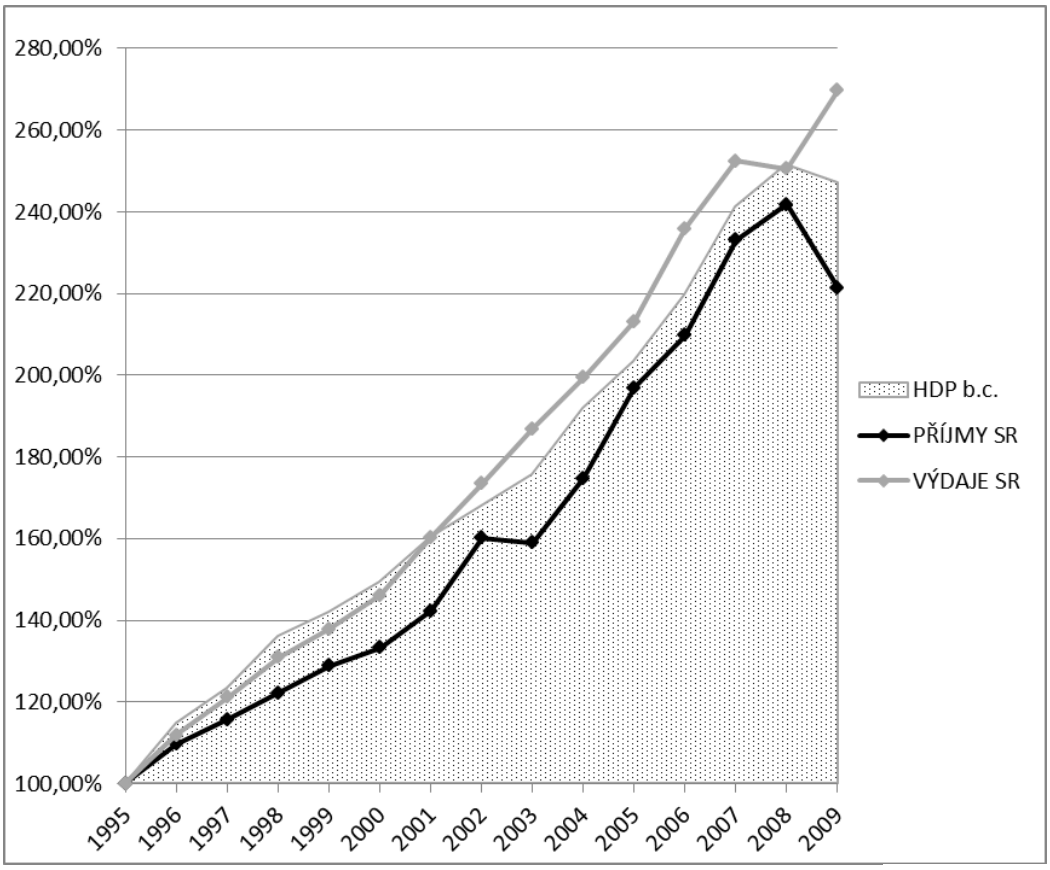
Na straně druhé mohou političtí reprezentanti ovlivňovat své voliče prostřednictvím reálné manipulace s výdaji ze státního rozpočtu, které by se měly projevit v rozpočtu skutečně realizovaném.

7.3.1 Vliv politického cyklu na celkové výdaje ze státního rozpočtu

Jakým způsobem rostly příjmy a výdaje ze státního rozpočtu ve vztahu k růstu ekonomiky?

Následující graf zachycuje nárůst skutečných příjmů a výdajů státního rozpočtu ve vztahu k růstu ekonomiky, tj. k růstu HDP v běžných cenách[12]. Graf je vytvořen s použitím tzv. bazického indexu ukazatelů skutečných příjmů a výdajů ze státního rozpočtu v běžných cenách a celkové míry HDP v běžných cenách, přičemž jako báze je stanovena hodnota pro rok 1995.

[12] Běžné ceny: jedná se o ceny nominální, jejich výše je určována bez odstranění míry inflace. Datové řady započínají v roce 1995. Vzhledem k odlišné metodice výpočtu hrubého domácího produktu před rokem 1995, nelze vytvořit časovou řadu výše HDP od roku 1993, jejíž hodnoty by byly kompatibilní. [www.czco.cz]



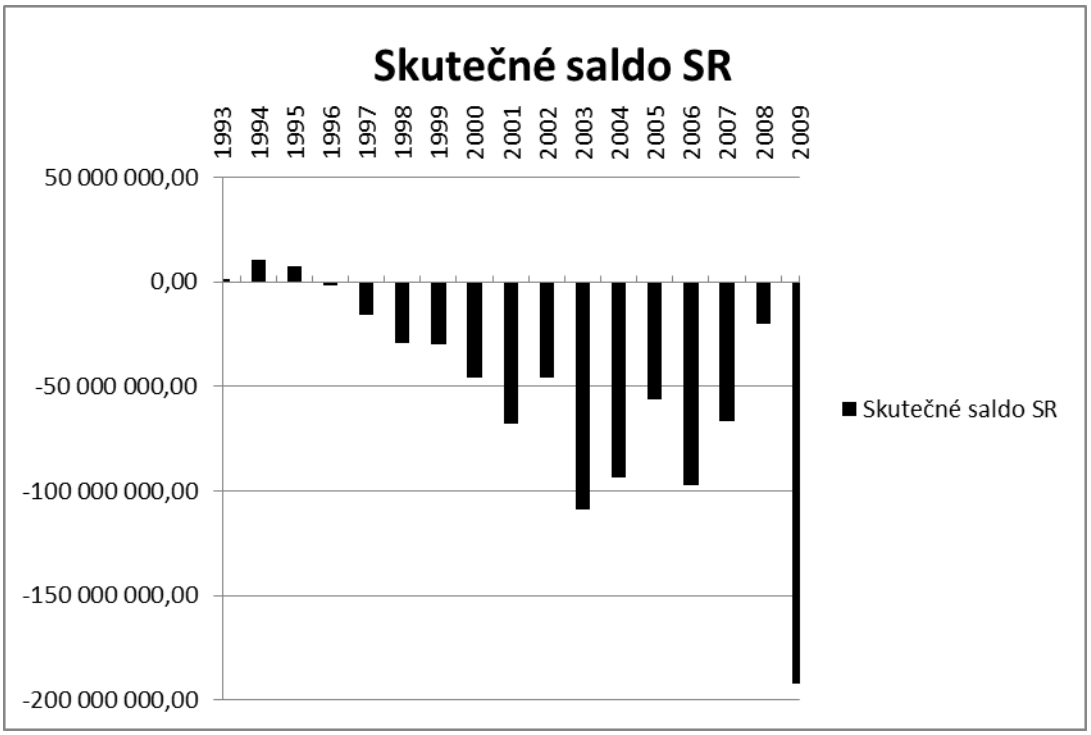
Graf 8

Zdroj: Státní závěrečné účty 1993-2009, www.czso.cz, vlastní úprava

Zdrojová data viz Příloha č. 7

Do roku 1996 byly státní rozpočty přebytkové, teprve v tomto roce se poprvé bilance státního rozpočtu nacházela v mínusových hodnotách. I přesto, že byla tato bilance záporná, zůstala do roku 2001 míra růstu ekonomiky (resp. růstu HDP) vyšší nežli růst výdajů ze státního rozpočtu. Ačkoli bylo spotřebovaných prostředků více než získaných prostředků, stále rostla ekonomika rychleji. Tato situace se ale změnila v roce 2002, kdy se již dá hovořit o tom, že se veřejné finance ocitly v pasti. Tempo růstu výdajů ze státního rozpočtu přesáhlo tempo růstu HDP. Výjimku tvořil rok 2008, kdy tempo růstu ekonomiky dosáhlo tempa růstu výdajů ze státního rozpočtu. Toto vychýlení lze ale považovat spíše za výjimečné, neboť hned v roce následujícím se propad mezi příjmy státního rozpočtu a jeho výdaji znatelně zvětšil. Z takto zachyceného růstu příjmů a výdajů ze státního rozpočtu není patrné působení politického cyklu, výdaje na první pohled rostou relativně (až na výjimku roku 2008) lineárně.

Jak se lišil vývoj deficitu státního rozpočtu v letech, kdy probíhaly volby, od nevolebních let?



Graf 9

Zdroj: Státní závěrečné účty 1993-2009, vlastní úprava

Zdrojová data viz Příloha č. 8

Skutečné saldo státního rozpočtu dosáhlo v roce voleb 1996 výše poprvé mínusových hodnot, a to -1 562 miliónů. V roce voleb 1998 se deficit státního rozpočtu oproti roku předcházejícímu zdvojnásobil. V roce 2002, kdy byla u moci středo - levicově orientovaná vláda, došlo k poklesu deficitu státního rozpočtu o 30 %. V posledním roce, kdy probíhaly volby, v roce 2006 se deficit státního rozpočtu zvýšil o 73 % oproti roku předcházejícímu. Jak je evidentní, nelze na první pohled identifikovat vliv politického cyklu na státní rozpočet, a to ani s předpokladem oportunistických vlád, ani s předpokladem ideologicky jednajících vlád. Z tohoto důvodu je nutné podrobit analýze oblast výdajů ze státního rozpočtu, ve které se dle teorií vliv politického cyklu objevuje.

Jak se lišil vývoj výše výdajů státního rozpočtu v letech, kdy probíhaly volby, od nevolebních let?

Pokud chceme porovnávat hodnoty ukazatelů v letech, ve kterých probíhaly volby a ve kterých volby neprobíhaly, je možné tak učinit porovnáváním průměrných meziročních zvýšení hodnot výdajů ze státního rozpočtu. Pro odstranění vlivu inflace byla data převedena na hodnoty roku 2009. V tomto případě byla zvolena hodnota schválených výdajů státního rozpočtu.

Rok	Výdaje SR schválené	Meziroční změna schválených výdajů SR
1993	605 694 000	
1994	637 606 000	5,27%
1995	650 146 934	1,97%
1996	**741 982 731**	**14,13%**
1997	772 034 600	4,05%
1998	**697 088 865**	**-9,71%**
1999	773 352 306	10,94%
2000	777 269 304	0,51%
2001	816 731 342	5,08%
2002	**864 794 999**	**5,88%**
2003	932 960 085	7,88%
2004	995 062 997	6,66%
2005	1 022 876 014	2,80%
2006	**1 055 629 771**	**3,20%**
2007	1 116 754 172	**5,79%**
2008	1 118 383 645	**8,71%**
2009	1 152 101 697	**3,01%**

Tabulka 7

Zdroj: Státní závěrečné účty 1993-2009, vlastní úprava

Průměrný meziroční nárůst výdajů ze státního rozpočtu dosáhl výše 4,79 %. Pokud porovnáváme údaje o výši výdajů za jednotlivé roky s tímto průměrem, je evidentní, že se hypotéza vlivu politického cyklu v datech výrazně neprojevuje. Výdaje ze státního rozpočtu za rok 1996 a 2002 jsou nadprůměrné, avšak výdaje za roky 1998 a 2006 se pohybují pod hranicí průměru.

Porovnáním průměrného meziročního růstu výdajů ze státního rozpočtu ve volebních letech a v letech nevolebních, získáme hodnoty 3,38% pro roky, ve kterých volby probíhaly, a 5,22 % pro roky, kdy se volby nekonaly. Z toho tedy vyplývá, že ve volebních letech rostly výdaje státního rozpočtu průměrně pomaleji než v letech, ve kterých volby neproběhly.

Měnila se výše výdajů ze státního rozpočtu v souvislosti se střídáním vlád pravicového a levicového středu?

Byl mizorční nárůst výdajů během vlády levicovo - středové vyšší nežli během vlády orientované pravicově - středově?

Následující tabulka vychází ze značně zjednodušujícího rozdělení politické orientace vlád, avšak i přes toto zjednodušení má rozdělení vypovýdající hodnotu.

Období	Meziroční změna schválených výdajů SR
průměr	**4,76%**
1993-1998	3,14%
1999-2006	5,37%
2007-2009	5,84%

Tabulka 8

Zdroj: Státní závěrečné účty 1993-2009, vlastní výpočty

Jak je z této tabulky patrné rostly výdaje státního rozpočtu rychleji v období, kdy byly u moci vlády orientované středo - levicově v období 1999-2006, nežli v období 1993-1998 pravicovo - středově orientované vládní koalice. Avšak v období, kdy se vlády ujala pravicovo - středově orientovaná vládní koalice podruhé, tj. v období 2007-2009, rostly schválené výdaje ze státního rozpočtu rychleji než v období předchozí vlády. Lze tedy usoudit, že vliv politické orientace vládnoucích stran na celkovou výši výdajů ze státního rozpočtu není prokazatelný.

Lze vysledovat odlišnosti struktury výdajů státního rozpočtu v letech, kdy probíhaly volby a kdy volby neprobíhaly?

Je možné provést základní rozdělění výdajů na takové výdaje, které mají charakter investic a na výdaje, které tento charakter nemají.[13] Za předpokladu, že výdaje investiční nemají takový pozitivní vliv na mediánového voliče (ve smyslu podnětu ke znovuzvolení vládní strany, která je prosazuje), lze usoudit, že by se tyto výdaje ve volebním roce měly snižovat na úkor výdajů neinvestičních.

Následující tabulka zachycuje vývoj poměrů investičních a neinvestičních výdajů. Vzhledem k tomu, že je cílem získat poměr údajů o výdajích investičních a neinvestičních jsou tyto údaje porovnávány v běžných cenách.

Rok	Neinvestiční výdaje ze SR	Investiční výdaje ze SR	Poměr I / N výdajů ze SR
1993	281 497 900	18 246 000	6,48%
1994	339 488 500	33 346 500	9,82%
1995	381 041 000	44 120 000	11,58%
1996	**433 919 000**	**46 396 000**	**10,69%**
1997	470 489 000	50 589 000	10,75%
1998	**516 204 610**	**50 536 517**	**9,79%**
1999	537 878 563	59 030 502	10,97%
2000	571 365 695	60 902 557	10,66%
2001	644 361 728	49 558 572	7,69%
2002	**700 949 459**	**49 733 238**	**7,10%**
2003	751 775 138	56 943 255	7,57%
2004	796 179 493	66 712 182	8,38%
2005	843 799 086	78 998 932	9,36%
2006	**915 340 750**	**105 299 474**	**11,50%**
2007	976 747 939	115 526 637	11,83%
2008	978 909 753	105 033 892	10,73%
2009	1 033 844 695	133 164 359	12,88%

Tabulka 9

Zdroj: Státní závěrečné účty 1993-2009, vlastní úprava

Průměrně za období od roku 1993 do roku 2009 představovala výše investičních výdajů 9,87 % výdajů neinvestičních. Jak je z výše uvedené tabulky patrné v roce 1996

[13] Vedle kategorií investičních a neinvestičních výdajů uvádí státní závěrečné účty ještě kategorii vládních úvěrů.

a v roce 2006 bylo uskutečněno nadprůměrné množství výdajů investičních. Ve zbylých dvou volebních letech byl poměr investic vůči neinvesticím menší nežli průměr. Porovnáme-li celkový průměr v letech, kdy volby neproběhly (9,90 %), a v letech, kdy proběhly volby (9,77 %), dojdeme k závěru, že v letech voleb do poslanecké sněmovny byla hodnota neinvestičních výdajů vyšší než hodnota výdajů investičních. Je nutné však uvědomit, že tento zachycený rozdíl je minimální.

7.3.2 Vliv politického cyklu na výdaje kapitoly MPSV

Proč sledovat výdaje kapitoly MPSV jako výdaje v nejvyšší míře působící na tzv. mediánového voliče?

Dle výzkumu uskutečněného Centrem pro výzkum veřejného mínění (CVVM) Hodnocení některých sociálních podmínek v ČR je 74 % občanů České republiky přesvědčeno, že panují špatné podmínky k získání bytu, 72 % špatné finanční podmínky pro založení rodiny, 71 % zabezpečení ve stáří a 61 % se domnívá, že jsou nastoleny špatné podmínky v životní situaci zdravotně postižených. [Hodnocení některých sociálních podmínek v ČR 2003][14] Ačkoli proběhl tento výzkum na populaci 15 +, lze dle mého názoru odhadnout, ve které skupině hodnotících se bude pohybovat volič (18 +) - medián. Dle předpokladu umístění voliče - mediána uprostřed spektra těchto hodnot, lze usuzovat, že i volič - medián hodnotí tyto oblasti sociální politiky negativně. Na základě teorie politického cyklu, lze usoudit, že pokud si chtějí politické strany, popř. koalice, získat voliče na svou stranu, navyšují finanční prostředky právě v oblasti sociální politiky. V této oblasti panuje mezi potenciálními voliči relativní shoda a zároveň se jedná o oblast výdajů, kterou voliči pocítí tzv. „na vlastní kůži“.[15]

Výdaje této kapitoly tvoří převážně výdaje neinvestičního charakteru. Ze značné části se jedná o tzv. výdaje mandatorní. Tyto výdaje jsou charakteristické tím, že je jejich distribuce zakotvena v zákoně příp. v jiných smluvních závazcích či právních

[14] Podrobnosti o výzkumu Hodnocení některých sociálních podmínek v ČR: dotázáno 1 048 respondentů, respondenti byli vybráni kvótním výběrem, základní soubor tvořilo obyvatelstvo ČR ve věku od 15 let. [Hodnocení některých sociálních podmínek v ČR 2003]

[15] Je nutné si uvědomit fakt, že se postoje veřejnosti v čase vyvíjí. Avšak vzhledem k tomu, že byly v roce 2003 o špatných podmínkách přesvědčeny téměř tři čtvrtiny dotázaných respondentů, domnívám se, že jde pro tento účel o dostatečně silnou výpověď.

normách. [Dubská 2004] Pro samotnou vládu zbývá pouze nepatrný manipulativní prostor. Avšak je nutné si uvědomit, že vliv politického cyklu nemusí být realizován pouze prostřednictvím rozhodnutí vlády. Rozhodování, které probíhá v poslanecké sněmovně, může mít populistický charakter, s cílem získat voliče na svou stranu a získat tím i jejich hlasy ve volbách. Z toho se domnívám, že je nutné na mandatorní výdaje hledět jako na výdaje schvalované poslaneckou sněmovnou, jejichž výše může být uzákoněna primárně na základě schválení v poslanecké sněmovně, přičemž existuje možnost, že poslanci během schvalovacího procesu sledují svůj soukromý zájem, příp. zájmy stranické.

Politický faktor neovlivňuje pouze výši výdajů ze státního rozpočtu alokovaných na sociální politiku, ale ovlivňuje její celkové institucionální uspořádání. [Francová, Novotný 2008: 126]

Formování sociální politiky České republiky, resp. realizace české sociální reformy, probíhalo dle Hany Francové a Aleše Novotného s jistými výkyvy. Tuto reformu započalo Občanské hnutí, které respektovalo principy sociální spravedlnosti, sociální solidarity a garanci minimálního platu, jeho cílem bylo vytvořit jistou formu mírného přechodu k tržní ekonomice. ODS, která vystřídala Občanské hnutí, se podařilo prosadit zpřísnění některých nároků na stát, např. v sociální oblasti, a zároveň prosadit důraz na individuální odpovědnost. Avšak od roku 1993 vystupoval prezident Václav Havel s kritikou divokého kapitalismu. Zároveň v průběhu počátku devadesátých let opoziční strana ČSSD získávala mnohem větší podporu veřejnosti a organizovala odpor proti liberálním reformám. V postupu tvorby sociální politiky docházelo ke střídání ekonomicky úsporných tendencí se snahou vrátit se k sociální velkorysosti. [Francová, Novotný 2008: 126-127]

Jak se lišil vývoj výše kapitoly MPSV v letech, kdy probíhaly volby, od nevolebních let?

Následující tabulka uvádí schválené výdaje kapitoly MPSV, převedené na stálé ceny roku 2009, a meziroční změnu těchto výdajů, resp. výši jejich nárůstu nebo poklesu.

Rok	Výdaje MPSV-schválené	Meziroční změna schválených výdajů MPSV
1993	214 753 472	
1994	232 474 893	8,25%
1995	239 646 857	3,09%
1996	236 356 001	-1,37%
1997	256 196 994	8,39%
1998	248 142 047	-3,14%
1999	268 096 366	8,04%
2000	277 868 932	3,65%
2001	284 338 431	2,33%
2002	306 565 103	7,82%
2003	325 607 720	6,21%
2004	324 477 879	-0,35%
2005	375 864 999	15,84%
2006	393 265 436	4,63%
2007	457 935 369	16,44%
2008	438 648 760	-4,21%
2009	469 988 328	7,14%

Tabulka 10

Zdroj: Státní závěrečné účty 1993-2009; vlastní úprava

Při analýze výdajů ze sledované kapitoly MPSV, lze dojít k obdobnému závěru jako u celkových výdajů ze státního rozpočtu. Průměrná hodnota meziročního nárůstu výdajů kapitoly MPSV je 5,17 %. Jedině v roce 2002 byly tyto výdaje nadprůměrné, v ostatních volebních letech výdaje kapitoly hranici průměru nepřekročily.

Analýzou výdajů kapitoly MPSV se nepotvrdil předpoklad zvyšujících se meziročních přísrůstků výše výdajů kapitoly. Ve volebních letech dosáhl průměrný přírůstek výdajů pouze výše 1,98 % a průměr v letech nevolebních výše 6,24 %. Ve volebních letech rostly výdaje kapitoly MPSV průměrně pomaleji než v letech, ve kterých volby neproběhly. Tento fakt nejenže nepotvrzuje hypotézu vlivu politického cyklu na výši celkových výdajů ze státního rozpočtu a na výši výdajů kapitoly MPSV, ale dokonce ji vyvrací.

Avšak při předpokladu vlád jednajících dle své politické orientace je evidentní, že dochází k poklesu výdajů kapitoly MPSV ve volebních letech 1996 a 1998

(pravicovo - středových vlád) a k jejich nárůstu v letech 2002 a 2006 (období středo - levicových vlád)

Projevovalo se střídání ekonomicky úsporných tendencí se snahou vrátit se k sociální velkorysosti v pouhém procesu prosazování konkrétních úsporných/velkorysých politik nebo lze tento vliv vysledovat i na výši výdajů kapitoly MPSV?

V následující tabulce jsou uvedeny výpočty průměrných meziročních přírůstků schválených výdajů kapitoly MPSV za období rozdělená dle ideologické orientace vlád.

Období	Meziroční změna schválených výdajů MPSV
průměr	**5,17%**
1993-1998	3,04%
1999-2006	6,02%
2007-2009	6,46%

Tabulka 11

Zdroj: Státní závěrečné účty 1993-2009, vlastní úprava

Dle tohoto srovnání je evidentní, že mezi obdobími vlády pravicovo - středové a vlády středo - levicové nedocházelo mezi jednotlivými roky ke zvyšování schválených výdajů v kapitole MPSV dle původního předpokladu. V průběhu vlády středo - levicové se sice průměrně zvyšovaly výdaje rychleji než během vlády pravicovo - středových koalic v období 1993-1998. Avšak v období vlády 2007-2009 rostly výdaje průměrně rychleji, než v období předchozích vlád orientovaných středo - levicově.

Lze vysledovat vliv politického cyklu na výši konkrétních dávek, např. porodného?

Vzhledem k tomu, že se vliv politického cyklu na makrodatech neprojevil, zkoumá tato část vliv politického cyklu na výši výdajů na konkrétní dávky z kapitoly MPSV.

Výdaje na sociální zabezpečení mají tři základní složky: pojištění státní sociální podpora a pomoc v hmotné nouzi. Přičemž specifické postavení mají sociální služby. [Ochrana 2010: 161-167] Do oblasti pojištění je začleněno veřejné zdravotní pojištění, důchodové pojištění, pojištění v nezaměstnanosti a nemocenské pojištění. Cílem oblasti

státní sociální podpory je, „aby se stát odílel na částečném krytí nákladů a výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin, případně aby pokryl i část nákladů vzniklých v jiných sociálních situacích.“ [Ochrana 2010: 165] Dávky pomoci v hmotné nouzi jsou poslední záchrannou sítí pro jedince, které nezachytí pojištění či státní sociální podpora. [Ochrana 2010: 167]

Největší složku výdajů kapitoly MPSV, tvoří právě výdaje na důchody. Ty jsou ovlivňovány výší reálné mzdy (k valorizaci dochází na základě uzákoněných pravidel[16], jež se odvíjí od vývoje výše reálné mzdy) a tzv. stárnutím obyvatelstva. Další významnou složku systému sociálního zabezpečení stojící na principu pojištění, tvoří výdaje na politiku zaměstnanosti. Tato oblast výdajů se odvíjí od míry nezaměstnanosti. Provázanost výše výdajů v těchto dvou oblastech s makroekonomickým a demografickým vývojem je vysoká natolik, že nebudou podrobovány další analýze vlivu politického cyklu. Výsledky této analýzy by mohly být zavádějící.[17]

Z množství poskytovaných dávek byla vybrána taková dávka, která má veliký potenciál ovlivnit voliče, existuje předpoklad manipulace s ní v předvolebních obdobích, a tím je porodné.

Výdaje na dávku porodné jsou těsně spjaty s počtem narozených dětí. K odstranění vlivu tohoto počtu lze využít konstrukce sekundárního ukazatele, indexu porodného. Index porodného byl vytvořen jako poměr výdajů na porodné a počtu narozených dětí v určitém roce vynásobený 1 000. Takto lze formulovat index vzhledem k tomu, že je dávka porodného vyplácena v podstatě ihned po narození dítěte. Index porodného v podstatě udává, výši porodného na jedno nově narozené dítě v tisících, a to ve stálých cenách roku 2009.[18]

[16] Zákon č.155/1995 Sb., o důchodovém pojištění definuje přepočítací koeficient „jako podíl průměrné měsíční mzdy zjištěné Českým statistickým úřadem za první pololetí kalendářního roku, který o jeden rok předchází roku přiznání důchodu, a průměrné měsíční mzdy zjištěné Českým statistickým úřadem za první pololetí kalendářního roku, který o dva roky předchází roku přiznání důchodu.“ [Zákon č.155/1995 Sb., o důchodovém pojištění]

[17] Při existenci delší časové řady by bylo možno provést regresní analýzu, přičemž za vysvětlující proměnné by bylo vhodné považovat makroekonomické ukazatele (míru inflace a míru nezaměstnanosti) a proměnnou, která bude zachycovat demografický vývoj.

[18] Časová řada je v tomto případě zkrácena, neboť data poskytnutá MPSV započínají rokem 1994.

Rok	Porodné	Počet narozených dětí	Porodné index	Meziroční změna indexu porodného
1994	725	106 579	6,80	
1995	677	96 097	7,04	3,57%
1996	721	90 446	7,97	13,23%
1997	738	90 657	8,14	2,11%
1998	731	90 535	8,08	-0,76%
1999	723	89 471	8,08	0,08%
2000	720	90 910	7,92	-2,06%
2001	734	90 715	8,09	2,22%
2002	929	92 786	10,01	23,65%
2003	947	93 685	10,10	0,96%
2004	953	97 664	9,75	-3,46%
2005	1 008	102 211	9,86	1,08%
2006	1 752	105 831	16,55	67,87%
2007	2 250	114 632	19,63	18,59%
2008	1 663	119 570	13,91	-29,15%
2009	1 579	118 348	13,34	-4,06%

Tabulka 12

Zdroj: www.mpsv.cz, www.czso.cz, vlastní úprava

Jako nástroj usnadňují interpretaci výsledku je opět využito meziročního přírůstku výše porodného na jedno narozené dítě ve stálých cenách roku 2009. Mimo roku 1998, který lze považovat z hlediska volebních strategií za výjimečný, došlo vždy v letech, ve kterých probíhaly volby k výraznému nárůstu výdajů na dávku porodného. Průměrný meziroční přírůstek výdajů na porodné byl 6,26 %, průměr v letech, ve kterých probíhaly volby, dosáhl výše 26 %. Ačkoli může být použití průměrné hodnoty v tomto případě zavádějící, neboť rozptyl hodnot je vysoký. Z dat je patrné, že v tomto případě nelze zamítnout předpoklad existence vlivu politického cyklu na výdaje na porodné.

Podobným způsobem lze ověřovat i další distribuované dávky a jejich výši v letech.

8 ZÁVĚR

Sklon k rozpočtovým deficitům je významný problém nejen současné generace, ale i generací budoucích. Jedná se o velice komplexní problém, jež má velké množství příčin. Přičemž je možné tyto příčiny klasifikovat na vnější, jež vláda obtížně ovlivňuje, a vnitřní, na které má vláda vliv. Tato analýza se pokusila vliv jedné z vnitřních příčin ověřit na reálných datech o výdajích ze státního rozpočtu, a to působení politického cyklu.

Problematika dokazování tohoto vlivu na státní rozpočet je složitá. Státní rozpočet a výše jeho příjmů a výdajů jsou ovlivňovány velkým množstvím faktorů. Pro hlubší statistickou analýzu jsou k dispozici pouze relativně krátké časové řady. Dalším problematickým faktem je to, že politické prostředí v České republice je do značné míry nestabilní. Volič v dnešní době je vystaven velkému množství voleb. Ač je instituce Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky klíčovou pro oblast zákonodárnou a zároveň důležitou pro oblast výkonnou, nedá se vyloučit populistické jednání politických stran i při jiných volbách (obecních, krajských, senátních či volbách do Evropského parlamentu).

Možnost definovat a potvrzovat vzájemné vazby proměnných byla vyloučena v počátku analýzy volbou deskriptivně statistických metod, která byla však vzhledem k výše zmíněným problémům nevyhnutelná. Metody induktivní statistiky a použití lineární regrese, k vysvětlení vzájemných vztahů proměnných je možností a výzvou pro výzkumníky tohoto problému do budoucna. Metody deskriptivní statistiky umožňují popsat data a odhadovat možné existence vztahů.

Analýza ověřovala dva předpoklady, a to oportunisticky jednající politické strany (resp. vládní koalice) a vlády jednající dle umístění na pravo - levé škále politického spektra. V obou případech nebyl vliv politického cyklu na makro-datech evidentní.

Výjimku tvoří případ výdajů kapitoly MPSV, které poklesly v období voleb 1996 a 1998, kdy o výši rozhodovala pravicová vláda, oproti tomu v období voleb 2002

a 2006 tyto výdaje rostly. V interpretaci výstupů je nutné postupovat velice opatrně. Vzhledem k tomu, že v letech 1997-1998 bylo hospodářství České republiky v recesi, mohla být reakcí vlády realizace restriktivních opatření, a to i v oblasti výdajů kapitoly MPSV. Lze tedy spekulovat o vlivu ideologicky orientovaných vlád a modelu ideologického politického cyklu na výši výdajů, avšak tento vztah nelze potvrdit.

Nepotvrzení ověřovaných vztahů hypotéz, může mít několik příčin. Vliv politického cyklu na výši výdajů ze státního rozpočtu je minimální v obou těchto případech. Výdaje státního rozpočtu jsou do značné míry tvořeny výdaji mandatorními, alokovanými na základě zákonných povinností, lze se domnívat, že právě tyto výdaje jsou silně rigidní a nelze s nimi v období voleb manipulovat. Rigidita mandatorních výdajů je způsobena existencí silně sociálního prostředí a značného vlivu, který mají odbory na redistribuci výdajů ze státního rozpočtu.

V poslední podkapitole byl podroben analýze vliv politického cyklu na výši dávky porodného. Ukázalo se, že nelze v tomto případě ovlivnění politickým cyklem vyloučit, neboť v klíčových volebních letech (krom roku předčasných voleb 1998) se výše této dávky velice výrazně zvyšovala oproti rokům, v nichž volby neprobíhaly. Jedním z faktorů, které tyto výkyvy způsobily, může být právě i vliv politického cyklu.

Analýza prokázala, že v celkových datech, resp. výdajích ze státního rozpočtu a z kapitoly MPSV nelze vysledovat vliv politického cyklu, ani náznaky jeho působení. Možnost působení politického cyklu nelze vyvrátit u výše konkrétní dávky, a to porodného. Na základě analýzy lze usoudit, že politický cyklus pravděpodobně nebude mít zásadní vliv na výdaje ze státního rozpočtu a na výši jeho deficitu, avšak mohl by ovlivňovat výši konkrétních dávek. Problém, jehož příčinou je i vliv politického cyklu, neleží ve sklonu k rozpočtovým deficitům, ale v realizace nekoncepčních politik, v důsledku výkyvů výdajů v letech voleb a v letech nevolebních.

Přínos této práce spočívá ve způsobu pohledu na data, jenž vychází z hledání politických souvislostí na datech ekonomických. Nachází tedy styčný bod mezi oběma obory, přičemž vychází ze vzájemné podmíněnosti ekonomiky a politiky. Na základě provedené analýzy je možné formulovat následující závěry a doporučení v oblastech:

A) Analýzy deficitu státního rozpočtu

V práci byly konceptualizovány příčiny deficitu a sklonu k deficitu státního rozpočtu ve zjednodušeném modelu. Ač se tomu již u některých příčinných faktorů děje, je zapotřebí zkoumat vlivy ostatních faktorů na výši výdajů ze státního rozpočtu, resp. na deficit státního rozpočtu a na jeho růst. Jejich komplexní zkoumání může vést k formulaci závěrů pro oblast účinné veřejné politiky.

B) Analýzy vlivu politického cyklu na fiskální politiku

Teorie předpokládá vliv politického cyklu na fiskální politiku. Analýzu tohoto problému je možné vést jak v kvalitativní rovině, tak i v rovině kvantitativní. V podmínkách České republiky prozatím chybí kvantitativní pohled na problematiku vlivu politického cyklu na fiskální politiku. V rámci diplomové práce je činěn pokus, jak s použitím ekonometrického modelu je možné modelovat daný problém. Je zřejmé, že kvantitativní analýza není „všelékem“ na poznávání daného problému. Formalizace problému však usnadňuje komunikaci s vědci jiných oblastí, v nichž dominuje formalizovaný a kvantitativní pohled na danou problematiku. Taková analýza má i praktický význam. V případě existence delších časových řad by bylo vhodné použít pro analýzu metodu lineární regrese, která má potenciál zachytit vlivy většiny ovlivňujících faktorů.

C) Výzkumů v oblasti sociální politiky

V datech se projevila možnost existence vlivu politického cyklu na konkrétní dávky kapitoly MPSV. Tato skutečnost by měla být ověřována i na jiných dávkách než porodném, které bylo zvoleno pro tuto práci. Pokud se vliv projeví i na jiných dávkách, je nutné přehodnotit koncepčnost realizovaných politik. Provedená analýza implikuje řadu otázek, které by měly být obsahem strategického řízení veřejných politik a také podrobeny další detailní analýze. Taková analýza však přesahuje možnosti jedné diplomové práce.

9 SHRNUTÍ

V diplomové práci „Sklon k rozpočtovým deficitům: analýza vlivu politického cyklu na výdaje státního rozpočtu České republiky“ je analyzován problém sklonu k deficitu státního rozpočtu. Rozhodování politiků o deficitním státním rozpočtu lze v současné době považovat za velký problém národního hospodářství.

Tato rozhodnutí jsou ovlivňována velkým množstvím faktorů. Můžeme je klasifikovat na vnější a vnitřní, přičemž vnitřní faktory mohou do značné míry političtí reprezentanti ovlivňovat, vnější faktory existují relativně nezávisle na rozhodnutí vlád a vytváří tak kontext k samotnému fungování národního hospodářství.

V práci je analyzován vliv jednoho z vnitřních faktorů na výdajovou stránku státního rozpočtu České republiky, a to vliv politického cyklu. Tento vliv je často popisován v teoriích, avšak jeho prokázání v reálném světě je problematické. Analýza vychází ze státních rozpočtů České republiky, to znamená ze státních rozpočtů za období 1993 – 2009. K tomu, abychom mohli vyřknout závěry nad tím, zda existuje nebo neexistuje vliv politického cyklu, se ukazuje tato časová řada jako nedostačující.

Vliv politického cyklu na makro-data, respektive na výdaje ze státního rozpočtu a z kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí, není v práci prokázán. Avšak vzhledem k výrazným výkyvům ve výši konkrétní dávky, porodného, během volebních let oproti letům, kdy volby neprobíhaly, lze usuzovat, že politický cyklus může mít vliv na výdaje ze státního rozpočtu. Tento vliv však nezpůsobuje nárůst veřejných výdajů v době voleb, tedy nepřisívá natolik k nárůst deficitu státního rozpočtu, ale narušuje koncepčnost a kontinuitu realizovaných politik.

10 PRAMENY

Literatura

ALESINA, Alberto, ROUBINI, Nuriel. Political Cycles in OECD Economies. *Rewiev of Economic Studies*. 1992, 59, s. 663-688. ISSN 00346527.

ARROW, Keneth J. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sohns, 1963. s. 124. ISBN 80-86432-09-2.

BAUMAN, Zygmunt. *Work, consumerism and the new poor*. New York: Open University Press, 2005. s. 131. ISBN 0-335-21599-8.

BECKER Gary. *Ekonomický způsob pohledu na život.* Přednáška při příležitosti udělení Nobelovy ceny, 9. prosince 1992. [cit. 2011-03-02]. Dostupné z WWW: tucnak.fsv.cuni.cz/~hajek/Metodologie/texty_seminar/Becker.doc

BORKOVEC, Aleš. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002. 42 s. ISBN 80-210-2802-5.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet; JONES, Bradford. *Event history modeling: a guide for social scientists*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 230 s. ISBN 0-511-19405-6.

BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému.* Brno: Computer Press, 1998. 324 s. ISBN 80-7226-116-9.

CZESANÝ, Slavoj. *Hospodářský cyklus: teorie, monitorování, analýza, prognóza.* Praha: LINDE PRAHA a.s., 2006. s. 199. ISBN 80-7201-576-1.

DOSTÁLOVÁ, Daniela; KŘIVKOVÁ, Kateřina. Problematika existence a uplatňování veřejného zájmu. In MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu: Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie.* Brno: Masarykova univerzita, 1999. s. 25-28. ISBN 80-210-2236-1.

DOWNS, Antony. *Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs.* Cornwall: MPG Kooks Ltd, Bodmin, 1998. s. 192. ISBN 1-85898-733-4.

DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*. 1965, Vol. 65, No. 2, s. 135-150. ISSN 00223808.

DUBSKÁ, Drahomíra. *Úspory a zadluženost: ocitly se české domácnosti v dluhové pasti?* Praha: Český statistický úřad, 2008. 26 s. ISBN 978-80-250-1743-2.

FIALA Petr, PITROVÁ Markéta. *Evrpská unie.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010. 803 s. ISBN 978-80-7325-223-6.

FRANCOVÁ, Hana, NOVOTNÝ, Aleš. *Sociální politika v základech.* Praha: TRITON, 2008. 185 s. ISBN 978-80-7387-125-3.

FRIEDRICH, Václav. *Výběr z ekonomické statistiky. Od OECD k České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 60 s. ISBN 978-80-7357-537-3.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum. Základní metody a aplikace.* Praha: Portál, 2005. 408 s. ISBN 80-7367-040-2.

HENDL, Jan. *Přehled statistických metod zpracování dat: analýza a metaanalýza dat.* Praha: Portál, 2006. 583 s. ISBN 80-7367-123-9.

HINDLS, Richard a kol. *Statistika pro ekonomy.* Praha: Professional Publishing, 2007. 415 s. ISBN 978-80-86-946-43-6.

DVOŘÁK, Pavel. Fiskální optimalizace a vliv finanční krize. In HAMERNÍKOVÁ, Bojka a kol. *Problémy optimalizace rozpočtové a fiskální politiky*. Praha: MATFYZPRESS, 2010. s. 11-43. ISBN 978-80-7378-150-7.

HALÁSEK, Dušan. *Veřejná ekonomika.* Opava: Optys, 2007. 208 s. ISBN 80-85819-69-0.

HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír. *Politické strany. Původ, ideologie a transformace politických stran v západní a střední Evropě.* Praha: Grada Publishing a.s., 2010. s. 310. ISBN 978-80-247-3192-6.

HOLMAN, Robert. *Ekonomie.* Praha: C.H.Beck, 2002. 714 s. ISBN 80-7179-681-6.

IZÁK, Vratislav. *Fiskální politika.* Praha: Oeconomica, 2010. 209 s. ISBN 978-80-245-1669.

JÍLEK, Josef. *Finanční trhy a investování.* Praha: Grada Publishing, 2009. 648 s. ISBN 978-80-247-1653-4.

KELLER, Jan. *Až na dno blahobytu.* Praha: EarthSave CZ s.r.o., 2005. 132 s. ISBN 80-903085-7-0.

KEYNES, John Maynard. *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz.* Praha: Nakladatellství Československé akademie věd, 1963. 388 s.

KLEIN, Fabio Alvim. Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. *Revista de Administracao Pública*. 2010, Vol. 44, No. 2, s. 283-337. ISSN 0034-7612. [cit. 2011-03-02]. Dostupné z WWW: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:0As2A1tDQ0cJ:www.scielo.br/pdf/rap/v44n2/06.pdf+political+budget+cycle&hl=cs&gl=cz&pid=bl&srcid=ADGEESihLesIYuE0DHD9tIkYkTKeO2vzLHFMhmMrN4zB9NLTS9y1p6XKxv44vkH7nSpKCo3bjq4Y8zOQ_-s-RDE8IkKaOrx9pxrIBbYVgI2dUhGrZ8Tdqs5_V5d0O0ynMykn6w5zR8Y-&sig=AHIEtbRcWVWGAAHIZT2C7rcxfnvYUbXeXA

KOTZIÁN, Robert a kol. *Prvních 10 let Občanské demokratické strany: Od Cesty k prosperitě k tolerančnímu patentu*. Brno: Bachant, 2001. 66 s. ISBN 80-902631-5-1.

KREBS, Vojtěch a kol. *Sociální politika.* Praha: ASPI, a.s., 2007. 504 s. ISBN 978-80-7357-276-1.

KREJČÍ, Otakar. *Nová kniha o volbách.* Praha: Professional Publishing, 2006. 481 s., ISBN 80-86946-01-0.

KUČEROVÁ, Irah. *Evropská unie: hospodářské politiky.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2007. 347 s. ISBN 978-80-1212-6.

LIPPMAN, Walter. *Essays in the Public Philosophy.* Boston: Little, Brown and Co. 1955.

MATĚJŮ, Petr; VLACHOVÁ, Klára. Krystalizace politického spektra a faktory působící na volební rozhodování v České republice. Praha : Sociologický ústav AV ČR, 1997. 61 s. ISBN 80-85950-33-2.

NOVÁK, Miroslav, LEBEDA, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání.* Dobrý Voda: Aleš Čeněk, 2004. 485 s. ISBN 80-86473-88-0.

NORDHAUS William D., ALESINA, Alberto, SCHULTZE Charles, Alternative Approaches to the Political Business Cycle. *Brooking Papers on Economic Activity.* 1989, 2. s. 1-68. ISSN 1533-4465.

OCHRANA, František. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů.* Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-71-8.

OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-018-X.

OCHRANA, František, PAVEL, Jan, VÍTEK, Leoš a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance. Financování podnikatelských a nepodnikatelských aktivit.* Praha: Grada Publishing, 2010. 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.

OCHRANA, František. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky.* Praha: MATFYZPRESS, 2010. ISBN 978-80-7378-130-9

OCHRANA, František. *Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky a strategické vládnutí. Veřejná politika, veřejná volba, veřejný zájem*. Praha: CESES FSV UK,. 2005, 6, s. 43. ISSN 1801-1640.

PILNÝ, Jaroslav. *Veřejné finance*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007. 226 s. ISBN 978-80-7194-963-3

POTŮČEK, Martin. *Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti.* Praha: SLON, 1997. ISBN 80-85850-26-5.

POTŮČEK, Martin a kol.: *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku.* Praha: Gutenberg, 2002. 686 s. ISBN 80-86349-06-3.

POTŮČEK, Martin a kol. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada Publishing a.s., 2007. 360 s. ISBN 978-80-247-2126-2.

POTŮČEK, Martin a kol. *Veřejná politika.* Praha : Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.

PROCHÁZKA, Petr. *Vliv mezinárodních měnových institucí na ekonomickou reformu v ČSFR.* Praha: ALEKO, 1991. 147 s. ISBN 80-85341-25-5

PRUŠVIC, David. *Fiskállní politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství.* Praha: ČVUT, 2008. 129 s. ISBN 80-86729-43-5.

PURKRÁBEK, Miroslav. K metodologii výzkumu, formování a realizace veřejné politiky. In Potůček, Martin, Purkrábek, Miroslav, Vavroušek Josef a kol.: *Zrod teorie veřejné politiky v České republice*. Praha: Vesmír, 1994a. Řada Veřejná a sociální politika, č. 1. s. 92-97. ISBN 80-901131-6-8.

RABUŠIC, Ladislav, SIROVÁTKA, Tomáš. Český sociální stát a jeho legitimita. In Sirovátka, Tomáš a kol.: *Česká sociální politika na prahu 21. století*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. s. 131-156 ISBN 80-210-2307-4.

ROZEHNALOVÁ, Naděžda a kol. *Právo světové obchodní organizace a další kapitoly z mezinárodního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2010. 222 s. ISBN 978-80-210-5154-6.

RUBIN, Irene. *The Politics of Public Budgeting. Getting and Spending, Borrowing and Balancing.*Washington: CQ Press, 2006. ISBN 1-933116-04-4.

SLANÝ, Antonín a kol. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Praha: C.H. Beck, 2003. 375 s. ISB 80-7179-738.

STIGLIZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru.* Praha: GRADA Publishing, 1997. 661 s. ISBN 80-7169-454-1.

TABERY, Erik, *Vládneme, nerušit. Opoziční smlouva a její dědictví.* Praha: Respekt Publishing a.s., 2008. 304 s. ISBN 978-80-903766-3-2.

TETŘEVOVÁ, Liběna. *Veřejná ekonomie.* Příbram: Professional Publishing, 2008. 185 s. ISBN 978-80-86946-79-5.

Tisková zpráva CVVM: Občané k některým otázkám sociální politiky. Praha: CVVM, Sociologický ústav AV CR, 2009.

TOMANCOVÁ, Jaroslava, BRTOUN, Antonín, OBROVSKÝ, Jan. *Veřejná správa a finance.* Brno: Albert, 2009. 164 s. ISBN 978-80-7326-162-7.

TULLOCK, G.: *On Voting. A Public Choice Approach.* Cheltenham: Edward Elgar, 1998. 193 s. ISBN 1-85898-666-4

VESELÝ, Arnošt, NEKOLA M a kol. *Analýza a tvorba veřejných politik.* Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. 407 s. ISBN 978-80-86429-75-5.

VESELÝ, Arnošt. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice.* Praha: Karolinum, 2009. 262 s. ISBN 978-80-246-1714-5.

VINOPAL, Jiří. Empirická přístupnost levo-pravé orientace. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review,* 2006, Vol. 42, No. 1: s. 129-147 ISSN 0038-0288.

WOLINETZ, Steven B. Byond the Catch-All Party : Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In Gunther, Richard, Montero, José Ramón, Linz, Juan J.: *Political Parties: Old Concepts and New halanges. Oxford*. New York: Oxford University Press, 2002. s. 136-165. ISBN 978-0-19-924674-8

ŽÍDEK, Libor. *Transformace české ekonomiky. 1989-2004*. Praha: C.H.Beck, 2006. 304 s. ISBN 80-7179-922-X.

Veřejně politické dokumenty

Ústava České republiky

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

Ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s prostředky České republiky a obcí České republik

Zákon č. 197/1993 Sb., o jednorázovém přídavku na nezaopatřené děti

Zákon č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku

Zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře

Zákon č. 10/1992 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993

Zákon č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994

Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995

Zákon č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996

Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997

Zákon č. 348/1997 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1998

Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999

Zákon č. 58/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2000

Zákon č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001

Zákon č. 490/2001 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2002

Zákon č. 579/2002 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003

Zákon č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2004

Zákon č. 675/2004 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2005

Zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006

Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007

Zákon č. 360/2007 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2008

Zákon č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2009

Zákon č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2010

Státní závěrečný účet za rok 1993

Státní závěrečný účet za rok 1994

Státní závěrečný účet za rok 1995

Státní závěrečný účet za rok 1996

Státní závěrečný účet za rok 1997

Státní závěrečný účet za rok 1998

Státní závěrečný účet za rok 1999

Státní závěrečný účet za rok 2001

Státní závěrečný účet za rok 2002

Státní závěrečný účet za rok 2003

Státní závěrečný účet za rok 2004

Státní závěrečný účet za rok 2005

Státní závěrečný účet za rok 2006

Státní závěrečný účet za rok 2007

Státní závěrečný účet za rok 2008

Státní závěrečný účet za rok 2009

Programové prohlášení vlády České republiky 1992

Programové prohlášení vlády České republiky 1996

Programové prohlášení vlády České republiky 1998

Programové prohlášení vlády České republiky 2002

Programové prohlášení vlády České republiky 2004

Programové prohlášení vlády České republiky 2005

Programové prohlášení vlády České republiky 2007

Studie, výzkumy

Analýza transformačních nákladů v letech 1991 - 2004, Praha: MFČR. [cit. 2011-03-02]. Dostupné z WWW: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Analyza_transformacnich_nakladu_2004_pdf.pdf

DUBSKÁ, Drahomíra. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu jako riziko vnitřní nerovnováhy české ekonomiky.* Praha: ČSÚ, 2004. [cit. 2011-03-02]. Dostupné z WWW: http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04

Fiskální pravidla. In *Fiskální výhled České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo financí: Odbor Finanční politika, 2007. [cit. 2011-03-02]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalVyhled_2007Q1_komplet_pdf.pdf>.

Kvalita života: volební program SZ volby do PS PČR 2006. [cit. 2011-03-02]. Dostupné z WWW: http://strana.zeleni.cz/getfile.php?id=86&cid=247&name=

Hodnocení některých sociálních podmínek v ČR. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění - Sociologický ústav AV ČR, 2003. [cit. 2011-03-02]. Dostupné z WWW: http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100235s_eu30618.pdf

Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2009. Praha: MPSV, 2010. 156 s. ISBN 978-80-7421-022-8. [cit. 2011-04-22]. Dostupné z WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/9854/statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2009.pdf

Svoboda a prosperita: volební program ODS volby do PSP ČR 1992. [cit. 2011-03-02]. Dostupné z WWW: http://www.ods.cz/docs/programy/program_1992.pdf

WEIGEL, Jiří, dr.ing.CSc. *Mezinárodní měnový fond a jeho pomoc Československu.* Praha: Informační středisko institutu řízení, 1991. 19 s.

Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice v tabulkách a grafech 2009. Praha: MPSV, 2010. 52 s. ISBN 978-80-7421-023-5. [cit. 2011-04-22]. Dostupné z WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/10135/Zakladni_ukazatele_2009_ceska_verze.pdf

Internetové zdroje

Český statistický úřad: www.czso.cz

Česká národní banka: www.cnb.cz

Mezinárodní měnový fond: www.imf.org

Ministerstvo financí: www.mfcr.cz

Ministerstvo práce a sociálních věcí: www.mpsv.cz

Severoatlantická aliance: www.nato.int

Veřejný dluh České republiky: www.verejnydluh.cz

Vláda České republiky: www.vlada.cz

Volební server Českého statistického úřadu: www.volby.cz

11 SEZNAM SCHÉMAT, GRAFŮ A TABULEK

SCHÉMA 1 14
SCHÉMA 2 16
SCHÉMA 3 17
SCHÉMA 4 39

GRAF 1 52
GRAF 2 55
GRAF 3 57
GRAF 4 59
GRAF 5 62
GRAF 6 67
GRAF 7 67
GRAF 8 71
GRAF 9 72

TABULKA 1 52
TABULKA 2 55
TABULKA 3 57
TABULKA 4 59
TABULKA 5 62
TABULKA 6 64
TABULKA 7 73
TABULKA 8 74
TABULKA 9 75
TABULKA 10 78
TABULKA 11 79
TABULKA 12 81

12 PŘÍLOHY

Seznam příloh

Příloha č. 1: Otázky k rozhovorům 97

Příloha č. 2: Index stáří 98

Příloha č. 3: Lineární regrese 99

Příloha č. 4: Vývoj míry inflace 101

Příloha č. 5: Vývoj obecné míry nezaměstnanosti 102

Příloha č. 6: Skutečné vs. schválené výdaje státního rozpočtu 103

Příloha č. 7: Vývoj HDP, Příjmů SR, Výdajů SR 104

Příloha č. 8: Deficit státního rozpočtu 105

Příloha č. 1: Otázky k rozhovorům

1. Jakými **objektivními** (na vládách a politicích nezávislými) faktory je podle Vašeho názoru ovlivněna výše a struktura výdajů státního rozpočtu?
2. Jakými **subjetivními** (na vládách závislými) faktory je podle Vašeho názoru ovlivněna výše a struktura výdajů státního rozpočtu?
3. Pokud budeme sledovat výdaje státního rozpočtu v časové řadě od roku 1989 až dosud, pak podle Vašeho názoru:
    a) Jakou roli v růstu výdajů sehrávaly levicové vlády?
    b) Jakou roli měly vliv pravicové vlády?
    c) Jakou roli měla privatizace a krach některých bank?
    d) Jací další (ještě nezmíněni) nejvýznamnější aktéři a v jaké míře působí/působili na strukturu veřejných financí?
    e) Jakou roli hrají/hráli vnější aktéři globálního charakteru (mezinárodní instituce-MMF, SB, EU)?
    f) Jakou roli při sestavování státního rozpočtu hrají/hráli „silné“ osobnosti zástupující jednotlivé resorty?
    g) Jakou roli sehrávala (sehrává) odborná erudice ministrů financí? Mají reálnou šanci alespoň částečně ovlivnit „pohyb“ veřejných výdajů, dynamiku (či tendeci)?

4. Jakou roli hrají/hráli nátlakové skupiny při tvorbě státního rozpočtu a v jaké fázi jeho tvorby? je jejich vliv malý či významný? Mění se v čase (v daném sledovaném období)?
5. Jakou roli mají/měly objektivní podmínky (např. sociálně-demografický vývoj, povodně, apod.)na strukturu veřejných výdajů?
    a. Domníváte se, že mění politické strany své chování v oblasti veřejných výdajů v závislosti na fázích politického cyklu?
    b. Lze tuto závislost vysledovat ve státním rozpočtu nebo se jedná o konkrétně prosazované výdajové projekty?

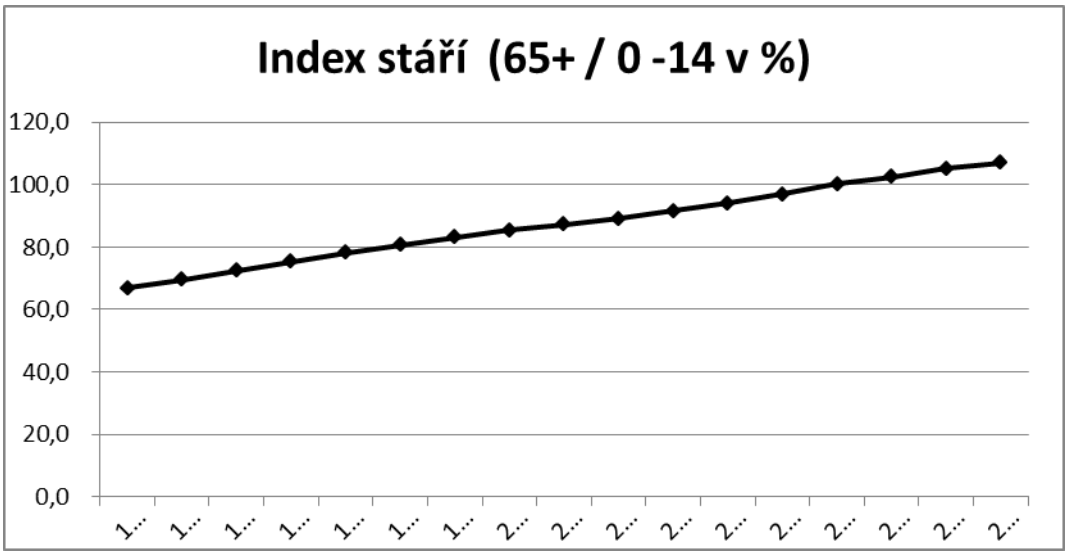
6. Dochází dle Vašeho názoru k optickému nadhodnocování příjmu ve státním rozpočtu? Z jakého důvodu? Je v tomto ohledu činěn spíše tlak na MF?

7. Co považujete za klíčové z hlediska příčin našeho rozpočtového deficitu? Jsou to příčiny související s činností vlády (zadlužováním) nebo spíše s eonomickým cyklem?

8. Považujete soudobý přístup vlády k omezování veřejných výdajů za účinný nástroj k omezení růstu veřejných výdajů a snížení deficitu a veřejného dluhu?

9. Lze podle Vás přibližně odhadnout (roky) , kdy se podaří snížit rozpočtový deficit na úroveň 3 % HDP?
10. Považujete rozpočtový deficit za více „nebezpečný“ pro ohrožení „zdraví veřejných financí“, nežli veřejný dluh?

Příloha č. 2: Index stáří



Zdroj: www.czso.cz

Příloha č. 3: Lineární regrese

Použití metody lineární regrese k ověření vlivu politického cyklu na veřejné výdaje.

Lineární regrese je statistická metoda, která zachycuje lineární závislost proměnných. Regresní analýza prokládá daty přímku a odhaduje míru závislosti mezi tzv. nezávislými a tzv. závislými proměnnými. Vycházím z rovnice užívané Albertem Alesinou a Nurielem Roubini k odhelní existence vlivu politického cyklu na proměnné HDP, inflace a nezaměstnanosti na datech vybraných zemí OECD. [Alesina, Roubini 1992: 663-688]

$$\mathbf{y_t = \alpha_0 + \alpha_1 y_{t-1} + \alpha_2 y_{t-2} + \ldots + \alpha_n y_{t-n} + \alpha_{n+1} PDUM_t + \varepsilon_t}$$

Tato dvojice vytvořila výše uvedenou regresní rovnici. Kdy jsou proměnné závislé vysvětlované pomocí tzv. zpožděných proměnných y_{t-1} a y_{t-2} a proměnné $PDUM_t$, která je označena jako proměnná politického cyklu. Tuto dvojice autorů ji konstruuje různými způsoby pro ověřování odlišných hypotéz, které vyplývají z modelů, které jsem již uvedla v kapitole 3.7.

Domnívám se, že tato rovnice má jistou vypovídající schopnost i v případě ověřování vlivu politického cyklu na výdaje ze státního rozpočtu, příp. na výdaje kapitoly MPSV.

Pro ověřování vztahu na datech ročních (nikoli na kvartálních, jak tomu bylo u Alesiny a Roubiniho), jsem stanovila $PDUM_t$ jako proměnnou dichotomickou, která nabývá hodnoty 1 ve volebním roce a hodnoty 0 v roce, ve kterém neproběhly volby. Rovnice ověřované závislosti vypadá následovně:

$$\mathbf{v_t = \alpha_0 + \alpha_1 v_{t-1} + \alpha_2 v_{t-2} + \alpha_3 PDUM_t + \varepsilon_t}$$

Přičemž jsou do rovnice vysvětlující míru schválených výdajů v roce t (v cenách roku 2009) vloženy následující proměnné: v_{t-1} výše výdajů zpožděná o 1 rok, v_{t-2} výše výdajů zpožděná o 2 roky a $PDUM_t$ proměnná politického cyklu. Stejně byla konstruována rovnice i pro výdaje MPSV.

Pro statistickou analýzu byl využit analytický software SPSS. Model se ukázal jako vhodný pro vysvětlení proměnné schválené veřejné výdaje. Signifikance modelu byla 0,00, hodnota koeficientu R-Square dosáhla výše 0,991, to znamená, že nezávisle

proměnné vysvětlují výši schválených veřejných výdajů z 99,1%. Z dalších výstupů je však patrné, že z navržených proměnných hraje významnou roli (v pětiprocentním intervalu spolehlivosti) pouze jedna proměnná, a to schválené výdaje zpožděné o 1 rok. Ostatní proměnné včetně proměnné politického cyklu mají nízkou signifikanci v modelu a vychází v analýze vlivu na závislou proměnnou jako irelevantní.

Nezávisle proměnná	**Signifikance**
Schválené výdaje SR zpožděné o 1 rok	0,043
Schválené výdaje SR zpožděné o 2 roky	0,218
Proměnná politického cyklu	0,53

Stejnou analýzu provedeme na výdajích kapitoly MPSV. Závislou proměnnou jsou schválené výdaje kapitoly MPSV v cenách roku 2009 a proměnnými nezávislými jsou schválené výdaje kapitoly MPSV zpožděné o 1 rok, tyto výdaje zpožděné o 2 roky a nakonec také proměnná politického cyklu.

Výstupem analýzy je opět označení modelu jako vhodného pro vysvětlení závislé proměnné. Signifikance dosáhla výše 0,00 a koeficient R-Square 0,908, tj. model vysvětluje 90,8% závisle proměnné. Tohoto výsledku model dosáhl opět jenom díky proměnné schválených výdajů MPSV zpožděných o 1 rok, neboť dle signifikancí ostatních proměnných v modelu je tato proměnná jediná, která má na závisle proměnnou vliv.

Nezávisle proměnná	**Signifikance**
Schválené výdaje MPSV zpožděné o 1 rok	0,015
Schválené výdaje MPSV zpožděné o 2 roky	0,897
Proměnná politického cyklu	0,855

Příloha č. 4: Vývoj míry inflace

Rok	Míra inflace
1993	20,8
1994	10,0
1995	9,1
1996	8,8
1997	8,5
1998	10,7
1999	2,1
2000	3,9
2001	4,7
2002	1,8
2003	0,1
2004	2,8
2005	1,9
2006	2,5
2007	2,8
2008	6,3
2009	1,0

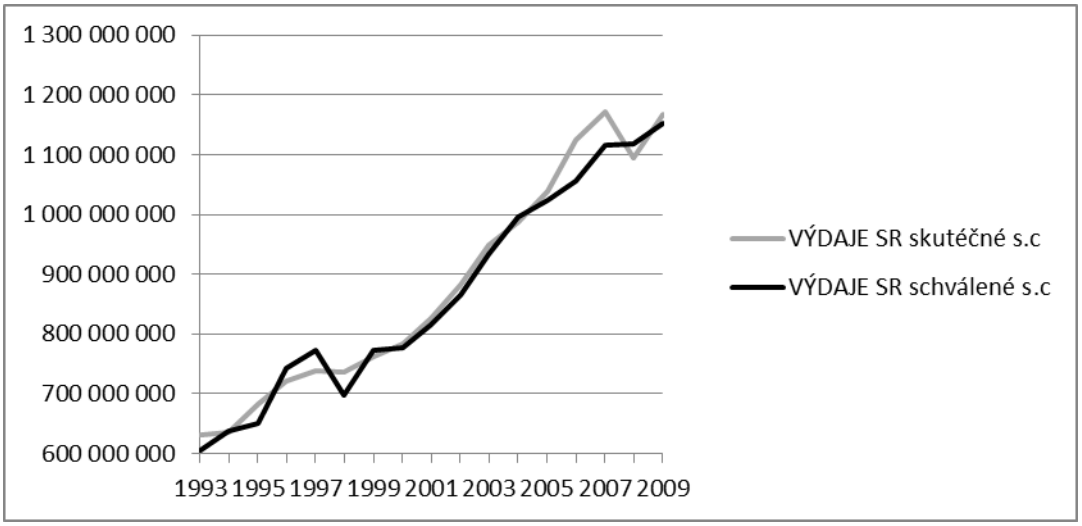
Zdroj: www.czso.cz, vlastní úprava

Příloha č. 5: Vývoj obecné míry nezaměstnanosti

Rok	Obecná míra nezaměstnanosti
1993	4,3
1994	4,3
1995	4,0
1996	3,9
1997	4,8
1998	6,5
1999	8,7
2000	8,8
2001	8,1
2002	7,3
2003	7,8
2004	8,3
2005	7,9
2006	7,1
2007	5,3
2008	4,4
2009	6,7

Zdroj: www.czso.cz, vlastní úprava

Příloha č. 6: Skutečné vs. schválené výdaje státního rozpočtu



Zdroj: Státní závěrečné účty, Zákony o státním rozpočtu z let 1993-2009, vlastní úprava

Příloha č. 7: Vývoj HDP, Příjmů SR, Výdajů SR

Rok	PŘÍJMY SR	VÝDAJE SR	HDP b.c.	PŘÍJMY SR	VÝDAJE SR	HDP b.c.
1993	357 999 900	356 918 900		k roku 1995	k roku 1995	k roku 1995
1994	390 507 800	380 059 000				
1995	439 968 000	432 738 000	1 466 500,0	100,00%	100,00%	100,00%
1996	482 817 000	484 379 000	1 683 300,0	109,74%	111,93%	114,78%
1997	508 951 000	524 668 000	1 811 100,0	115,68%	121,24%	123,50%
1998	537 410 550,53	566 741 126,48	1 996 500,0	122,15%	130,97%	136,14%
1999	567 275 409,40	596 909 065,21	2 080 800,0	128,94%	137,94%	141,89%
2000	586 207 553,04	632 268 251,45	2 189 200,0	133,24%	146,11%	149,28%
2001	626 215 614	693 920 300,31	2 352 200,0	142,33%	160,36%	160,40%
2002	704 967 068	750 682 696,75	2 464 400,0	160,23%	173,47%	168,05%
2003	699 665 054	808 718 393	2 577 100,0	159,03%	186,88%	175,73%
2004	769 207 444	862 891 675	2 814 800,0	174,83%	199,40%	191,94%
2005	866 460 161	922 798 018	2 983 900,0	196,94%	213,25%	203,47%
2006	923 059 000	1 020 640 224	3 222 400,0	209,80%	235,86%	219,73%
2007	1 025 882 854	1 092 274 577	3 535 500,0	233,17%	252,41%	241,08%
2008	1 063 941 032	1 083 943 645	3 689 000,0	241,82%	250,48%	251,55%
2009	974 614 682	1 167 009 054	3 625 900,0	221,52%	269,68%	247,25%

Zdroj: Státní závěrečné účty 1993-2009, www.czso.cz, vlastní úprava

Příloha č. 8: Deficit státního rozpočtu

Rok	Skutečné saldo SR
1993	1 081 000,00
1994	10 448 800,00
1995	7 230 000,00
1996	**-1 562 000,00**
1997	-15 717 000,00
1998	**-29 330 575,95**
1999	-29 633 655,81
2000	-46 060 698,41
2001	-67 704 686,19
2002	**-45 715 629,06**
2003	-109 053 339,00
2004	-93 684 231,00
2005	-56 337 857,00
2006	**-97 581 224,00**
2007	-66 391 723,00
2008	-20 002 613,00
2009	-192 394 372,11

Zdroj: Státní závěrečné účty 1993-2009