

## 3 Střednědobý fiskální výhled

### 3.1 Střednědobý výhled státního rozpočtu a výdajové rámce

Výhled státního rozpočtu na roky 2008 až 2010 vychází z fiskálních cílů stanovených vládou. Saldo hospodaření vládního sektoru by mělo dosáhnout hodnot -3,0 % HDP v roce 2008, -2,6 % v roce 2009 a -2,3 % v roce 2010.

Ve srovnání s dubnovým výhledem dochází k důležitému posunu ve způsobu odvození výdajových rámců státního rozpočtu (SR) a státních fondů (SF). V minulosti bylo základem pro jejich odvození saldo v národní metodice fiskálního cílení. Povinnost dodržovat závazky vůči EU, které jsou vymezeny v mezinárodně srovnatelné metodice ESA 95, vedla ke změně této dosavadní praxe. Základní parametry návrhu státního rozpočtu na rok 2008 a jeho střednědobého výhledu byly stanoveny tak, aby ČR byla schopná dosáhnout stanovených cílů v metodice ESA 95 a dostát tak závazkům v rámci mnohostranného fiskálního dohledu EU.

Současné odhady ukazují, že deficit sektoru vládních institucí v metodice ESA 95 bude v následujících letech dosahovat mírně vyšší hodnoty než podle národní metodiky fiskálního cílení. Cílové deficity veřejných rozpočtů v národní metodice jsou proto nastaveny na nižší úrovni, a to 2,5 % HDP v roce 2008, 2,3 % v roce 2009 a 2,1 % v roce 2010 (viz Tabulka 3-1).

**Tabulka 3-1: Odvození výdajových rámců od fiskálních cílů**

		2006	2007	2008	2009	2010
			<i>Predikce</i>	<i>Rozpočet</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
<b>Cíl pro vládní sektor <sup>1)</sup></b>	<i>(mld. Kč) [ 1 ]</i>	<b>-95,0</b>	<b>-121,5</b>	<b>-112,1</b>	<b>-106,4</b>	<b>-101,4</b>
<b>(ESA 95)</b>	<i>(% HDP) [ 2 ]</i>	<b>-2,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>
Rozdíl ESA 95 - fiskální cílení	<i>(mld. Kč) [ 3 ]</i>	4,4	15,5	-17,3	-12,7	-8,3
<b>Cíl pro veřejné rozpočty</b>	<i>(mld. Kč) [ 4=1-3 ]</i>	<b>-99,4</b>	<b>-137,0</b>	<b>-94,8</b>	<b>-93,7</b>	<b>-93,1</b>
<b>(metodika fiskálního cílení)</b>	<i>(% HDP) [ 5 ]</i>	<b>-3,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,1</b>
Saldo složek VR mimo SR a SF	<i>(% HDP) [ 6 ]</i>	-0,2	-0,1	-0,5	-0,5	-0,5
Cíl pro státní rozpočet a státní fondy	<i>(% HDP) [ 7=5-6 ]</i>	-2,9	-3,7	-2,0	-1,8	-1,6
státní rozpočet	<i>(mld. Kč) [ 8a ]</i>	-95,2	-133,2	-74,6	-75,6	-71,4
státní fondy	<i>(mld. Kč) [ 8b ]</i>	-23,2	-47,1	-6,4	-5,8	-1,3
Predikce příjmů SR a SF	<i>(mld. Kč) [ 9 ]</i>	915,4	1012,9	1140,5	1025,4	1066,0
státní rozpočet	<i>(mld. Kč) [ 9a ]</i>	855,9	944,0	1031,9	981,7	1017,9
státní fondy	<i>(mld. Kč) [ 9b ]</i>	59,6	68,9	108,6	43,7	48,1
<b>Nové výdajové rámce pro SR a SF</b>	<i>(mld. Kč) [ 10=9-8 ]</i>	<b>1010,6</b>	<b>1146,1</b>	<b>1215,1</b>	<b>1100,9</b>	<b>1137,4</b>
státní rozpočet	<i>(mld. Kč) [ 10a ]</i>	927,9	1030,0	1100,1	1051,5	1088,0
státní fondy	<i>(mld. Kč) [ 10b ]</i>	82,7	116,0	115,0	49,4	49,5

<sup>1)</sup> Saldo vládního sektoru pro účely hodnocení maastrichtského kritéria a procedury při nadměrném schodku (EDP B.9). Jedná se o saldo (B.9) upravené o úroky ze swapových operací, a proto se mírně liší od salda prezentovaného v Kapitole 2.2.

Předpoklad o hospodaření veřejných rozpočtů mimo SR a SF je poměrně konzervativní a počítá v letech 2008 – 2010 s prohloubením deficitu na 0,5 % HDP. Rozpočty krajů a obcí by měly hospodařit s deficitem na úrovni zhruba 0,1 % HDP. Hospodaření zdravotních pojišťoven by mělo být přibližně vyrovnané až mírně přebytkové. Směrem ke zvýšení deficitu oproti minulým letům bude působit především zvýšení nákladů na úhrady závazků spojených s odstraněním starých ekologických zátěží. Plánované využití zdrojů z privatizace pro tyto účely může prohlubovat deficit v jednotlivých letech až o 0,5 % HDP.

Na základě uvedených předpokladů a predikce příjmů byly odvozeny nové výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy, které by měly zajistit dosažení stanovených fiskálních cílů. Činí 1215,1 mld. Kč v roce 2008, 1100,9 mld. Kč v roce 2009 a 1137,4 mld. Kč v roce 2010. Pokles úrovně mezi roky 2008 a 2009 je dán skutečností, že do výhledu po roce 2008 nejsou zahrnuty očekávané příjmy z fondů EU. Pozdější navýšení rámců o výdaje financované z těchto zdrojů patří mezi jejich povolené úpravy.

Již schválené výdajové rámce je podle zákona o rozpočtových pravidlech možné upravovat pouze v taxativně vymezených případech. V roce 2006 byly kromě státního rozpočtu na rok 2007 schváleny i výdajové rámce pro roky 2008 a 2009. Výdajové rámce schválené v roce 2006 dosahují po zohlednění změn ve vzájemných dotačních vztazích mezi státním rozpočtem a státními fondy (konsolidace) a po promítnutí úprav povolených rozpočtovými pravidly úrovně 1229,7 mld. Kč v roce 2008 a 1135,8 mld. Kč v roce 2009.

**Tabulka 3-2: Úprava výdajových rámců podle rozpočtových pravidel (metodika fiskálního cílení, mld. Kč)**

		2008	2009
<b>Rámce schválené v roce 2006 - nekonsolidované</b>	[ 1 ]	<b>1088,7</b>	<b>1130,7</b>
Konsolidace v roce 2006	[ 2 ]	18,0	18,1
Rámce schválené v roce 2006 - konsolidované	[ 3=1-2 ]	1070,7	1112,6
<b>Povolené úpravy</b>	[ 4=5+6+7 ]	<b>76,1</b>	-
- změna rozpočtového určení daní	[ 5 ]	-	-
- změna objemu výdajů financovaných z prostředků EU	[ 6 ]	76,1	-
- mimořádné vlivy	[ 7 ]	-	-
Rámce schválené v roce 2006 po úpravách - konsolidované	[ 8=3+4 ]	1146,8	1112,6
Konsolidace v roce 2007	[ 9 ]	82,9	23,2
<b>Rámce schválené v roce 2006 po úpravách - nekonsolidované</b>	[ 10=8+9 ]	<b>1229,7</b>	<b>1135,8</b>

Nově odvozené výdajové rámce dosahují nižší hodnoty než původně schválené výdajové rámce, které představují maximální limit pro výdaje státního rozpočtu a státních fondů v letech 2008 a 2009. Důvodem je zejména skutečnost, že nové rámce vycházejí z ambicióznějších fiskálních cílů. Rozpočtová politika tak po dvou letech výrazného překračování výdajových rámců zaznamenává podstatné zpřísnění výdajové disciplíny.

**Tabulka 3-3: Vyhodnocení plnění výdajových rámců (metodika fiskálního cílení, mld. Kč)**

		2008	2009
Rámce schválené v roce 2006 po úpravách	[ 1 ]	1229,7	1135,8
Nové výdajové rámce	[ 2 ]	1215,1	1100,9
<b>Zpřísnění (-) / překročení (+) výdajových rámců</b>	[ 3=2-1 ]	<b>-14,6</b>	<b>-34,9</b>

## 3.2 Střednědobý výhled vládního sektoru

### Saldo vládního sektoru

Střednědobý výhled státního rozpočtu prezentovaný v předchozí části představuje nejdůležitější součást hospodaření vládního sektoru. Současně se jedná o hlavní nástroj vlády k realizaci makroekonomické politiky a k výkonu dalších funkcí veřejných financí. Ekonomický vývoj a výsledky celého vládního sektoru se však mohou od záměrů vlády z řady důvodů odchylovat. Vláda nemá pod přímou kontrolou značnou část vládních institucí, zejména obce a kraje, zdravotní pojišťovny a další. Statistické zachycení vládního sektoru je navíc odlišné od způsobu rozpočtování. Zatímco rozpočtový proces se zabývá plánováním peněžních transakcí, v systému národních účtů je vládní sektor zachycen na akruálním principu.

Přechod mezi saldem veřejných rozpočtů v metodice fiskálního cílení, která je založena na bázi hotovostních toků, a saldem sektoru vládních institucí v akruální metodice národních účtů je znázorněn v Tabulce 3-4. Je třeba upozornit, že uvedené rozčlenění rozdílu mezi metodikami má i za minulost značně normativní charakter a očekávaný vliv jednotlivých faktorů v budoucnosti je nutné vnímat pouze orientačně.

**Tabulka 3-4: Saldo podle metodiky fiskálního cílení a národních účtů (ESA 95)**

		2006	2007	2008	2009	2010
		<i>Předběžně</i>	<i>Predikce</i>	<i>Rozpočet</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Saldo veřejných rozpočtů (fiskální cílení)	<i>(mln. Kč)</i>	-99,4	-137,0	-94,8	-93,7	-93,1
	<i>(% HDP)</i>	<b>-3,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,1</b>
Rozdíly mezi ESA 95 a fiskálním cílením	<i>(mln. Kč)</i>	4,4	15,5	-17,3	-12,7	-8,3
- rozdíl mezi hotovostním a akruálním principem	<i>(mln. Kč)</i>	20,3	21,0	-12,0	-5,0	0,0
- vymezení sektoru	<i>(mln. Kč)</i>	-7,0	-5,0	-3,0	0,0	0,0
- ostatní metodické rozdíly	<i>(mln. Kč)</i>	-8,9	-0,5	-2,3	-7,7	-8,3
Saldo sektoru vládních institucí <sup>1)</sup> (ESA 95)	<i>(mln. Kč)</i>	-95,0	-121,5	-112,1	-106,4	-101,4
	<i>(% HDP)</i>	<b>-2,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>

<sup>1)</sup> Saldo vládního sektoru pro účely hodnocení maastrihtského kritéria a v rámci procedury při nadměrném schodku (EDP B.9). Jedná se o saldo vládního sektoru (B.9) upravené o úroky ze swapových operací, a údaje se proto mírně liší od salda prezentovaného v Kapitole 2.2.

Hlavním faktorem, který bude v horizontu fiskálního výhledu ovlivňovat vývoj rozdílu mezi saldy v obou metodikách, je odlišný hotovostní a akruální dopad daňové reformy na daňové příjmy (viz Tabulka 3-8). Zatímco akruální příjmy (daňová povinnost) v případě snížení sazby daně poklesnou okamžitě, peněžní dopad je z důvodu zálohového způsobu plateb daní zpožděn v čase. V období snižování sazeb tedy akruální příjmy dosahují nižší úrovně než hotovostní inkaso a je možné očekávat, že tento faktor bude mírně prohlubovat saldo podle národních účtů oproti fiskálnímu cílení.

Fiskální výhled na období let 2008 až 2010 je ovlivněn přijatým souhrnem reformních opatření. Část opatření je motivována fiskálními důvody, zejména nutností snižovat vládní deficit. Většina opatření je současně vedena snahou podporovat ekonomickou výkonnost a zlepšovat fungování trhu práce.

Změnu fiskálního scénáře ve srovnání s loňským výhledem znázorňuje Tabulka 3-5.

**Tabulka 3-5: Meziroční změna výhledu hospodaření vládního sektoru (ESA 95, % HDP)**

		2007	2008	2009	2010
		Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
<b>Autonomní scénář</b>					
<b>Saldo vládního sektoru - říjen 2006</b>	[ 1 ]	<b>-4,0</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,2</b>	.
Meziroční změna autonomního scénáře	[ 2 ]	0,6	0,3	0,5	.
<b>Saldo vládního sektoru - říjen 2007</b>	[ 3=1+2 ]	<b>-3,4</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,7</b>	-2,4
<b>Dopady rozpočtových opatření</b>					
<b>Příjmy celkem</b>	[ 4 ]	-	<b>0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>
Daně	[ 4a ]	-	0,2	-0,4	-0,6
Sociální příspěvky	[ 4b ]	-	0,0	0,0	-0,1
<b>Výdaje celkem</b>	[ 5 ]	-	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,9</b>
Sociální transfery	[ 5a ]	-	-0,8	-0,8	-0,9
Náhrady zaměstnancům	[ 5b ]	-	-0,1	-0,2	-0,3
Ostatní výdajové škrty a úspory	[ 5c ]	-	0,0	-0,1	-0,4
Zvýšení investic do infrastruktury	[ 5d ]	-	0,3	0,2	0,3
Ostatní výdajová opatření	[ 5e ]	-	0,4	0,3	0,4
<b>Saldo vládního sektoru</b>	[ 6=4-5 ]	-	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Fiskální cíle</b>					
<b>Saldo vládního sektoru - říjen 2007</b>	[ 7=3+6 ]	<b>-3,4</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>

Meziroční snížení deficitu v autonomním scénáři se odvíjí od příznivějších předpokladů o makroekonomickém vývoji, které se promítají do vyšších odhadovaných příjmů z daní a sociálních příspěvků. Zatímco dubnový výhled vycházel z horšího autonomního scénáře než výhled z října 2006, příznivý vývoj daňových příjmů od dubna vedl k přehodnocení odhadů a ke zvýšení autonomní predikce příjmů. To se projevilo i zlepšením autonomního scénáře pro saldo (bližší viz část Příjmy vládního sektoru).

Kromě autonomního zlepšení přispějí ke snížení salda vládního sektoru i fiskálně motivované výdajové úspory v rozsahu zhruba 0,9 p.b. HDP v roce 2008, 1,1 p.b. HDP v roce 2009 a 1,6 p.b. v roce 2010 (součet řádků 5a, 5b a 5c). Tato úspora je využita k postupnému snižování daňového zatížení práce a právnických osob a částečně k posílení výdajových priorit, zejména investic do infrastruktury.

Ke zvýšení výdajů bude působit rovněž skutečnost, že dodatečné příjmy budou inkasovat i části veřejných rozpočtů, na které se nevztahují výdajové limity (místní rozpočty, zdravotní pojišťovny). Tyto instituce zřejmě nevyužijí veškeré dodatečné zdroje na zlepšení salda svého hospodaření, ale zčásti také ke zvýšení výdajů (součást položky Ostatní výdajová opatření).

Pozitivním rysem současného výhledu je skutečnost, že dodatečné příjmy státního rozpočtu v důsledku lepšího než původně očekávaného makroekonomického vývoje jsou použity plně ke snížení deficitu. Dopad aktivních rozpočtových opatření je rovněž pozitivní a současně dochází k restrukturalizaci výdajové strany od mandatorních k nenárokovým výdajům a příjmové strany od přímého k nepřímému zdanění.

Domníváme se, že deficit vládního sektoru v roce 2008 dosáhne spíše nižší hodnoty, než činí fiskální cíl. Důvodem jsou lepší než původně očekávané výsledky hospodaření v předchozích letech, konzervativní predikce daňových příjmů a poměrně opatrné předpoklady o hospodaření veřejných rozpočtů mimo státní rozpočet a státní fondy (viz Tabulka 3-1).

Určitým rizikem ve výhledu je snižování souhrnného pozitivního dopadu reformních opatření v čase. Zatímco fiskální cíl v roce 2008 by měl být podle současných odhadů relativně bezpečně dosažitelný, pokles deficitu v letech 2009 a 2010 je ve výhledu dosahován prostřednictvím dalších úspor a škrťů,

kteří ovšem na rozdíl od úspor v sociální oblasti nemají systematický charakter. Konsolidační fiskální úsilí je soustředěno do roku 2008 a je pravděpodobné, že udržení konsolidační strategie bude vyžadovat přijetí dodatečných opatření pro roky 2009 a 2010.

Dalším rizikem je možnost zapojení prostředků akumulovaných v rezervních fondech do výdajů. Stav prostředků v rezervních fondech ke konci roku 2006 činil 2,1 % HDP. Očekáváme, že postupné zpříšňování podmínek pro nakládání s těmito prostředky bude zvyšovat motivaci k jejich využití, což výrazně zvyšuje nejistotu odhadu salda v následujících letech.

**Tabulka 3-6: Hospodaření sektoru vládních institucí (ESA 95)**

		2006	2007	2008	2009	2010
		<i>Předběžně</i>	<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Saldo sektoru vládních institucí	(% HDP)	<b>-2,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>
Příjmy celkem	(% HDP)	<b>40,7</b>	<b>39,8</b>	<b>39,5</b>	<b>38,1</b>	<b>37,1</b>
	(růst v %)	6,5	6,9	7,3	3,8	4,8
Výdaje celkem	(% HDP)	<b>43,6</b>	<b>43,3</b>	<b>42,4</b>	<b>40,7</b>	<b>39,4</b>
	(růst v %)	5,1	8,3	6,1	3,2	4,2

Do roku 2010 očekáváme pokles podílu příjmů i výdajů na HDP vlivem autonomního poklesu daňové kvóty, aktivního snižování daňového zatížení a aktivních výdajových opatření.

Saldo vládního sektoru by se mělo stabilizovat bezpečně pod úrovní 3 % HDP. Posun směrem k vyrovnanému hospodaření je však podmíněn přijetím dalších reformních opatření.

### Příjmy vládního sektoru

Dynamika příjmů vládního sektoru bude ovlivňována zejména dopady daňové reformy. Daňové příjmy zaznamenají v roce 2008 poměrně rychlý růst, jelikož kladný dopad zvýšení daně z přidané hodnoty, spotřebních daní a zavedení ekologických daní převáží nad dopadem snížení sazeb daní z příjmů (viz Tabulka 3-8).

V letech 2009 a 2010 se budou jak daňové, tak celkové příjmy zvyšovat pouze velmi nízkým tempem. U přímých daní dojde k dalšímu poklesu sazeb a nepřímé daně se budou zvyšovat pomaleji než HDP z důvodu jejich nižší než jednotkové elasticity.

Pomaleji než objem mezd a platů se budou vyvíjet také příspěvky na sociální a zdravotní pojištění. Negativní dopad na tyto příjmy bude mít zavedení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné a úpravy systémů nemocenského a úrazového pojištění, které by měly nabýt účinnosti v roce 2009, resp. 2010. Výsledkem uvedených opatření bude poměrně výrazný pokles složené daňové kvóty mezi roky 2007 a 2010 o cca 2,6 p.b. HDP.

U daňových příjmů je především v roce 2008 patrná restrukturalizace od přímých k nepřímým daním. Pokles podílu daní z důchodů a jmění je kompenzován zvýšením inkasa daní z výroby.

Pokles důchodů z vlastnictví je dán především předpokládaným poklesem příjmů z dividend vyplácených podniky ve vlastnictví státu. Nejdynamičtější položkou na příjmové straně budou přijaté transfery (součást položky Ostatní) v důsledku náběhu prostředků čerpaných z fondů EU. Příliv těchto prostředků nemá přímý vliv na saldo, neboť se ve stejném rozsahu promítá do hospodaření vládního sektoru i jako výdaj.

Úroveň příjmů vládního sektoru se v porovnání s dubnovým výhledem poměrně výrazně zvyšuje. Část tohoto zvýšení je dána metodickou změnou zachycení sociálních příspěvků placených státem za státní pojištění. ČSÚ tyto příspěvky nově zaznamenává jako příjem vládního sektoru od sektoru domácností. Proti tomu je na výdajích tato platba zaznamenána jako sociální transfer sektoru domácností.

Podstatná část zvýšení příjmů je způsobena optimističtější predikcí daňových příjmů. Predikce daní v dubnovém výhledu státního rozpočtu byla negativně ovlivněna velmi nízkým inkasem daní v prvních měsících roku 2007. Následný vývoj ukazuje, že se s největší pravděpodobností jednalo o jednorázový výkyv a predikce daní byla pro návrh státního rozpočtu a jeho výhled opět navýšena.

**Tabulka 3-7: Příjmy sektoru vládních institucí**

		2006	2007	2008	2009	2010
		<i>Předběžně</i>	<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
<b>Příjmy celkem</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>1314,7</b>	<b>1405,4</b>	<b>1508,6</b>	<b>1565,3</b>	<b>1640,3</b>
	<i>(růst v %)</i>	6,5	6,9	7,3	3,8	4,8
<b>Daňové příjmy</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>637,2</b>	<b>695,8</b>	<b>754,0</b>	<b>776,4</b>	<b>810,6</b>
	<i>(růst v %)</i>	3,4	9,2	8,4	3,0	4,4
Daně z výroby a dovozu	<i>(mld. Kč)</i>	<b>351,4</b>	<b>383,4</b>	<b>438,9</b>	<b>457,0</b>	<b>476,0</b>
	<i>(růst v %)</i>	2,7	9,1	14,5	4,1	4,2
z toho: Daň z přidané hodnoty	<i>(mld. Kč)</i>	<b>208,8</b>	<b>229,6</b>	<b>271,5</b>	<b>287,2</b>	<b>303,4</b>
	<i>(růst v %)</i>	-0,8	9,9	18,2	5,8	5,6
Spotřební daně	<i>(mld. Kč)</i>	<b>119,9</b>	<b>129,4</b>	<b>142,6</b>	<b>144,2</b>	<b>146,3</b>
	<i>(růst v %)</i>	8,5	7,9	10,2	1,1	1,5
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	<i>(mld. Kč)</i>	<b>284,8</b>	<b>311,4</b>	<b>314,1</b>	<b>318,4</b>	<b>333,5</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,2	9,3	0,8	1,4	4,8
z toho: Daň z příjmu fyzických osob	<i>(mld. Kč)</i>	<b>136,6</b>	<b>150,3</b>	<b>141,6</b>	<b>151,8</b>	<b>163,3</b>
	<i>(růst v %)</i>	0,2	10,0	-5,8	7,2	7,6
Daň z příjmu právnických osob	<i>(mld. Kč)</i>	<b>144,4</b>	<b>157,1</b>	<b>168,3</b>	<b>162,3</b>	<b>165,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	8,2	8,8	7,1	-3,6	2,1
Kapitálové daně	<i>(mld. Kč)</i>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	26,7	1,9	4,2	4,2	4,4
<b>Sociální příspěvky</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>524,8</b>	<b>572,0</b>	<b>609,2</b>	<b>633,6</b>	<b>662,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	8,9	9,0	6,5	4,0	4,6
<b>Důchody z vlastnictví</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>25,6</b>	<b>20,1</b>	<b>19,1</b>	<b>19,0</b>	<b>18,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	20,5	-21,5	-4,9	-0,5	-1,3
<b>Ostatní</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>127,2</b>	<b>117,5</b>	<b>126,3</b>	<b>136,4</b>	<b>148,2</b>
	<i>(růst v %)</i>	10,6	-7,6	7,5	8,0	8,7
<b>Daňová kvóta</b>	<i>(% HDP)</i>	<b>36,0</b>	<b>35,9</b>	<b>35,7</b>	<b>34,3</b>	<b>33,3</b>

**Tabulka 3-8: Dopady daňové reformy na daňové příjmy (mld. Kč)**

	hotovostní dopady			akruální dopady		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Daň z přidané hodnoty	26,5	27,9	29,1	27,2	28,0	29,2
Daň z příjmu fyzických osob	-20,3	-28,7	-33,7	-21,2	-30,1	-34,3
Daň z příjmu právnických osob	0,0	-20,1	-40,7	-9,3	-23,8	-34,0
Spotřební daně	11,1	11,4	11,4	11,6	11,6	11,6
Majetkové daně	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
<b>Celkem</b>	<b>16,9</b>	<b>-9,9</b>	<b>-34,3</b>	<b>7,9</b>	<b>-14,7</b>	<b>-27,9</b>
<b>Celkem (% HDP)</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>

## Výdaje vládního sektoru

Schválené výdajové rámce implikují, že se vládní výdaje budou v letech 2008 až 2010 zvyšovat jen velmi pomalu. Tempo jejich růstu bude nižší než u příjmů a hluboko pod dynamikou nominálního HDP. Dodržení výdajových rámců bude umožněno zejména prostřednictvím úsporných opatření v oblasti sociálních dávek a mezd a platů.

Výdaje vládních institucí na konečnou spotřebu v 1. pololetí 2007 meziročně vzrostly pouze o 2,6 % v nominálním vyjádření. Předpokládáme, že vzhledem k dalším plánovaným úsporám bude spotřeba vlády v reálném vyjádření mírně klesat a nominálně její růst nepřekročí v horizontu výhledu hranici 3 %.

Druhou položkou, která bude výrazně přispívat k nízkému nárůstu vládních výdajů, jsou peněžité sociální dávky. Přehled dopadů opatření v sociální oblasti shrnuje Tabulka 3-10.

Jedinými dynamicky rostoucími výdaji by tak měly být investice do fixního kapitálu. Investice do infrastruktury byly posíleny již v rozpočtu na rok 2008 a dále je možné očekávat zesílení přílivu prostředků z fondů EU. Předpoklady o míře čerpání strukturálních fondů byly revidovány mírně směrem dolů, přesto by měl příliv prostředků generovat poměrně rychlý růst investic.

Ostatní položky výdajů, dotace a běžné a kapitálové transfery zaznamenávají silně volatilní vývoj. Očekáváme, že po jejich výrazném navýšení v letech 2007 a 2008 dojde v souladu se současnými záměry vlády k jejich mírnému poklesu.

**Tabulka 3-9: Výdaje sektoru vládních institucí**

		2006	2007	2008	2009	2010
		<i>Předběžně</i>	<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
<b>Výdaje celkem</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>1409,2</b>	<b>1526,8</b>	<b>1620,6</b>	<b>1671,7</b>	<b>1741,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	5,1	8,3	6,1	3,2	4,2
<b>Výdaje na konečnou spotřebu</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>685,4</b>	<b>706,7</b>	<b>728,2</b>	<b>749,4</b>	<b>767,2</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,1	3,1	3,0	2,9	2,4
Výdaje na kolektivní spotřebu	<i>(mld. Kč)</i>	<b>343,4</b>	<b>344,6</b>	<b>347,1</b>	<b>350,3</b>	<b>353,6</b>
	<i>(růst v %)</i>	3,9	0,3	0,7	0,9	0,9
Výdaje na individuální spotřebu	<i>(mld. Kč)</i>	<b>341,9</b>	<b>362,1</b>	<b>381,1</b>	<b>399,1</b>	<b>413,6</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,4	5,9	5,3	4,7	3,6
Naturální sociální transfery	<i>(mld. Kč)</i>	<b>171,2</b>	<b>183,5</b>	<b>194,5</b>	<b>204,3</b>	<b>212,4</b>
	<i>(růst v %)</i>	2,3	7,2	6,0	5,0	4,0
Transfery individuálních netržních výrobků a služeb	<i>(mld. Kč)</i>	<b>170,7</b>	<b>178,6</b>	<b>186,6</b>	<b>194,9</b>	<b>201,2</b>
	<i>(růst v %)</i>	6,5	4,6	4,5	4,4	3,2
<b>Sociální transfery jiné než naturální</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>407,4</b>	<b>457,7</b>	<b>468,8</b>	<b>485,2</b>	<b>508,0</b>
	<i>(růst v %)</i>	8,2	12,3	2,4	3,5	4,7
<b>Úroky</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>35,5</b>	<b>41,7</b>	<b>48,7</b>	<b>51,2</b>	<b>53,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	3,3	17,5	16,7	5,1	3,8
<b>Dotace</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>62,0</b>	<b>69,4</b>	<b>83,3</b>	<b>79,1</b>	<b>79,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	12,2	12,0	20,0	-5,0	0,0
<b>Tvorba hrubého fixního kapitálu</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>161,5</b>	<b>179,5</b>	<b>200,8</b>	<b>222,5</b>	<b>246,8</b>
	<i>(růst v %)</i>	10,2	11,2	11,9	10,8	10,9
<b>Ostatní</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>57,5</b>	<b>71,8</b>	<b>90,8</b>	<b>84,3</b>	<b>87,5</b>
	<i>(růst v %)</i>	-17,4	24,9	26,6	-7,2	3,8
<b>Náhrady zaměstnancům</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>251,0</b>	<b>267,5</b>	<b>277,2</b>	<b>287,1</b>	<b>295,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	6,0	6,6	3,6	3,6	3,0
<b>Sociální transfery celkem</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>578,6</b>	<b>641,2</b>	<b>663,3</b>	<b>689,5</b>	<b>720,4</b>
	<i>(růst v %)</i>	6,4	10,8	3,4	3,9	4,5

**Tabulka 3-10: Dopady reformy veřejných financí v sociální oblasti (mld. Kč)**

	2008	2009	2010
<b>Dopad na příjmy</b>			
Zavedení maximálního vyměřovacího základu pro sociální a zdravotní pojištění	-6,6	-6,9	-7,2
Odložení zákona o úrazovém pojištění na rok 2010	-5,9	-5,1	1,0
Odložení zákona o nemocenském pojištění na rok 2009 <sup>1)</sup>	11,3	10,1	0,0
<b>Celkový vliv na sociální příjmy</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>-6,2</b>
<b>Dopad na výdaje</b>			
Odložení zákona o úrazovém pojištění na rok 2010	-3,4	-3,5	0,0
Odložení zákona o nemocenském pojištění na rok 2009	-6,8	-2,6	-6,5
Dávky státní sociální podpory	-8,5	-9,8	-13,1
Zmrazení platby státu do systému veřejného zdravotního pojištění	-3,4	-6,4	-2,0
Další změny ve všeobecném zdravotním pojištění od roku 2010 <sup>2)</sup>	0,0	0,0	-6,6
Zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví	-4,0	-4,0	-4,0
Dávky důchodového pojištění	-1,6	-1,1	0,0
Ostatní změny v sociální oblasti	-1,6	-7,1	-6,7
<b>Celkový vliv na sociální výdaje</b>	<b>-25,3</b>	<b>-30,5</b>	<b>-34,9</b>
<b>Dopad na saldo</b>			
<b>Celkový vliv na saldo</b>	<b>24,2</b>	<b>28,6</b>	<b>28,7</b>
<b>Celkový vliv na saldo (% HDP)</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>

<sup>1)</sup> Podle loňského rozpočtového výhledu činil negativní dopad zákona o nemocenském pojištění na příjmy 11,9 mld. Kč v prvním roce plánované účinnosti (2008) a 22,7 mld. Kč ve druhém roce účinnosti (2009). Odložení zákona o rok a mírná úprava odhadu dopadů vede ke zvýšení očekávaných příjmů proti loňskému výhledu o částky uvedené v tabulce.

<sup>2)</sup> Vláda očekává další úsporná opatření v roce 2010 ve výši 6,6 mld. Kč, příslušné legislativní změny pro tento rok nicméně zatím schváleny nebyly. Zmrazení platby státu do systému zdravotního pojištění je platné pouze do roku 2009.

## Dluh vládního sektoru

Podíl vládního dluhu na HDP se pravděpodobně bude pohybovat na nižší úrovni, než uváděl dubnový výhled. Hlavními faktory je nižší očekávaná potřeba financovat deficity v celém období let 2007 až 2010 a zvýšení odhadů nominálního HDP. Očekáváme, že podíl dluhu na HDP bude v horizontu výhledu téměř stabilní s mírným poklesem v roce 2010.

Změna podílu dluhu je také poměrně značně ovlivněna ostatními faktory ovlivňujícími vztah mezi deficitem a dluhem (tzv. stock-flow adjustment). Jelikož dluh je založen na hotovostním přístupu, zatímco saldo vládního sektoru je vyjádřeno na aktuálním principu, do vztahu mezi oběma veličinami vstupuje mimo jiné rozdíl mezi inkasem daní na hotovostní a aktuální bázi. Zvýšení rozdílu ve



prospěch hotovostního inkasa vlivem změn daňového systému se projeví nižší potřebou hotovostního financování, než by odpovídalo úrovni aktuálního deficitu<sup>6</sup>.

**Tabulka 3-11: Hrubý konsolidovaný vládní dluh**

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
				Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
<b>Vládní instituce celkem</b>	(mld. Kč)	<b>903,5</b>	<b>973,0</b>	<b>1071,2</b>	<b>1159,0</b>	<b>1241,4</b>	<b>1327,9</b>
Ústřední vládní instituce	(mld. Kč)	830,9	891,7	982,3	1067,6	1146,0	1226,6
Místní vládní instituce	(mld. Kč)	79,1	86,6	92,0	94,5	98,5	104,5
Fondy sociálního zabezpečení	(mld. Kč)	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Podíl vládního dluhu na HDP</b>	(% HDP)	<b>30,2</b>	<b>30,1</b>	<b>30,4</b>	<b>30,3</b>	<b>30,2</b>	<b>30,0</b>
<b>Příspěvky ke změně dluhu</b>							
<b>Změna dluhu</b>	(p. b.)	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>
<b>Primární saldo vládního sektoru</b>	(p. b.)	<b>2,4</b>	<b>1,8</b>	<b>2,3</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>
<b>Úroky</b>	(p. b.)	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
<b>Růst HDP v běžných cenách</b>	(p. b.)	<b>-1,8</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,1</b>
<b>Ostatní faktory</b>	(p. b.)	<b>-1,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,3</b>
Rozdíly mezi hotovostním a aktuálním principem	(p. b.)	-0,8	0,0	0,0	-0,3	-0,2	0,0
Čisté pořízení finančních aktiv	(p. b.)	-1,1	-0,8	-0,7	-0,4	-0,3	-0,3
z toho: privatizace	(p. b.)	3,6	0,1	0,9	0,0	0,0	0,0
Přecenění a ostatní faktory	(p. b.)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Dalším faktorem, který dlouhodobě omezuje nutnost dluhového financování, je využívání privatizačních příjmů k financování deficitů na úkor stavu finančních aktiv. Očekáváme, že do roku 2010 budou postupně do financování deficitů zapojovány privatizační příjmy akumulované v předchozím období (viz záporné pořízení finančních aktiv). Výhled nepočítá s dalšími, dosud neschválenými privatizačními akcemi. Vzhledem k tomu, že jejich realizace je poměrně pravděpodobná, projekce dluhu je zatížena rizikem směrem k nižšímu podílu dluhu na HDP.

### Cyklický vývoj

Česká ekonomika se podle současných odhadů potenciálního produktu a makroekonomické predikce nachází na vrcholu hospodářského cyklu. Do roku 2010 by se měla kladná produkční mezera uzavírat z důvodu zpomalení tempa růstu reálného HDP pod jeho potenciální úroveň. To se projeví snižováním kladné cyklické složky salda sektoru vládních institucí, což bude ztěžovat úsilí o snížení nominálního deficitu.

<sup>6</sup> Blíže k problematice vztahu mezi deficitem a dluhem a rozdíly mezi hotovostní a aktuální metodikou viz Fiskální výhled (duben 2007), případně stálá metodická příloha, která je společně s publikací dostupná na internetových stránkách MF ([www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)).

Fiskální úsilí definované jako meziroční změna strukturálního salda dosáhne nejvyšší hodnoty v roce 2008 a bez přijetí dodatečných konsolidačních opatření se bude v dalších letech snižovat. ČR je přitom v rámci fiskálních pravidel EU vázána podmínkou vyvíjet fiskální úsilí na úrovni minimálně 0,5 p.b. HDP ročně.

**Tabulka 3-12: Strukturální saldo vládního sektoru (v % HDP)**

	2006 <i>Předběžně</i>	2007 <i>Predikce</i>	2008 <i>Výhled</i>	2009 <i>Výhled</i>	2010 <i>Výhled</i>
Růst HDP ve stálých cenách (v %)	6,4	5,9	5,0	5,1	5,3
Růst potenciálního HDP (v %)	5,3	5,2	5,5	5,6	5,7
Produkční mezera	0,7	1,3	0,9	0,4	0,0
<b>Saldo vládního sektoru</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>
Cyklická složka salda	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0
<b>Cyklicky očištěné saldo</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,3</b>
Jednorázové a ostatní přechodné operace	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Strukturální saldo</b>	<b>-3,0</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,3</b>
Úroky	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2
<b>Strukturální primární saldo</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,1</b>
<b>Fiskální úsilí</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>

Za povšimnutí stojí v mezinárodním srovnání nízké úrokové platby a velmi vysoký primární deficit. Většina zemí, které bojují s vysokou úrovní vládního deficitu, čelí také vysokým nákladům na obsluhu vládního dluhu. Aby tyto země dosáhly vyrovnaného hospodaření, musely by udržovat primární saldo ve značném přebytku. ČR svou výhodu v podobě nízkých nákladů dluhové služby nevyužívá a hospodáří s druhým nejhorším primárním saldem ze všech zemí EU.

### 3.3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

Dlouhodobá udržitelnost patří mezi slabá místa veřejných financí. Ve srovnání s dlouhodobou projekcí vládního sektoru publikovanou v dubnovém Fiskálním výhledu nedoznaly výsledky zásadních změn. Největší riziko pro veřejné finance i nadále představuje očekávaný demografický vývoj, který v následujících několika dekádách poměrně dramaticky zvýší podíl osob důchodového věku na ekonomicky aktivní populaci. Vláda se v současnosti problémem stárnutí populace a jeho dopady na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí zabývá a příprava reformy důchodového systému a systému zdravotní péče nabývá konkrétnějších podob.

#### Důchodový systém

Postup řešení problematiky důchodového systému je rozdělen do tří fází. První fáze je již připravena a v současnosti projednávána Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. Návrh obsahuje stabilizující parametrické úpravy současného průběžně financovaného systému. Mezi hlavní body patří pokračování ve zvyšování důchodového věku postupně až na 65 let, sjednocení věku pro nárok na „trvalý“ vdovský nebo vdovecký důchod s vazbou na důchodový věk a transformace plného invalidního důchodu na důchod starobní při dosažení věku 65 let. Po implementaci uvedených opatření by mělo dojít k úspoře výdajů důchodového systému o zhruba 1 p.b. HDP v roce 2050. Dále se navrhuje prodloužit minimální délku doby pojištění, omezit její náhradní doby a upravit současné definice invalidity a vytvořit rezervní účet pro důchodovou reformu.

Druhá fáze přinese oddělení majetku akcionářů a klientů u systému dobrovolného důchodového připojištění a jeho další úpravy směřující ke zvýšení motivace klientů a participace zaměstnavatelů na

podpoře důchodového připojištění. Zavedena bude i garance minimálního příjmu důchodců ve výši životního minima.

V rámci třetí fáze bude případně vytvořen další dobrovolný spořicí pilíř důchodového systému, založený na možnosti (částečného) vyvázání se ze státního průběžného systému (opt-out).

Došlo rovněž k obnovení politické debaty nad strategickými otázkami směřování důchodového systému. V červnu 2007 se poprvé sešel tým složený z vrcholných představitelů jednotlivých parlamentních stran, kteří se dlouhodobě problematikou důchodové reformy zabývají. Jeho úkolem je vyjednat všeobecně přijatelný návrh důchodové reformy, který bude vycházet z výstupů pracovní skupiny z roku 2005<sup>7</sup>. Souběžně probíhá odborná diskuse o variantách řešení oddělení majetku akcionářů a klientů penzijních fondů, což by mělo umožnit případné využití fondů pro zvažované zavedení systému opt-out.

## Zdravotnictví

Reforma zdravotnictví je rovněž rozdělena do více fází. První část již byla zahájena a začleněna do souhrnu opatření ke stabilizaci veřejných financí. Od 1.1.2008 nabývá účinnosti novela zákona o veřejném zdravotním pojištění, která zavádí regulační poplatky za návštěvu u lékaře, za vydání léku na recept a za den strávený ve zdravotnickém zařízení. Výše poplatků za návštěvu lékaře, za recept a některých doplatků na léky uhrazená jednou osobou je limitována částkou 5 000 Kč ročně. Další legislativní změny byly provedeny v oblasti stanovování cen a úhrad léků.

Pokles mandatorních výdajů státního rozpočtu na zdravotnictví bude dosažen prostřednictvím dočasného zmrazení platby státu za státní pojištěnce.

V současnosti se připravuje zpracování konkrétních systémových změn směřujících k posílení rovné soutěže zdravotnických zařízení včetně transformace zdravotních pojišťoven na akciové společnosti s větší transparentností fungování. Provedena bude také revize rozsahu zdravotního pojištění a zavedena možnost výběru jiného než standardního rozsahu pojištění s možností připlatit si za nadstandardní péči (popřípadě uzavřít na tuto péči připojištění).

Vláda svým usnesením z června 2007 ustanovila komisi nezávislých expertů (obdoba pracovní skupiny k důchodové reformě), která má za cíl zhodnotit současný stav zdravotního systému a jeho výhledy. Komise by měla rovněž odborně analyzovat strategické reformní návrhy politických stran. Implementace výsledků práce této komise však s největší pravděpodobností připadne až do příštího volebního období.

---

<sup>7</sup> Nezávislý expertní tým podrobně analyzoval současný stav důchodového systému a zhodnotil fiskální dopady reformních scénářů navržených hlavními politickými stranami. Připravil komplexní podkladové materiály pro rozhodnutí o koncepci důchodové reformy.