

II. Veřejné rozpočty

OBSAH

Veřejné rozpočty	1
1. Příjmy veřejných rozpočtů	3
2. Výdaje veřejných rozpočtů	6
3. Salda veřejných rozpočtů	9
4. Dluh veřejných rozpočtů	12
5. Shrnutí	14

Veřejné rozpočty¹

Po velmi výrazném snížení deficitu veřejných rozpočtů v roce 2007 o 105,6 mld. Kč se v roce 2008 saldo meziročně zlepšilo o 20,3 mld. Kč. Celkový deficit činil 16,2 mld. Kč, tj. 0,4 % HDP a byl tak o 63,7 mld. Kč nižší, než bylo schváleno v rozpočtové dokumentaci pro rok 2008. Bylo tak dosaženo čtvrté nejlepší výše deficitu od roku 1996, kdy veřejné rozpočty přešly do deficitního hospodaření. Lepších výsledků dosáhly téměř všechny segmenty veřejných rozpočtů. U státního rozpočtu dosáhl schodek², očištěný o převody z rezervních fondů a fondu státních záruk, 80,4 mld. Kč, což je o 17,9 mld. Kč méně, než bylo původně schváleno. Současně byl takto upravený deficit státního rozpočtu ve srovnání s rokem 2007 o 31,8 mld. Kč vyšší. Zacházení s rezervními fondy upravuje novela rozpočtových pravidel, podle které díky realizovaným úsporám nadále nedochází k peněžním převodům prostředků do rezervních fondů. Zapojování neuskutečněných výdajů může být limitováno zmocněním vlády ke snižování těchto nároků. Možnost úspor finančních prostředků organizačních složek státu (dále jen OSS) tak nebude plně vyloučena, nicméně budou vytvořeny určité právní „mantinely“ pro nakládání OSS s těmito prostředky. Současně tak dojde k nižší potřebě emise státních dluhopisů a díky tomu také k úsporám nákladů dluhové služby. Převody neutracených prostředků organizačních složek státu z rezervních fondů ovlivnily stav rezervních fondů k 31. 12. 2008, který se snížil na 43,0 mld. Kč. V roce 2008 došlo k metodické změně, která výrazně ovlivnila deficit vykázaný v pokladním plnění státního rozpočtu. Do příjmů byly načerpány prostředky z rezervních fondů a fondu státních záruk uspořené v minulých letech ve výši 60,4 mld. Kč. To vedlo v metodice peněžních toků ke zhoršení deficitu v této výši. V letech minulých měly operace týkající se očišťování deficitu o vliv rezervních fondů a fondu státních záruk opačný vliv, neboť docházelo k vysoké tvorbě rezervních fondů, což bylo v novelizaci nahrazeno administrativní tvorbou nároků. Z těchto důvodů není deficit státního rozpočtu vykázaný v této části shodný s výší deficitu uváděnou v ostatních částech dokumentu.

¹ Data jsou vykazována na základě metodiky peněžních toků, čemuž odpovídá seskupování příjmových a výdajových operací a potřebné metodické úpravy. Vládní statistika je konstruována jako součet jednotlivých složek veřejných rozpočtů, kde je následně uplatněna konsolidace příjmů a výdajů za účelem vyloučení vzájemných vztahů mezi jednotlivými složkami vlády. Hospodaření veřejných rozpočtů zachycuje příjmové a výdajové operace týkající se státního rozpočtu vč. Národního fondu a od r. 2006 zdrojů z privatizace (bývalého Fondu národního majetku zrušeného zákonem č. 178/2005 Sb.), mimorozpočtových fondů (státních fondů, Fondu národního majetku (do r. 2005) a Pozemkového fondu ČR), veřejného zdravotního pojištění a územních samosprávných celků.

² V metodice peněžních toků je deficit očištěn o vliv rezervních fondů.

Vzhledem k tomu, že převody z a do fondů OSS ve skutečnosti neznamenají realizaci příjmu/výdaje státu, ale čerpání/tvorbu rezerv, metodika peněžních toků (stejně jako metodika ESA 95, relevantní pro výpočet maastrichtských kritérií) vylučuje ze salda rozdíl mezi neutracenými prostředky převedenými do fondů OSS a neutracenými prostředky z minulých let načerpanými naopak z těchto fondů v průběhu roku do příjmů. Provedení této úpravy vedlo v roce 2008 ke zhoršení deficitu o 60,4 mld. Kč³. Vytvořené nároky budou v případě jejich utracení naopak zhoršovat výsledky hospodaření v dalším roce.

Výsledky hospodaření veřejných rozpočtů v roce 2008 byly následující:

- celkový deficit veřejných rozpočtů činil 16,2 mld. Kč (0,4 % HDP),
- deficit veřejných rozpočtů pro fiskální cílení⁴ dosáhl 36,7 mld. Kč (1,0 % HDP),
- vývoj deficitů ovlivnil vývoj dluhu veřejných rozpočtů, který ke konci roku 2008 činil 1 070,7 mld. Kč – tedy 28,9 % HDP a ve srovnání s rokem 2007 tak vzrostl o 1,3 p.b.

³ Před rokem 2004 měly OSS možnost převést pouze omezenou část uspořené prostředků, vliv těchto převodů proto nebyl tak vysoký, viz tabulka. Dopad vyloučení rezervních fondů OSS na saldo hospodaření veřejných rozpočtů (v mil. Kč).

		2006	2007	2008
I	Převody z rezervních fondů	36 384,1	51 932,1	55 534,3
II	Neinvestiční převody do rezervních fondů	22 582,5	46 492,7	0,0
	Investiční převody do rezervních fondů	23 263,6	32 696,4	0,0
III	Čistý dopad na saldo (II - I)	9 462,0	27 257,0	-55 534,3

⁴ Ze salda pro fiskální cílení jsou vyloučeny tzv. čisté půjčky (včetně příjmů z privatizace), náklady transformace, operace Národního fondu a EU - příjmy a EU - výdaje, které by výsledky daného roku ovlivňovaly o časový nesoulad mezi přijetím plateb z EU a jejich čerpáním. Tento ukazatel je shodný s ukazatelem používaným v návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2010 a 2011. Náklady transformace představují zejména operace státem zřízených institucí, které především spravují nekvalitní aktiva přebíraná od jiných subjektů. Patří sem finanční skupina ČKA (tj. včetně jejich dceřiných společností Konpo, s. r. o., Prisko, a. s., a Česká finanční, s. r. o.) a Česká inkasní, s. r. o. Náklady transformace zahrnují úhrady ztrát ČKA a úhrady ztrát ČNB vzniklé v souvislosti se stabilizací a konsolidací bankovního sektoru ze státního rozpočtu a dotace FNM pro finanční skupinu ČKA a Českou inkasní, s.r.o.

Tabulka 1

Vývoj sald veřejných rozpočtů

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo vč. čistých půjček (mld Kč)	-127,7	-90,8	0,6	-142,1	-36,5	-16,2
Saldo vč. čistých půjček (% HDP)	-5,0	-3,2	0,0	-4,4	-1,0	-0,4
Saldo pro fiskální cílení ⁴⁾ (mld Kč)	-99,2	-80,6	-49,9	-98,8	-35,1	-36,7
Saldo pro fiskální cílení ⁴⁾ (% HDP)	-3,9	-2,9	-1,7	-3,1	-1,0	-1,0

Pramen: MF

1. Příjmy veřejných rozpočtů

Ve srovnání s původními předpoklady byly celkové příjmy překročeny o 20,4 mld. Kč, což bylo dáno především o 23,8 mld. Kč vyššími privatizačními příjmy než činilo původní očekávání. Meziroční růst celkových příjmů byl však nižší než v roce 2007. Zatímco v roce 2007 příjmy veřejných rozpočtů vzrostly oproti úrovni předchozího roku o 11,6 %, v roce 2008 jejich růstová dynamika dosáhla 7,5 %. Hlavním důvodem nenaplnění předpokládaných příjmů byly výrazně nižší dotace přijaté od nadnárodních institucí a také nenaplněné daňové příjmy.

Dotace přijaté od nadnárodních institucí nedosáhly předpokládané výše o 37,0 mld. Kč. Odhady příjmů z EU (a tudíž i prostředky na spolufinancování programů), resp. svoji schopnost čerpat dotace z EU subjekty veřejných rozpočtů trvale nadhodnocují. Tento vývoj svědčí o přetrvávajících bariérách v systému čerpání evropských peněz ze strany ČR.

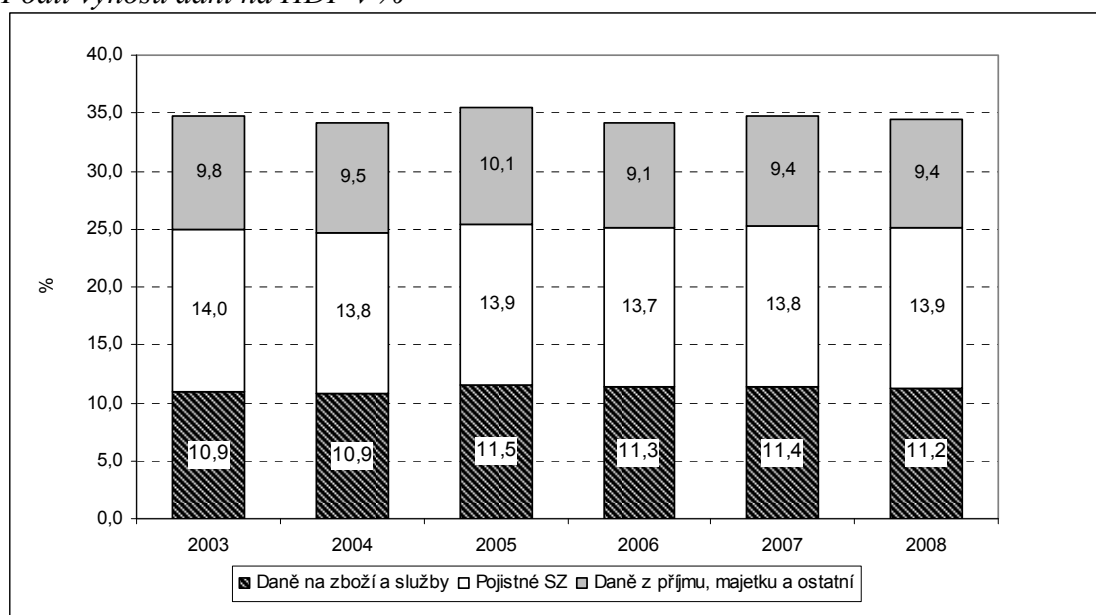
Celkové daňové příjmy se vyvíjely poměrně příznivě, ale ve srovnání s předpoklady v Návrhu státního rozpočtu pro rok 2008 byly nižší o 2,2 mld. Kč. To bylo dáno zejména nižším výběrem DPH a spotřebních daní, než bylo původně rozpočtováno, zatímco u všech ostatních daní došlo k překročení očekávaného inkasa. Konsolidovaná daňová kvóta včetně pojistného na sociální zabezpečení a na zdravotní pojištění (dále jen pojistné) zaznamenala v roce 2008 pokles o 0,2 p.b. na 34,4 % HDP. Celkově daňové příjmy ve srovnání s rokem 2007 meziročně vzrostly o 4,3 %, jejich dynamika se však výrazně snížila, a to o 7,1 p.b. K vyššímu inkasu došlo téměř u všech typů daní, nejlépe se vyvíjel výběr daně z příjmů právnických osob, který byl o 13,4 mld. Kč vyšší, než bylo rozpočtováno. Ve struktuře daňových příjmů došlo k přerušení trendu růstu podílu nepřímých daní, jejichž podíl naopak meziročně mírně poklesl. Nad zvýšením sazby DPH převážil faktor předzásobení firem, které se snažily zejména u stavebních prací a u léků realizovat zdanitelná plnění ještě v závěru roku 2007. Na konci roku 2008 se navíc začaly projevovat důsledky finanční krize, docházelo ke zpomalení růstových tendencí ekonomiky a také k poklesu domácí poptávky. Obdobná byla i situace u spotřebních daní, u jejichž

nenaplnění sehrálo významnou roli předzásobením se tabákovými výrobky s nižší sazbou daně ve druhém pololetí roku 2007. Naopak u daně z příjmů fyzických i právnických osob došlo k překročení rozpočtovaných výnosů. Nad snížením sazeb daně z příjmů právnických osob převážily pozitivní hospodářské výsledky těchto plátců dosažené v minulých letech.

Naopak u nedaňových příjmů došlo k výrazně pozitivní odchylce; ve srovnání s původními předpoklady byly překročeny o 33,5 mld. Kč zejména díky vyššímu výběru příjmů z podnikání, vlastnictví a výběru ostatních příjmů. Tyto příjmy (dividendy, vratky transferů z minulých let apod.) jsou velice obtížně predikovatelné.

Graf 1

Podíl výnosu daní na HDP v %



Pramen: MF

Tabulka 2
Vývoj příjmů veřejných rozpočtů

		Konsolidované veřejné rozpočty (mld. Kč)			Podíl na HDP (%)		
		2006	2007	2008	2006	2007	2008
				<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
A	PŘÍJMY vč. splátek půjček	1 239,0	1 382,6	1 485,7	38,5	39,2	40,1
I	PŘÍJMY (III+VI+VII)	1 223,4	1 359,4	1 450,3	38,0	38,5	39,1
III	BĚŽNÉ PŘÍJMY (IV+V)	1 171,7	1 296,9	1 373,2	36,4	36,7	37,1
IV	DAŇOVÉ PŘÍJMY (1+2+4+5+6+7)¹⁾	1 098,8	1 224,2	1 276,5	34,2	34,7	34,4
	1 Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů	278,6	317,9	330,9	8,7	9,0	8,9
	1.1 Fyzických osob	136,8	151,5	143,3	4,3	4,3	3,9
	1.2 Právnických osob	141,8	166,4	187,6	4,4	4,7	5,1
	2 Pojistné sociálního zabezpečení	441,9	488,4	513,4	13,7	13,8	13,9
	4 Majetkové daně	13,5	15,5	15,5	0,4	0,4	0,4
	5 Vnitřní daně ze zboží a služeb	364,7	402,2	416,6	11,3	11,4	11,2
	5.1 DPH	218,1	235,0	254,8	6,8	6,7	6,9
	5.2 Spotřební daně	119,5	138,9	133,0	3,7	3,9	3,6
	5.3-6 Ostatní daně a poplatky	27,0	28,2	28,8	0,8	0,8	0,8
	6 Clo ²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	7 Ostatní daňové příjmy	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
V	NEDAŇOVÉ PŘÍJMY (8+9+10+12)	72,9	72,7	96,6	2,3	2,1	2,6
	8 Příjem z podnikání a vlastnictví	31,1	31,2	48,0	1,0	0,9	1,3
	9 Příjmy z poplatků a nahodilých prodejů	22,8	24,2	28,8	0,7	0,7	0,8
	10 Přijaté sankční platby	4,5	4,9	3,4	0,1	0,1	0,1
	12 Ostatní nedaňové příjmy	14,5	12,4	16,4	0,5	0,4	0,4
VI	KAPITÁLOVÉ PŘÍJMY (13+15+16)	15,7	13,8	16,6	0,5	0,4	0,4
	13 Prodej investičního majetku	8,8	7,3	9,5	0,3	0,2	0,3
	15 Prodej pozemků a nehmotných aktiv	5,3	5,5	6,0	0,2	0,2	0,2
	16 Ostatní investiční příjmy	1,7	1,1	1,1	0,1	0,0	0,0
VII	PŘIJATÉ DOTACE (17+18+19+20)	36,0	48,7	60,5	1,1	1,4	1,6
	17 ze zahraničí	0,6	0,8	0,5	0,0	0,0	0,0
	18 od veřejných rozpočtů jiné úrovně vlády ³⁾	0,0	0,0	0,0	-	-	-
	19 od nadnárodních institucí	35,3	47,9	60,1	1,1	1,4	1,6
	20 od veřejných rozpočtů stejné úrovně vlády ³⁾	0,0	0,0	0,0	-	-	-
	PŘIJATÉ SPLÁTKY PŮJČEK	15,6	23,2	35,4	0,5	0,7	1,0
	Domácí	14,8	23,0	34,9	0,5	0,7	0,9
	<i>z toho: privatizace (ZP + PF ČR)</i>	1,7	13,9	25,6	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,7</i>
	Zahraníční	0,8	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0

¹⁾ Jedná se o konsolidované daňové příjmy s konsolidací pojistného placeného státem za své zaměstnance.

²⁾ Po vstupu do EU klasifikuje metodika peněžních toků podíl na clech (položka rozpočtové skladby 1402) jako nedaňový příjem pod kategorií „Příjmy z poplatků a nahodilých prodejů“.

³⁾ Dotace poskytnuté jedním veřejným rozpočtem jinému veřejnému rozpočtu jsou v rámci konsolidace vyloučeny.

Pramen: MF

2. Výdaje veřejných rozpočtů

Celkové výdaje veřejných rozpočtů byly o 43,2 mld. Kč nižší než činil původní předpoklad. Tempo růstu výdajů meziročně vzrostlo o 3,1 p.b. na 5,8 %, dynamika jejich růstu však byla o 1,6 p.b. pomalejší než u příjmů. Většina výdajových položek byla nižší než předpokládala rozpočtová dokumentace. K nejvýraznějším úsporám došlo u dotací ostatním podnikům a u investičních transferů nefinančním veřejným podnikům. Tento vývoj je dán nižším čerpáním výdajů zejména na programy EU a vznikem nároků kapitol na výdaje příštích let.

Rozhodující část výdajů je stále realizována prostřednictvím dotací a ostatních běžných transferů, přestože jejich růst v roce 2008 nepatrně zpomalil a činil 2,8 %. Nejvýrazněji meziročně poklesly dotace finančním institucím (o 75,6 %) zejména v důsledku snižování výdajů spojených s náklady transformace. Více než 40 % celkových výdajů tvoří transfery obyvatelstvu včetně neziskových institucí. Jejich růst se snížil o 2,2 p.b. na 5,3 %, což odpovídá částce 32,8 mld. Kč. Projevují se zde přijatá úsporná opatření v sociální oblasti. Tyto výdaje jsou realizované především státním rozpočtem a zdravotními pojišťovnami, jejich podíl na HDP se meziročně nezměnil a dosáhl tak v roce 2008 17,8 %. Nejvyšší podíl (cca 3/4 výdajů státního rozpočtu) mezi těmito transfery představují mandatorní výdaje. V minulosti založená nezdravá tendence růstu těchto výdajů má na hospodaření veřejných rozpočtů negativní dopad, neboť jsou vytěsňovány ostatní veřejné výdaje, které mohou mít produktivnější formu. Efekty přijatých úsporných opatření a snaha o změnu výdajové struktury budou bohužel v dalším období zpomalovány očekávaným nepříznivým ekonomickým vývojem.

Velmi pozitivně se vyvíjely kapitálové výdaje veřejných rozpočtů. Výdaje na pořízení investic, které tvoří více než 40 % kapitálových výdajů, se v roce 2008 po snížení v roce 2007 zvýšily o 6,9 %. Enormní růst nastal u investičních transferů, které vzrostly o 26,3 %, přičemž 65,0 % těchto transferů směřovalo do nefinančních veřejných podniků a byly realizovány zejména státním rozpočtem a Státním fondem dopravní infrastruktury.

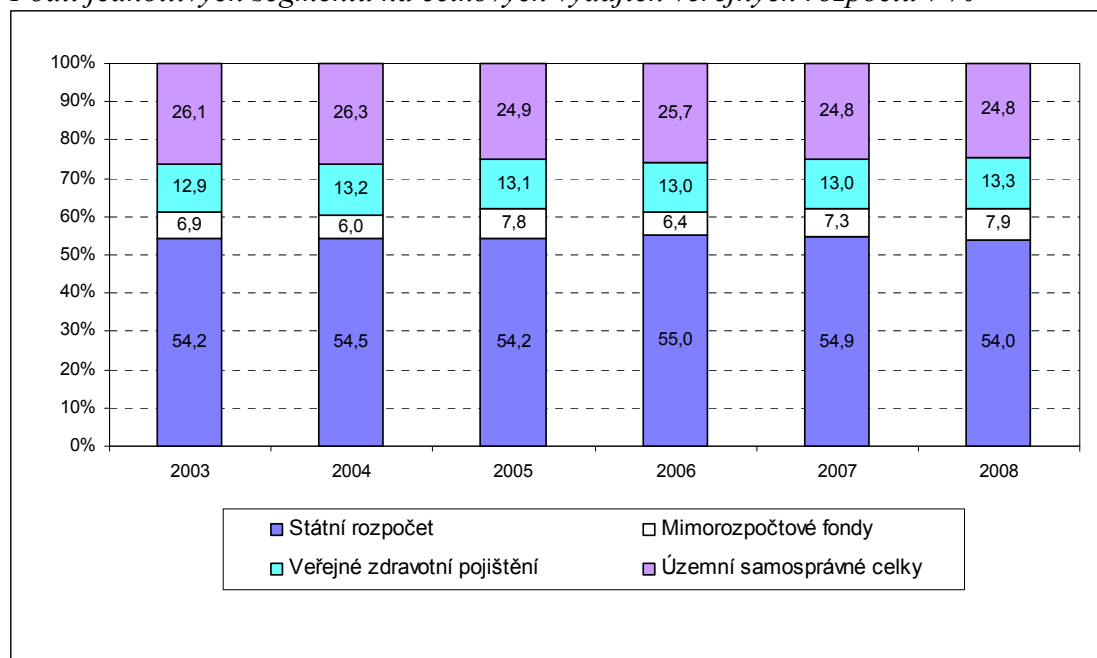
Dluh veřejných rozpočtů zvyšuje náklady spojené s jeho obsluhou. Výdaje na úroky se ve srovnání s rokem 2007 zvýšily o 10,7 mld. Kč, což odpovídá meziročnímu růstu o 28,9 %. Zvyšování výdajů spojených s dluhovou službou znamená za jinak nezměněných podmínek nižší volné prostředky na jiné veřejné výdaje.

Transfery do zahraničí, ve kterých rozhodující podíl představují odvody vlastních zdrojů do rozpočtu EU, se meziročně zvýšily o 12,4 % na 36,6 mld. Kč.

Následující graf ukazuje, že se mírně snižuje váha podílu státního rozpočtu na celkových výdajích, zatímco u veřejného zdravotního pojištění a státních fondů mírně roste.

Graf 2

Podíl jednotlivých segmentů na celkových výdajích veřejných rozpočtů v %



Pramen: MF

Tabulka 3
Vývoj výdajů veřejných rozpočtů

		Konsolidované veřejné rozpočty (mld. Kč)			Podíl na HDP (%)			
		2006	2007	2008	2006	2007	2008	
				<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>	
B		VÝDAJE vč. POSKYTNUTÝCH PŮJČEK	1 381,1	1 419,1	1 501,9	43,0	40,2	40,5
I		VÝDAJE vč. ČISTÝCH PŮJČEK	1 365,5	1 395,9	1 466,5	42,5	39,5	39,6
II		VÝDAJE (III+IV)	1 362,1	1 402,7	1 489,3	42,4	39,7	40,2
III		BĚŽNÉ VÝDAJE (1+2+3)	1 170,8	1 212,2	1 266,0	36,4	34,3	34,2
	1	Neinvestiční nákupy a související výdaje	238,0	243,9	260,7	7,4	6,9	7,0
	1.1	Platy zaměstnanců a ostat. platby za provedenou práci	94,8	101,0	105,1	2,9	2,9	2,8
	1.2	Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
	1.3	Ostatní neinvestiční nákupy a související výdaje	143,1	142,7	155,6	4,5	4,0	4,2
	2	Úroky	33,8	37,1	47,9	1,1	1,1	1,3
	3	Dotace a ostatní běžné transfery	899,0	931,2	957,4	28,0	26,4	25,8
	3.0	Transfery veřejným rozpočtům stejné úrovně vlády	-	-	-	-	-	-
	3.1	Dotace	287,4	273,4	262,7	8,9	7,7	7,1
	3.1.1,3	Nefinančním veřejným podnikům	173,4	180,6	182,4	5,4	5,1	4,9
		z toho příspěvkovým apod. organizacím	171,9	179,5	181,3	5,3	5,1	4,9
	3.1.2	Finančním institucím	46,9	21,4	5,2	1,5	0,6	0,1
	3.1.4	Ostatním podnikům	67,1	71,4	75,1	2,1	2,0	2,0
	3.2	Transfery veřejným rozpočtům jiné úrovně vlády	-	-	-	-	-	-
	3.3-4	Transfery obyvatelstvu vč. neziskových organizací	582,0	625,3	658,1	18,1	17,7	17,8
	3.5	Transfery do zahraničí	29,6	32,5	36,6	0,9	0,9	1,0
IV		KAPITÁLOVÉ VÝDAJE (4,6+7)	191,2	190,5	223,3	5,9	5,4	6,0
	4,6	Pořízení investic	98,0	89,0	95,2	3,0	2,5	2,6
	7	Investiční transfery	93,2	101,5	128,2	2,9	2,9	3,5
	7.1	Domácí	93,1	101,3	128,0	2,9	2,9	3,5
	7.1.0	Veřejným rozpočtům stejné úrovně vlády	-	-	-	-	-	-
	7.1.1	Veřejným rozpočtům jiné úrovně vlády	-	-	-	-	-	-
	7.1.2	Nefinančním veřejným podnikům	62,3	65,8	83,3	1,9	1,9	2,2
		z toho příspěvkovým apod. organizacím	54,2	55,4	63,5	1,7	1,6	1,7
	7.1.3-5	Ostatní	30,8	35,6	44,6	1,0	1,0	1,2
	7.2	Zahraniční	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
		POSKYTNUTÉ PŮJČKY	19,1	16,4	12,6	0,6	0,5	0,3
		Domácí	18,7	15,9	12,6	0,6	0,5	0,3
		veřejným rozpočtům stejné úrovně vlády	-	-	-	-	-	-
		veřejným rozpočtům jiné úrovně vlády	-	-	-	-	-	-
		ostatním subjektům	18,7	15,9	12,6	0,6	0,5	0,3
		Zahraniční	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
V		PŮJČKY minus SPLÁTKY (čisté půjčky)	3,5	-6,8	-22,8	0,1	-0,2	-0,6
A - B		Saldo vč. čistých půjček	-142,1	-36,5	-16,2	-4,4	-1,0	-0,4
		Saldo pro fiskální cílení¹⁾	-98,8	-35,1	-36,7	-3,1	-1,0	-1,0
AIII - BIII		Saldo běžné bilance	0,9	84,7	107,2	0,0	2,4	2,9
AI - BII + 2		Saldo přímami bilance	-104,8	-6,2	8,8	-3,3	-0,2	0,2

Dle metodiky peněžních toků je pojistné placené veřejnými rozpočty za své zaměstnance vyloučeno v rámci konsolidace za celé veřejné rozpočty.

Pramen: MF

3. Salda veřejných rozpočtů

Celkové hospodaření veřejných rozpočtů (vč. čistých půjček) dopadlo ve srovnání s rokem 2007 výrazně lépe, přesto skončilo deficitem 16,2 mld. Kč – tedy 0,4 % HDP. S výjimkou státního rozpočtu a veřejného zdravotního pojištění došlo ke zlepšení výsledků hospodaření všech subjektů veřejných rozpočtů. Mírné zvýšení deficitu je patrné u hospodaření státního rozpočtu, který od roku 2007 zahrnuje také tvorbu a použití zdrojů z privatizace (dříve FNM). Pozitivně lze hodnotit také hospodaření státních fondů, které z deficitního hospodaření přešlo do přebytkového.

Tabulka 4

Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů v mld. Kč

		2006	2007	2008 <i>předběžná skutečnost</i>
I	Státní rozpočet¹⁾	-137,0	-51,2	-54,4
II	Mimorozpočtové fondy celkem (1+2+3)	-3,3	-9,5	12,3
1.	FNM	0,0	0,0	0,0
2.	PF ČR	0,3	1,1	1,4
3.	Státní fondy ²⁾	-3,6	-10,6	11,0
III	Veřejné zdravotní pojištění	2,8	17,2	10,8
IV	Územní samosprávné celky³⁾	-3,9	9,4	15,0
V	SALDO (před konsolidací tj. I+II+III+IV)	-141,4	-34,1	-16,3
VI	<i>Konsolidace⁴⁾</i>	-0,7	-2,4	0,1
	SALDO (po konsolidaci tj. V-VI)	-142,1	-36,5	-16,2

¹⁾ Mimo státní rozpočet jsou zde dále zahrnuty operace Národního fondu a čistý dopad vyloučení převodů z/do rezervních fondů; od roku 2005 úhrada ztráty ČKA ze státních dluhopisů podle zákona č. 5/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu ztráty ČKA. Od r. 2006 také operace Fondu národního majetku (dále jen zdroje z privatizace), který byl zrušen zákonem č. 178/2005 Sb.

²⁾ Státní fondy: SFK, SFŽP, SFČK, SFRB, SFDI a SZIF.

³⁾ Územní samosprávné celky včetně dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti.

⁴⁾ Tato hodnota představuje velikost půjček/splátek, které jsou výdajem/příjmem jednoho veřejného rozpočtu a ovlivňují jeho saldo, druhý veřejný rozpočet tuto částku vykazuje ve financování tzn. bez vlivu na výsledek hospodaření.

Pramen: MF

Hlavní příčinou tohoto vývoje je umírněný růst výdajů a poměrně příznivý vývoj celkových daňových příjmů. Výdajová strana ale stále zůstává zatížena vysokým podílem mandatorních výdajů a nastartovanými výdajovými programy státních fondů, které v dalších letech nemusejí mít pro své financování dostatečné vlastní zdroje.

Vyrovnanost běžné bilance je jednou z podmínek zdravých veřejných financí. Tento ukazatel, který představuje rozdíl mezi běžnými příjmy a běžnými výdaji, se ve srovnání s rokem 2007 zlepšil o 22,5 mld. Kč a jeho přebytek činil 107,2 mld. Kč.

Dalším z ukazatelů, který je používán pro hodnocení fiskální politiky, je primární deficit, vypočtený jako deficit očištěný o čisté půjčky a výdaje

spojené s úroky z dluhu veřejných rozpočtů (ty jsou důsledkem politik minulých období).

Saldo primární bilance se v roce 2008 meziročně zlepšilo o 15,0 mld. Kč (0,4 % HDP) a dosáhlo po dlouhé době kladného výsledku – přebytek činil 8,8 mld. Kč, v podílovém vyjádření 0,2 % HDP. Vývoj primárního deficitu vypovídá o viditelném zeslabení fiskální expanze.

Tabulka 5

Vývoj sald běžné a primární bilance v mld. Kč a % HDP

		2006	2007	2008	2006	2007	2008
				<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
AIII - BIII	Saldo běžné bilance	0,9	84,7	107,2	0,0	2,4	2,9
AI - BII + 2	Saldo primární bilance	-104,8	-6,2	8,8	-3,3	-0,2	0,2

Pro výpočet bylo použito saldo veřejných rozpočtů bez čistých půjček.

Pramen: MF

Dalším zveřejňovaným ukazatelem je saldo pro fiskální cílení. To představuje saldo celkových příjmů a výdajů očištěné jednak o výše popisované operace finančního charakteru (tzv. čisté půjčky) a dále o tzv. náklady transformace. Současně jsou vyloučeny také operace Národního fondu a EU - příjmy a EU - výdaje, které by výsledky daného roku zkreslovaly o časový nesoulad mezi přijetím plateb z EU (zálohy na financování programů EU) a jejich čerpáním.

Čisté půjčky jsou transakce, které vytvářejí či umožňují pohledávku, nejsou prvotním výdajem, a tudíž agregátní poptávku ovlivňují jen nepřímo. Stejně tak jako příjmy z emise dluhopisů či úvěrů nebo splátky jistiny dluhu veřejných rozpočtů nevstupují do deficitu (tj. jedná se o financování), tak i poskytnuté půjčky nebo splátky dříve poskytnutých půjček jsou z deficitu vylučovány. Obdobný úhel pohledu je i na vylučování operací týkajících se nákupu a prodeje finančních aktiv (např. cenných papírů - dluhopisů, majetkových účastí apod.). Zde se jedná pouze o přeměnu jednoho finančního aktiva (např. cenného papíru) v jinou formu finančního aktiva (peníze) a opačně, bez přímého vlivu na agregátní poptávku. Náklady transformace se rozumí zejména úhrady ztrát ČKA/KoB a ČNB ze státního rozpočtu a dotace z bývalého FNM pro finanční skupinu ČKA/KoB a Českou inkasní.

Cílem těchto úprav je očistit saldo na příjmové i výdajové straně o finanční operace a operace jednorázového nebo dočasného charakteru, které nemají přímý vliv na agregátní poptávku. Takto vymezené saldo zachycuje míru fiskální expanze nebo restriktce a tudíž i úsilí vlády o snižování deficitu. Je považováno za relevantní z hlediska posuzování charakteru fiskální politiky. Z tohoto důvodu bylo takto definované saldo zvoleno jako základní indikátor pro fiskální cílení a definování

střednědobých výdajových rámců, které byly navrženy v rámci reformy veřejných financí.

Z tabulky č. 6 je patrný jen velmi mírný růst tohoto salda v roce 2008. Ke zhoršení došlo u státního rozpočtu, to bylo ale eliminováno zlepšením téměř u všech ostatních částí veřejných rozpočtů. Deficit veřejných rozpočtů v metodice fiskálního cílení byl o 1,8 p.b. nižší, než bylo původně stanoveno a činil 1,0 % HDP. Vývoj tohoto ukazatele je významným indikátorem fiskální expanze, která se ve srovnání s předchozím rokem nezměnila, neboť i v roce 2007 činil tento ukazatel 1,0 % HDP.

Tabulka 6

Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů pro fiskální cílení¹⁾ v mld. Kč

	2006	2007	2008
			<i>předběžná skutečnost</i>
Státní rozpočet	-94,9	-50,2	-73,2
Mimorozpočtové fondy celkem (1+2+3)	-2,3	-11,5	10,2
FNM	x	x	x
PF ČR	-1,3	-0,8	-0,7
Státní fondy	-1,0	-10,6	10,9
Veřejné zdravotní pojištění	2,8	17,2	10,8
Územní samosprávné celky²⁾	-4,5	9,4	15,4
SALDO pro fiskální cílení	-98,8	-35,1	-36,7

¹⁾ Ze salda pro fiskální cílení jsou vyloučeny tzv. čisté půjčky (včetně příjmů z privatizace), náklady transformace, operace Národního fondu a EU - příjmy a EU - výdaje, které by výsledky daného roku ovlivňovaly o časový nesoulad mezi přijetím plateb z EU a jejich čerpáním. Tento ukazatel je shodný s ukazatelem používaným v návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2010 a 2011. Náklady transformace představují zejména operace státem zřízených institucí, které především spravují nekvalitní aktiva přebíraná od jiných subjektů. Patří sem finanční skupina ČKA (tj. včetně jejích dceřiných společností Konpo, s. r. o., Prisko, a. s., a Česká finanční, s. r. o.) a Česká inkasní, s. r. o. Náklady transformace zahrnují úhrady ztrát ČKA a úhrady ztrát ČNB vzniklé v souvislosti se stabilizací a konsolidací bankovního sektoru ze státního rozpočtu a dotace FNM pro finanční skupinu ČKA a Českou inkasní, s.r.o.

²⁾ Územní samosprávné celky včetně dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti.

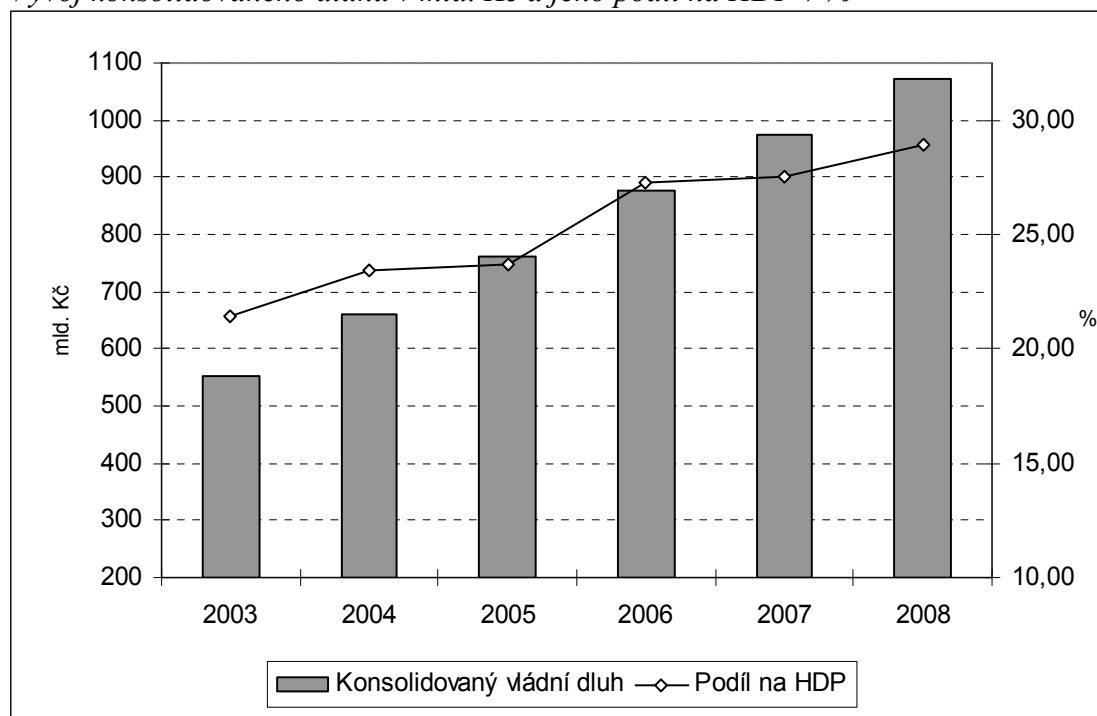
Pramen: MF

4. Dluh veřejných rozpočtů⁵

Výsledky hospodaření jednotlivých veřejných rozpočtů se promítají do vývoje jejich dluhu. Jeho meziroční růstová dynamika mírně zpomalila, vzrostl o 10,0 % a v roce 2008 tak dluh veřejných rozpočtů dosáhl 1 070,7 mld. Kč, tj. 28,9 % HDP. Z Grafu č. 3 je patrné, že objem tohoto dluhu se od roku 2003 téměř zdvojnásobil.

Graf 3

Vývoj konsolidovaného dluhu v mld. Kč a jeho podíl na HDP v %



Pramen: MF

Hlavní příčinou růstu dluhu zůstává přetrvávající deficitní hospodaření státního rozpočtu. V posledních letech byla výše dluhu ovlivňována také díky tvorbě rezervních fondů, na kterou byly emitovány státní dluhopisy. Dluh je generován zejména růstem státního dluhu, který má ve struktuře celkového dluhu nejvyšší váhu. Jeho podíl od roku 1996 postupně narůstal a v roce 2008 činil 91,5 %. Konsolidovaný státní dluh⁶ meziročně vzrostl o 11,0 % na 979,5 mld. Kč. Státní dluh ČR vykazuje

⁵ Dluh veřejných rozpočtů je generován výsledky hospodaření jednotlivých složek veřejných rozpočtů definovaných podle metodiky peněžních toků, tj. státního rozpočtu vč. Národního fondu a od r. 2006 zdrojů z privatizace (bývalého Fondu národního majetku zrušeného zákonem č. 178/2005 Sb.), mimorozpočtových fondů (státních fondů, dále Fondu národního majetku (do r. 2005) a Pozemkového fondu ČR), veřejného zdravotního pojištění a územních samosprávných celků.

⁶ Konsolidace u státního dluhu představuje snížení o emitované státní dluhopisy, které byly nakoupeny z prostředků na tzv. jaderném účtu a od roku 2008 účtu rezervy pro důchodovou reformu.

rostoucí trend již od roku 1996 a od tohoto roku také roste s výjimkou let 2001 a 2003 rychleji než celkový dluh veřejných rozpočtů.

Dluh územních samosprávných celků se meziročně zvýšil o 4,3 % a činil 94,7 mld. Kč. Obce a kraje financují některé své potřeby z úvěrových zdrojů a využívají tak prostor, který jim legislativa poskytuje.

Mimorozpočtové fondy doposud používaly k financování svých deficitů především vlastní zdroje. Jejich vyčerpání představuje další potenciální riziko růstu dluhu. V roce 2008 se tato situace týkala Státního zemědělského intervenčního fondu a Státního fondu životního prostředí, které svůj deficit financovaly nejen z disponibilních prostředků, ale také bankovním úvěrem a finančními výpomocemi.

Zdravotní pojišťovny zatěžují dluh z hlediska váhy zanedbatelně, jeho výše se zvýšila z 0,03 mld. Kč na 0,07 mld. Kč. Systém zdravotního pojištění představuje jeden z rizikových faktorů budoucího vývoje veřejných financí z důvodu těsné závislosti výsledků jeho hospodaření na objemu plateb státu za tzv. státní pojištění.

Ve srovnání s ostatními zeměmi není úroveň dluhu ČR vysoká. Značným nebezpečím je však skutečnost, že jeho růst byl doposud citelně zpomalován inkasem privatizačních příjmů, jejichž vliv ale díky pozvolnému ukončení privatizačního procesu postupně doznívá. V budoucnu tak bude mít dosažená výše deficitu těsnější vliv na růst dluhu. Další zmírnění růstu deficitů jednotlivých složek veřejných rozpočtů, které dluh generují, se jeví jako jediné možné řešení pro udržení dobré výchozí pozice ČR v oblasti zadluženosti.

Tabulka 7

Vývoj dluhu a jeho struktury

	Hrubý konsolidovaný dluh veřejných rozpočtů (mld. Kč)			Podíl na HDP v %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
			<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
Hrubý konsolidovaný dluh VR	877,7	973,2	1 070,7	27,3	27,6	28,9
Státní dluh (konsolidovaný)	794,1	882,3	979,5	24,7	25,0	26,4
Dluh mimorozpočtových fondů	0,6	3,8	0,7	0,0	0,1	0,0
Dluh veřejného zdravotního pojištění	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Dluh územně samosprávných celků ¹⁾	88,9	90,8	94,7	2,8	2,6	2,6

¹⁾ Územní samosprávné celky včetně dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti.

Pramen: MF

5. Shrnutí

V roce 2008 došlo k dalšímu meziročnímu snížení celkového deficitu veřejných rozpočtů a zmírnění fiskální expanze. S výjimkou státního rozpočtu byly dosažené výsledky u všech subjektů podstatně lepší než se očekávalo v rozpočtové dokumentaci. Hlavní příčinou pozitivních tendencí byl příznivý vývoj příjmové a zejména výdajové strany veřejných rozpočtů. Na straně příjmů se projeví vyšší privatizační příjmy a poměrně dobré inkaso daňových příjmů včetně pojistného na sociální zabezpečení. Zpomalil růst dotací a ostatních běžných transferů, výrazně poklesly dotace finančním institucím (doznívání nákladů spojených s transformací). Projevila se přijatá úsporná opatření v sociální oblasti, transfery obyvatelstvu včetně neziskových institucí se snížily o téměř 33 mld. Kč. K nejmasivnějším úsporám došlo u dotací ostatním podnikům a u investičních transferů nefinančním veřejným podnikům. Tento vývoj je dán zejména nižším čerpáním výdajů zejména na programy EU a vznikem nároků kapitol na výdaje příštích let. I nadále se ukazuje, že zejména příjmy a výdaje spojené s projekty realizovanými z prostředků Evropské unie jsou velmi těžko odhadnutelné.

Zároveň výrazně zesílila investiční aktivita vlády, investiční transfery meziročně vzrostly o 26,7 mld. Kč. Pouze část celkových výdajů byla alokována do oblastí, které z dlouhodobého hlediska vyvolávají pozitivní multiplikační efekty. Náklady na transformaci české ekonomiky postupně doznívají, vzhledem k závěrečné fázi privatizačního procesu také klesají privatizační příjmy. Silně zpomalila fiskální expanze, o čemž svědčí mohutné zlepšení schodku běžné i primární bilance. Podíl deficitu pro fiskální cílení se v meziročním srovnání nezměnil, nicméně byl o 1,8 p.b. nižší než bylo původně pro rok 2008 stanoveno. Výrazné meziroční zpomalení růstu výdajů doprovázené poměrně příznivým vývojem celkových daňových příjmů bylo hlavní příčinou výše popisovaného vývoje veřejných rozpočtů. Přetrvává vysoký podíl mandatorních výdajů, což je výsledkem politik realizovaných především v minulých letech.

Vývoj dluhu kopíruje vývoj hospodaření veřejných rozpočtů. Náklady spojené s jeho obsluhou v roce 2008 zrychlily. Podíl dluhu veřejných rozpočtů na HDP roste, avšak ve srovnání s ostatními zeměmi není úroveň dluhu veřejných rozpočtů ČR vysoká. Jeho růst byl ale doposud zpomalován využíváním privatizačních příjmů k financování deficitů. Jejich vliv postupně slábne a ke zvolnění růstových tendencí u dluhu by mohlo přispět pouze zmírnění růstu deficitů veřejných rozpočtů.