

## 3 Střednědobý fiskální výhled

### 3.1 Střednědobý výhled státního rozpočtu a výdajové rámce

Rozpočtová politika je v České republice od roku 2004 realizována v režimu tzv. fiskálního cílení (blíže viz Kapitola 4). Aktuální fiskální cíle (viz Tabulka 3-1), ze kterých fiskální výhled vychází, a jimi vyjádřená současná strategie snižování deficitu veřejných rozpočtů jsou proti minulému fiskálnímu výhledu ze září 2006 podstatně ambicióznější. Počítá se s rychlým poklesem deficitu v roce 2008 a dále předpokládá pozvolné snižování deficitu v letech 2009 a 2010.

Srovnání stanovených fiskálních cílů s autonomním scénářem naznačuje, že dosažení těchto cílů bude vyžadovat fiskální konsolidaci, ve výši zhruba 1 p.b. HDP. Konsolidační úsilí bude koncentrováno téměř plně již do roku 2008. Naplnění předkládaného scénáře je proto kriticky závislé na prosazení úsporných opatření zejména na výdajové straně veřejných rozpočtů.

**Tabulka 3-1: Fiskální cíle – saldo veřejných rozpočtů (metodika fiskálního cílení, % HDP)**

	2007 <i>Predikce</i>	2008 <i>Výhled</i>	2009 <i>Výhled</i>	2010 <i>Výhled</i>
<b>Aktuální fiskální cíle (duben 2007)</b> [ 1 ]	-	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>
Minulé fiskální cíle (září 2006)	-4,0	-3,5	-3,2	-
Autonomní scénář [ 3 ]	-4,1	-4,0	-3,7	-3,0
<b>Rozsah nutné konsolidace</b> [ 4=3-1 ]	x	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>

Fiskální cíle a predikce veřejných příjmů jsou určujícími faktory výdajových limitů. Odvození závazných výdajových rámců probíhá v následujících krocích:

1. Stanovení fiskálních cílů pro veřejné rozpočty (VR) celkem jako podíl salda na HDP.
2. Přijetí předpokladu o hospodaření složek veřejných rozpočtů mimo státní rozpočet (SR) a státní fondy (SF)<sup>2</sup> jako podílu salda na HDP.
3. Odvození cíle pro SR a SF jako rozdílu cíle pro VR celkem a předkládaného salda ostatních složek VR.
4. Odvození výdajového rámce pro SR a SF jako rozdílu mezi predikcí příjmů SR a SF a absolutní hodnotou cílového salda pro SR a SF.

Deficit složek mimo SR a SF se v nadcházejících letech mírně prohloubí. Předpokládáme, že rozpočty krajů a obcí budou stejně jako v minulých letech hospodařit s deficitem na úrovni zhruba 0,2 % HDP a hospodaření zdravotních pojišťoven bude vyrovnané. Směrem ke zvýšení deficitu bude působit především hospodaření Fondu privatizace, který ponese zvýšené náklady vyplývající z úhrady závazků spojených s odstraněním starých ekologických zátěží. Fond privatizace bude hospodařit s deficitem okolo 0,5 % HDP.

---

<sup>2</sup> Kromě státního rozpočtu a státních fondů tvoří veřejné rozpočty pro účely fiskálního cílení tyto složky: Fond privatizace (bývalý Fond národního majetku), Pozemkový fond, obce a kraje a zdravotní pojišťovny.

Výdajové rámce takto stanovené zajistí, (v případě naplnění předpokladů o deficitu složek veřejných rozpočtů mimo státní rozpočet a státní fondy a předpokladů o příjmech) dosažení stanovených fiskálních cílů pro veřejné rozpočty. Princip fiskálního cílení tedy spočívá v určení výše veřejných výdajů, které má vláda pod přímou kontrolou tak, aby byla konzistentní s danými cíli.

**Tabulka 3-2: Odvození výdajových rámců od fiskálních cílů (metodika fiskálního cílení)**

		2006	2007 <i>Predikce</i>	2008 <i>Výhled</i>	2009 <i>Výhled</i>	2010 <i>Výhled</i>
<b>Cíl pro veřejné rozpočty</b>	(% HDP) [ 1 ]	-3,2	-4,1	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>
Saldo složek VR mimo SR a SF	(% HDP) [ 2 ]	-0,2	-0,4	-0,7	-0,7	-0,7
Cíl pro státní rozpočet a státní fondy	(% HDP) [ 3=1-2 ]	-3,0	-3,7	-2,2	-2,0	-1,6
	(mld. Kč) [ 4 ]	-95,5	-128,8	-83,1	-78,6	-70,4
Predikce příjmů SR a SF	(mld. Kč) [ 5 ]	915,7	1005,2	972,4	999,1	1032,8
státní rozpočet	(mld. Kč) [ 5a ]	856,1	943,1	928,7	955,4	984,7
státní fondy	(mld. Kč) [ 5b ]	59,6	62,1	43,8	43,7	48,1
<b>Nové výdajové rámce pro SR a SF</b>	(mld. Kč) [ 6=5-4 ]	1011,1	1134,0	<b>1055,5</b>	<b>1077,7</b>	<b>1103,2</b>
státní rozpočet	(mld. Kč) [ 6a ]	928,4	1031,8	1004,9	1028,3	1053,7
státní fondy	(mld. Kč) [ 6b ]	82,7	102,1	50,6	49,4	49,5

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. Schválený výdajový rámec by po zohlednění změn ve vzájemných dotačních vztazích mezi státním rozpočtem a státními fondy činil 1094,4 mld. Kč na rok 2008 a 1136,5 mld. Kč na rok 2009.

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

		2008	2009
<b>Schválené rámce (2006)</b>			
- nekonsolidované	[ 1 ]	<b>1088,7</b>	<b>1130,7</b>
Konsolidace (2006)	[ 2 ]	18,0	18,1
Schválené rámce (2006) - konsolidované	[ 3=1-2 ]	1070,7	1112,6
Konsolidace (2007)	[ 4 ]	23,7	23,9
<b>Schválené rámce po úpravách</b>			
- nekonsolidované	[ 5=3+4 ]	<b>1094,4</b>	<b>1136,5</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 3-4: Vyhodnocení plnění výdajových rámců (metodika fiskálního cílení, mld. Kč)**

		2008	2009
Schválené rámce po úpravách	[ 1 ]	1094,4	1136,5
Nové výdajové rámce	[ 2 ]	1055,5	1077,7
<b>Zpřísnění (+) / překročení (-)</b>			
<b>výdajových rámců</b>	[ 3=1-2 ]	<b>38,9</b>	<b>58,8</b>

## 3.2 Střednědobý výhled vládního sektoru

### Saldo vládního sektoru

Střednědobý rozpočtový výhled prezentovaný v předchozí části představuje nejdůležitější součást hospodaření vládního sektoru. Současně se jedná o hlavní nástroj vlády k realizaci makroekonomické politiky a 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.

**Tabulka 3-5: Saldo podle metodiky fiskálního cílení a národních účtů (ESA 95)**

		2006	2007	2008	2009	2010
		Předběžně	Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
Saldo veřejných rozpočtů (fiskální cílení)	( <i>ml. Kč</i> )	-102,2	-141,9	-110,7	-105,0	-99,4
	(% HDP)	-3,2	-4,1	-3,0	-2,6	-2,3
Rozdíly mezi ESA 95 a fiskálním cílením	( <i>ml. Kč</i> )	7,7	3,5	-8,5	-13,3	-10,7
z toho: - rozdíl mezi hotovostními a akruálními daňovými příjmy	( <i>ml. Kč</i> )	4,2	-3,5	-15,0	-18,0	-6,0
Saldo sektoru vládních institucí (ESA 95)	( <i>ml. Kč</i> )	-94,5	-138,4	-119,1	-118,3	-110,1
	(% HDP)	-2,9	-4,0	-3,2	-2,9	-2,5

Pro účely rozpočtové politiky je saldo vládního sektoru aproximováno saldem veřejných rozpočtů v tzv. metodice fiskálního cílení (viz Box 6). Tabulka 3-5 zachycuje vazbu mezi cíleným saldem peněžních příjmů a výdajů veřejných rozpočtů v metodice fiskálního cílení a saldem sektoru vládních institucí podle národních účtů (ESA 95). Rozdíly mezi oběma pojetími nejsou velké, nicméně ani zanedbatelné. Především však výrazně kolísají v čase a jsou jen obtížně předvídatelné. Tato skutečnost komplikuje predikci salda sektoru vládních institucí konzistentního s cílovým saldem veřejných rozpočtů.

Jedním z důležitých faktorů, které budou v horizontu fiskálního výhledu ovlivňovat rozdíly mezi saldy v obou metodikách, je odlišný peněžní 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 úroveň než hotovostní inkaso a je možné očekávat, že tento faktor bude mírně prohlubovat saldo podle národních účtů oproti fiskálním cílům.

#### **Box 6: Rozdíly mezi metodikou fiskálního cílení (rozpočtový výhled, výdajové rámce) a metodikou národních účtů ESA 95 (maastrichtská kritéria, Konvergenční program)**

Národní metodika fiskálního cílení vychází ze zachycení hospodaření vybraných veřejných rozpočtů na peněžní bázi (blíže viz Box 1). Toto hospodaření je pro účely **fiskálního cílení** očištěno o operace finančního charakteru (poskytnuté půjčky a jejich splátky), příjmy z privatizace a dotace transformačním institucím (např. úhrada ztrát ČKA). Cílem je očistit saldo o finanční operace, které jsou sice peněžním příjmem nebo výdajem, ale ekonomicky nepředstavují změnu aktiv veřejných financí (např. privatizace), dále vyloučit jednorázové transakce (např. úhrada minulých

transformačních nákladů) a v neposlední řadě přiblížit výsledky mezinárodní metodice ESA 95.

Mezinárodní **metodika ESA 95** vychází z akruálního zachycení celého vládního sektoru definovaného národními účty (blíže viz Box 5). Saldo nepředstavuje rozdíl mezi peněžními příjmy a výdaji, ale výsledek hospodaření představující v podstatě změnu finančních aktiv a pasiv sektoru z titulu příjmových a výdajových transakcí. Spolu s ostatními faktory změn aktiv a pasiv (přecenění aj.) tvoří změnu čistého jmění vládního sektoru. Deficit v metodice ESA 95 v případě nulového přecenění a ostatních změn objemu vyjadřuje přímo pokles čistého jmění sektoru. Deficit v hotovostní metodice vyjadřuje (pouze) přírůstek nebo úbytek peněžních zdrojů.

Hlavní rozdíly mezi fiskálním cílem v metodice fiskálního cílení a saldem podle ESA 95 jsou tedy následující:

- rozdíly mezi hotovostním a akruálním principem (časový posun mezi vznikem závazku nebo pohledávky a odpovídajícím hotovostním tokem),
- rozdíly z odlišného pokrytí (národní fiskální cíl zahrnuje saldo pouze vybraných částí vládního sektoru),
- ostatní rozdíly v klasifikaci (např. odpuštění nedobytných pohledávek, které jsou akruálním výdajem, nikoliv však hotovostním výdajem).

Nabízí se otázka, proč jsou fiskální cíle stanovovány jako specificky vymezené saldo veřejných rozpočtů, když všeobecně nejpoužívanějším indikátorem pro hodnocení hospodaření vládního sektoru je saldo podle metodiky ESA 95. Hlavním důvodem je zajištění přímé vazby mezi metodikou fiskálního cílení a metodikou sestavování státního rozpočtu, nejprve ve fázi odvození parametrů státního rozpočtu a jeho výhledu (výdajové limity rozpočtu a státních fondů) od fiskálního cíle a následně ve fázi vyhodnocení plnění cílů. Při stanovení cíle v metodice fiskálního cílení je možné jednoznačně vyhodnotit, jakým dílem přispěla ke splnění či nesplnění cílů politika vlády (výsledek státního rozpočtu a státních fondů, které má pod přímou kontrolou) a do jaké míry se jednalo o špatný předpoklad o hospodaření ostatních složek veřejných rozpočtů, případně nenaplnění predikce příjmů.

Deficit vládního sektoru bude v letech 2008 až 2010 postupně klesat v souladu s navrženou konsolidační strategií. Příjmy vládního sektoru se budou zvyšovat tempem hluboko pod nominálním růstem HDP. To povede k poklesu jejich podílu na HDP jednak vlivem autonomního poklesu daňové kvóty a současně v důsledku aktivních opatření ke snižování daňového zatížení. Pokles deficitu tedy bude zajištěn úspornými opatřeními na straně výdajů. Podíl vládních výdajů na HDP by měl do roku 2010 klesnout o téměř 4,0 p.b.

**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>-4,0</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,5</b>
Příjmy celkem	(% HDP)	<b>39,5</b>	<b>38,1</b>	<b>38,0</b>	<b>37,1</b>	<b>36,2</b>
	(růst v %)	5,5	4,2	7,3	5,3	5,1
Výdaje celkem	(% HDP)	<b>42,5</b>	<b>42,1</b>	<b>41,1</b>	<b>40,1</b>	<b>38,7</b>
	(růst v %)	4,2	7,1	5,3	4,8	4,2

## Příjmy vládního sektoru

U daňových příjmů je v roce 2008 patrná restrukturalizace od přímých k nepřímým daním, když pokles daní z příjmů (daně z důchodu a jmění) je kompenzován zvýšením inkasa daně z přidané hodnoty (daně z výroby). Celkově budou daňové příjmy v letech 2009 a 2010 reálně téměř stagnovat a daňová kvóta poklesne proti roku 2006 o 4,7 p.b. HDP.

Příjmy ze sociálních příspěvků budou mimo jiné negativně ovlivněny úpravami systému nemocenského pojištění a zavedením maximálního vyměřovacího základu. Jejich dynamika se proto bude pohybovat výrazněji pod očekávaným tempem růstu objemu mezd.

Nejdynamičtější položkou na příjmové straně budou přijaté transfery (součást položky ostatní) v důsledku náběhu prostředků čerpaných z fondů EU.

**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>(ml. Kč)</i>	<b>1267,1</b>	<b>1320,3</b>	<b>1417,3</b>	<b>1492,3</b>	<b>1568,4</b>
	<i>(růst v %)</i>	5,5	4,2	7,3	5,3	5,1
<b>Daňové příjmy</b>	<i>(ml. Kč)</i>	<b>633,8</b>	<b>667,0</b>	<b>718,3</b>	<b>735,3</b>	<b>757,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	2,3	5,2	7,7	2,4	3,0
Daně z výroby a dovozu	<i>(ml. Kč)</i>	<b>352,2</b>	<b>368,3</b>	<b>431,0</b>	<b>446,7</b>	<b>460,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	2,4	4,6	17,0	3,6	3,1
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	<i>(ml. Kč)</i>	<b>280,9</b>	<b>297,9</b>	<b>286,8</b>	<b>288,1</b>	<b>296,5</b>
	<i>(růst v %)</i>	2,2	6,1	-3,7	0,4	2,9
Kapitálové daně	<i>(ml. Kč)</i>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
	<i>(růst v %)</i>	1,4	-2,1	-38,4	0,8	0,8
<b>Sociální příspěvky</b>	<i>(ml. Kč)</i>	<b>481,8</b>	<b>503,3</b>	<b>528,4</b>	<b>554,9</b>	<b>588,2</b>
	<i>(růst v %)</i>	7,4	4,5	5,0	5,0	6,0
<b>Důchody z vlastnictví</b>	<i>(ml. Kč)</i>	<b>25,8</b>	<b>16,0</b>	<b>17,8</b>	<b>19,4</b>	<b>21,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	21,6	-37,8	11,1	8,8	8,9
<b>Ostatní</b>	<i>(ml. Kč)</i>	<b>125,7</b>	<b>134,0</b>	<b>152,7</b>	<b>182,7</b>	<b>201,5</b>
	<i>(růst v %)</i>	12,0	6,6	13,9	19,7	10,3
<b>Daňová kvóta</b>	<i>(% HDP)</i>	<b>34,8</b>	<b>33,8</b>	<b>33,4</b>	<b>32,1</b>	<b>31,1</b>

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

	hotovostní dopady			akruální dopady		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Daň z přidané hodnoty	25,6	27,0	27,9	25,6	27,0	27,9
Daň z příjmu fyzických osob	-16,2	-24,3	-27,5	-21,3	-24,3	-27,4
Daň z příjmu právnických osob	0,0	-6,1	-28,2	-4,1	-18,8	-27,5
Daně dědická a darovací	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
<b>Celkem</b>	<b>9,0</b>	<b>-3,8</b>	<b>-28,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>-16,5</b>	<b>-27,4</b>

## Výdaje vládního sektoru

Vzhledem k pozvolnému snižování podílu příjmů na HDP je k zajištění poklesu deficitu nutná poměrně výrazná konsolidace na výdajové straně.

Do pomalého nominálního tempa růstu výdajů na konečnou spotřebu se bude promítat nízký růst objemu mezd a platů ve vládním sektoru, umožněný poklesem zaměstnanosti ve veřejné správě, i úspory v nákupech zboží a služeb. Mzdy a platy se zřejmě budou ve vládním sektoru zvyšovat rychleji

než činí záměr vlády pro veřejnou správu, neboť zaměstnanost ve vládním sektoru výrazně převyšuje regulovanou sféru a zbytek vládního sektoru nemusí plně následovat záměry vlády.

Rozhodující pro dosažení fiskálních cílů nicméně budou úspory v oblasti sociálních dávek (sociální transfery jiné než naturální). Pozitivní dopad opatření v sociální oblasti na vládní saldo by měl v jednotlivých letech dosáhnout 0,7 – 0,8 % HDP.

Vysoké dynamiky bude dosahovat tvorba hrubého fixního kapitálu v důsledku realizace investičních projektů financovaných prostředky z fondů EU. Postupný náběh čerpání by se měl projevit nejprve vysokými a postupně se snižujícími tempy růstu vládních investic.

**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>1360,4</b>	<b>1457,7</b>	<b>1535,4</b>	<b>1609,5</b>	<b>1677,4</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,2	7,2	5,3	4,8	4,2
<b>Výdaje na konečnou spotřebu</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>687,7</b>	<b>713,3</b>	<b>734,5</b>	<b>763,7</b>	<b>794,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,0	3,7	3,0	4,0	4,0
Výdaje na kolektivní spotřebu	<i>(mld. Kč)</i>	<b>345,0</b>	<b>351,6</b>	<b>357,5</b>	<b>371,5</b>	<b>386,5</b>
	<i>(růst v %)</i>	3,4	1,9	1,7	3,9	4,0
Výdaje na individuální spotřebu	<i>(mld. Kč)</i>	<b>342,7</b>	<b>361,6</b>	<b>377,0</b>	<b>392,3</b>	<b>407,6</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,6	5,5	4,3	4,1	3,9
Naturální sociální transfery	<i>(mld. Kč)</i>	<b>171,2</b>	<b>182,0</b>	<b>192,6</b>	<b>200,0</b>	<b>208,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	2,3	6,3	5,8	3,9	4,0
Transfery individuálních netržních výrobků a služeb	<i>(mld. Kč)</i>	<b>171,5</b>	<b>179,6</b>	<b>184,4</b>	<b>192,2</b>	<b>199,5</b>
	<i>(růst v %)</i>	7,0	4,8	2,7	4,2	3,8
<b>Sociální transfery jiné než naturální</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>364,4</b>	<b>408,4</b>	<b>413,1</b>	<b>429,3</b>	<b>446,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	6,4	12,1	1,2	3,9	4,0
<b>Úroky</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>35,4</b>	<b>39,7</b>	<b>49,5</b>	<b>54,9</b>	<b>59,6</b>
	<i>(růst v %)</i>	2,9	12,1	24,9	10,7	8,7
<b>Dotace</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>62,0</b>	<b>57,6</b>	<b>63,7</b>	<b>64,8</b>	<b>66,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	12,3	-7,0	10,5	1,9	2,0
<b>Tvorba hrubého fixního kapitálu</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>162,0</b>	<b>176,3</b>	<b>203,0</b>	<b>224,7</b>	<b>238,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	10,6	8,8	15,2	10,7	6,0
<b>Ostatní</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>48,8</b>	<b>62,5</b>	<b>71,5</b>	<b>72,1</b>	<b>72,8</b>
	<i>(růst v %)</i>	-25,2	28,0	14,4	0,8	1,0
Náhrady zaměstnancům	<i>(mld. Kč)</i>	<b>250,6</b>	<b>262,3</b>	<b>268,7</b>	<b>279,1</b>	<b>290,4</b>
	<i>(růst v %)</i>	5,9	4,6	2,5	3,9	4,0
<b>Sociální transfery celkem</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>535,7</b>	<b>590,4</b>	<b>605,7</b>	<b>629,4</b>	<b>654,8</b>
	<i>(růst v %)</i>	5,0	10,2	2,6	3,9	4,0

Z výhledu je rovněž patrné, že v roce 2008 budou úspory soustředěny především na oblast sociálních dávek. V letech 2009 a 2010 bude většina úspor dosažena v ostatních složkách vládních výdajů.

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

	2008	2009	2010
<b>Dopad na příjmy</b>			
Zavedení max. vyměřovacího základu pro pojistné	-4,6	-4,7	-4,8
Odložení zákona o úrazovém pojištění	-5,9	-5,1	1,0
Posun zákona o nemocenském pojištění	11,3	10,1	0,0
<b>Celkový vliv na sociální příjmy</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>-3,8</b>
<b>Dopad na výdaje</b>			
Dávky nemocenského pojištění	-6,8	-2,6	-6,5
Dávky státní sociální podpory	-8,5	-9,8	-13,1
Dávky úrazového pojištění	-3,4	-3,5	0,0
Platba státu do systému veřejného zdravotního pojištění	-3,4	-6,4	-2,0
Další změny ve všeobecném zdravotním pojištění od roku 2010	0,0	0,0	-7,1
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>-35,4</b>
<b>Dopad na saldo</b>			
<b>Celkový vliv na saldo (celková úspora)</b>	<b>26,2</b>	<b>30,8</b>	<b>31,6</b>
<b>Celkový vliv na saldo (v % HDP)</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>

### Dluh vládního sektoru

Absolutní úroveň hrubého vládního dluhu bude v jednotlivých letech výhledu dále narůstat v důsledku dluhového financování části očekávaných deficitů. Výrazný pokles deficitu spolu s dynamickým růstem nominálního HDP však povedou ke stabilizaci a v roce 2010 dokonce k poklesu podílu dluhu na HDP. Právě tento ukazatel je přitom vhodnějším indikátorem míry zadlužení vládního sektoru než samotná absolutní výše dluhu.



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

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		<i>Předběžně</i>	<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
<b>Vládní instituce celkem</b> <i>(ml. Kč)</i>	<b>903,5</b>	<b>973,0</b>	<b>1074,2</b>	<b>1183,8</b>	<b>1284,4</b>	<b>1375,6</b>
Ústřední vládní instituce <i>(ml. Kč)</i>	830,9	891,7	991,7	1084,2	1177,0	1259,2
Místní vládní instituce <i>(ml. Kč)</i>	72,3	81,1	82,5	99,2	107,4	116,4
Fondy sociálního zabezpečení <i>(ml. Kč)</i>	0,3	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0
<b>Podíl vládního dluhu na HDP</b> <i>(% HDP)</i>	<b>30,4</b>	<b>30,4</b>	<b>31,0</b>	<b>31,7</b>	<b>32,0</b>	<b>31,7</b>
<b>Příspěvky ke změně dluhu</b>						
<b>Změna dluhu</b> <i>(p.b.)</i>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,2</b>
<b>Primární saldo vládního sektoru</b> <i>(p.b.)</i>	<b>2,4</b>	<b>1,8</b>	<b>2,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>
<b>Úroky</b> <i>(p.b.)</i>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>
<b>Růst HDP v běžných cenách</b> <i>(p.b.)</i>	<b>-2,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>
<b>Ostatní faktory</b> <i>(p.b.)</i>	<b>-1,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>
Rozdíly mezi hotovostním a akruálním principem <i>(p.b.)</i>	-1,5	0,0	0,4	0,3	0,1	0,1
Čisté pořízení finančních aktiv <i>(p.b.)</i>	-0,4	-0,7	-1,5	-0,5	-0,5	-0,5
z toho: Privatizace <i>(p.b.)</i>	-3,6	-0,1	-1,0	0,0	0,0	0,0
Přecenění a ostatní faktory <i>(p.b.)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Vládní dluh se bude zvyšovat pomaleji, než by odpovídalo prostému přičtení celé výše deficitu. Důvodem je skutečnost, že pouze část deficitů je financována prostřednictvím dluhových instrumentů. Významným zdrojem financování způsobující pomalejší růst dluhu jsou privatizační příjmy, které nejsou příjmem vládního sektoru (privatizace představuje pouze změnu struktury finančních aktiv od akcií k hotovosti) a nesnižují saldo. Omezují ovšem nutnost dluhového financování.

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 pohybuje ve fázi vzestupu. Odhady produkční mezery naznačují, že se HDP pohybuje zhruba 0,7 p.b. nad svým potenciálem, což se promítá do kladné cyklické složky vládního salda. Cyklicky očištěný deficit tak v současnosti dosahuje o cca 0,2 p.b. vyšší hodnoty než vykázaný nominální deficit.

Makroekonomická predikce předpokládá do roku 2010 růst HDP mírně pod potenciální úrovní, což povede k postupnému uzavírání kladné produkční mezery. Cyklická složka hospodaření vládního sektoru bude proto ztrácet na významu a v letech 2010 bude blízká nule.

Fiskální úsilí definované jako změna cyklicky očištěného salda se bude blížit změně nominálního deficitu. Po výrazném snížení deficitu v roce 2008 fiskální úsilí v letech 2009 a 2010 oslabí a zřejmě



se nepodaří plně dodržet pravidlo Paktu stability a růstu, které požaduje vyvíjet fiskální úsilí minimálně na úrovni 0,5 p.b. HDP ročně.

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

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

### 3.3 Dlouhodobá projekce vládního sektoru

Dlouhodobé analýzy nahlíží na výdaje vládního sektoru a jejich dynamiku optikou dlouhodobých trendů spojených s populačním vývojem. Primárně se tedy zaměřují na ty složky veřejných výdajů, které jsou na změny v populační struktuře citlivé, tedy důchody, zdravotní a dlouhodobou péči a vzdělání.

Dlouhodobé projekce nemají za cíl co nejvěrohodněji kvantifikovat objemy budoucích výdajů či konkrétní hodnoty některých ukazatelů s možností následné verifikace se skutečností. Mají pouze podhalit směr, dynamiku a relace projektovaných údajů v současnosti nastaveném horizontu roku 2050. Přesnějších odhadů není možné docílit z důvodu existence velké míry nejistoty a rovněž s ohledem na konstrukci modelového aparátu. K projekcím není přistupováno s takovou dávkou detailnosti, jako je tomu u krátkodobých predikcí, u nichž je určitá verifikovatelnost možná.

Metodika dlouhodobých projekcí vychází především z mezinárodních zkušeností v podobě spolupráce s Evropskou komisí, která se projekcemi v současnosti velmi aktivně zabývá, a to za přispění všech členských zemí. Tato spolupráce umožňuje výsledky analýz použít pro účely mezinárodního srovnávání.

#### Populační trendy a jejich dopady na makroekonomické ukazatele

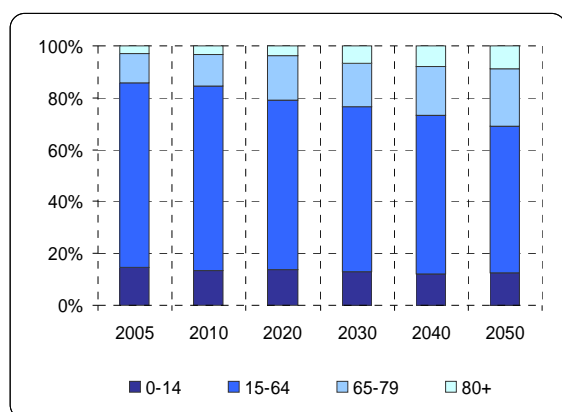
Česká populace patří v současném evropském kontextu mezi relativně mladé. V následujících dekádách jsou však očekávány velmi dynamické změny v její struktuře. V horizontu příštích padesáti let se české obyvatelstvo zařadí mezi nejstarší v Evropě. Příčinou těchto změn je rychle se prodlužující naděje dožití doprovázená nízkou úhrnnou plodností. Populační projekce<sup>3</sup> předpokládají, že naděje dožití při narození se mezi roky 2005 a 2050 prodlouží o 7,1 roku pro muže (ze 72,6 na 79,7 roku) a o 5,1 roku pro ženy (ze 79,0 na 84,1 roku). Úhrnná míra plodnosti zůstane i nadále pod úrovní zajišťující

<sup>3</sup> Primárně se vychází z demografické projekce Eurostatu, která vznikla za součinnosti s národními statistickými úřady a je základnou pro kalkulace dlouhodobých projekcí. Její využití tak zajišťuje srovnatelnost s projekcemi demografického vývoje v ostatních zemích Evropské unie.

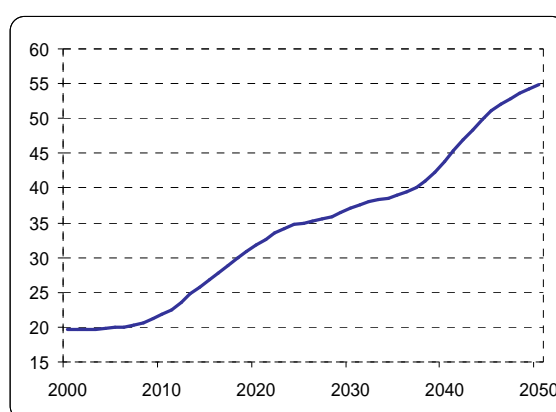
prostou reprodukci (nárůst z 1,15 na 1,5). Ani významný nárůst aktivního migračního salda (ze 4,3 na 20,0 tis. osob ročně) tak nezabrání celkovému poklesu populace (z 10,2 na 8,8 mil. obyvatel).

Tyto trendy jsou patrné z následujících ilustrací dokládajících změny ve věkovém rozložení populace ve směru snížení podílu osob v aktivním věku a nárůstu podílu osob důchodového věku. Míra závislosti pak ukazuje na téměř zdvojnásobení podílu těchto dvou skupin ve prospěch starších osob. Zmíněný vývoj je patrný v celé Evropě. Právě proto je v současnosti toto téma stále více akcentováno se snahou včas na danou situaci upozornit a řešit ji prostřednictvím adekvátních reforem sociálních systémů a trhu práce.

**Graf 3-1: Změny ve věkové struktuře populace ČR**



**Graf 3-2: Demografická míra závislosti (v %)**



Poznámka: Míra závislosti je definována jako podíl osob ve věku 65 let a starších na populaci ve věku 15–64 let ve střední variantě demografické projekce.

Současné analýzy však nepředvídají možné budoucí legislativní změny a mají v sobě obsažený předpoklad neměnnosti politik. Ukazují, k jakým tendencím bude docházet, pokud žádné institucionální a legislativní změny nenastanou.

Změny v populaci se nepromítají pouze do veřejných výdajů, ale ovlivňují i celkový výkon ekonomiky měřený růstem reálného HDP. U něj se očekává postupný útlum až na limitní hodnotu 0,8 %, což je mimo jiné důsledek poklesu disponibilní pracovní síly. Tabulka 3-13 uvádí přehled vybraných makroekonomických předpokladů dlouhodobých projekcí.

**Tabulka 3-13: Makroekonomické předpoklady a jejich vývoj (v %)**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Reálný růst HDP	6,1	5,3	2,5	1,9	0,4	0,8
Růst produktivity práce	4,8	3,4	3,0	2,7	1,9	1,7
Míra participace mužů (20-64)	83,5	84,6	87,4	87,1	84,4	85,6
Míra participace žen (20-64)	68,2	70,6	76,4	76,1	72,9	74,0
Celková míra participace (20-64)	75,8	77,6	81,9	81,6	78,7	79,8
Míra nezaměstnanosti	7,9	5,6	6,5	6,5	6,5	6,5

## Vývoj veřejných výdajů

Výdaje spojené se stárnutím populace budou v následujících dekádách postupně akcelarovat. Nejpatrněji se nárůst projeví ve výdajově nejnáročnějším důchodovém systému spolu s přírůstkem počtu osob v důchodovém věku a s prodlužováním doby, po kterou je pobírán důchod. Spolu s výdaji na zdravotní péči představují hlavní zdroj nárůstu veřejných výdajů.

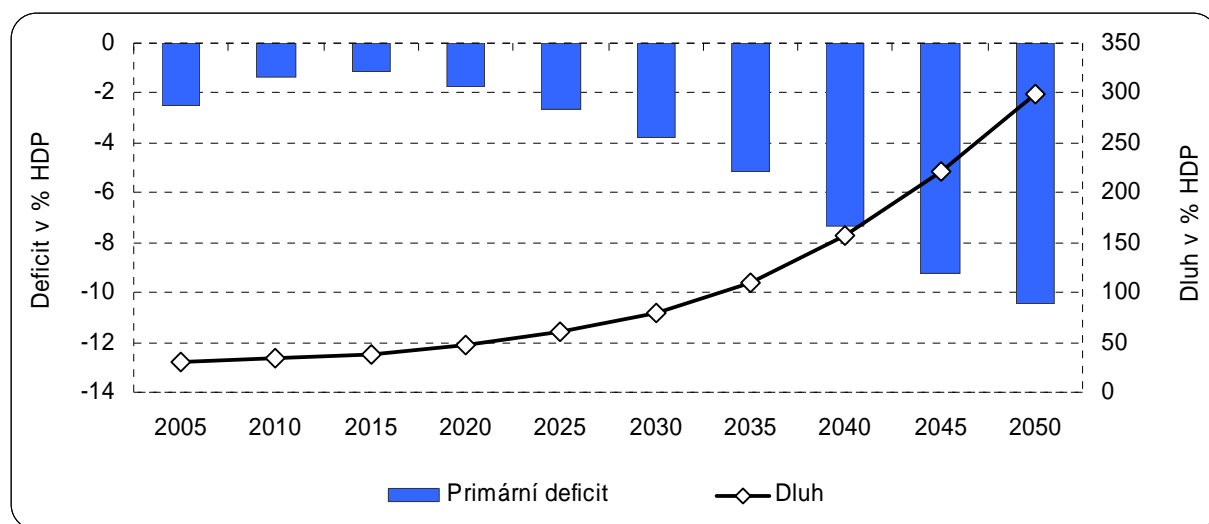
U příjmů sociálního systému se předpokládá zachování jejich poměru v podílu na HDP, neboť jediným zdrojem je v čase konstantní příspěvková sazba.

**Tabulka 3-14: Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí (v % HDP)**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
<b>Celkové výdaje</b>	44,0	42,5	43,3	46,2	52,0	59,2
z toho: výdaje závisející na věkové struktuře	19,9	18,5	18,9	20,9	24,5	27,7
Důchody	8,4	7,7	8,3	9,5	12,1	14,2
Zdravotní péče	6,5	6,4	6,7	7,3	8,1	8,9
Dlouhodobá péče	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6
Vzdělání	3,6	3,1	2,7	2,8	2,9	3,0
Ostatní výdaje	1,2	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1
Úroky	1,2	0,9	1,3	2,2	4,3	8,4
<b>Celkové příjmy</b>	40,4	40,3	40,3	40,3	40,3	40,3
z toho: Důchod z vlastnictví	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
z toho: Pojistné na důchodové zabezpečení	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7

Tyto skutečnosti povedou k rozevírání nůžek mezi příjmy a výdaji, a tedy k postupnému nárůstu primárních deficitů a úrokových plateb, které se odrazí v kumulaci vládního dluhu. Bez provedení reforem je vývoj veřejných financí dlouhodobě neudržitelný.

**Graf 3-3: Primární deficit a dluh**



Míru závažnosti dopadů těchto trendů zkoumá analýza udržitelnosti, která blíže stanovuje rozsah fiskální nerovnováhy pomocí tzv. indikátorů udržitelnosti. Ty se vyskytují ve dvou podobách:

- Indikátor S1 udává, o kolik % HDP by bylo nutné od daného roku snížit podíl výdajů, resp. zvýšit podíl příjmů na HDP tak, aby až do konce projekčního horizontu (2050) bylo zajištěno udržení výše dluhu pod hranicí 60 % HDP.

- Indikátor S2 vyjadřuje, o kolik % HDP by bylo nutno trvale snížit výdaje resp. zvýšit daně, aby zůstal vládní sektor solventní v nekonečném časovém horizontu (tj. aby dluh nerostl nade všechny meze).

Uvedené indikátory představující kvantitativní hodnocení míry nerovnováhy jsou stručně uvedené v následující tabulce.

**Tabulka 3-15: Nutná fiskální konsolidace (v % HDP)**

		2009	2010	2011
Příjmy	[ 1 ]	40,3	40,3	40,3
Primární výdaje	[ 2 ]	41,7	41,6	41,5
Primární saldo	[ 3=1-2 ]	-1,4	-1,3	-1,3
Rozsah permanentní fiskální konsolidace	[ 4 ]	3,9	4,0	4,1
Udržitelné primární saldo	[ 5=3+4 ]	2,5	2,7	2,9
Udržitelné celkové saldo	[ 6 ]	1,0	1,8	1,9
Rozsah permanentní fiskální konsolidace	[ 7 ]	7,9	8,1	8,2

Udržitelné primární saldo transformuje „požadavek“ konsolidace daný indikátorem S1 do čísel primárního rozdílu mezi příjmy a primárními výdaji. Udržitelné celkové saldo pak indikuje, např. pro rok 2009, potřebu přebytkového salda vládního sektoru ve výši 1 % HDP.

Závěry analýzy udržitelnosti nejsou příznivé. Celkové hodnocení, obsahující kromě kvantitativního také kvalitativní hodnocení<sup>4</sup>, zařazuje ČR v evropském kontextu mezi země, u nichž je budoucí vývoj s ohledem na demografické změny nejrizikovější.

<sup>4</sup> Kvalitativní hodnocení se zaměřuje na výši zadlužení, dynamiku nárůstu výdajů spojených se stárnutím, projektovaný vývoj příjmů, tzv. stock flow adjustment (viz Box 4) a celkové daňové zatížení.