

3 Střednědobý fiskální výhled

3.1 Střednědobý výhled státního rozpočtu a výdajové rámce

Překvapivě dobrý výsledek rozpočtového hospodaření v roce 2007 naznačuje, že by veřejné finance mohly v následujících letech dosahovat znatelně nižších deficitů, než činily fiskální cíle stanovené v loňském roce. Dosavadní cíle počítaly s dosažením sald $-3,0\%$ HDP v roce 2008, $-2,6\%$ v roce 2009 a $-2,3\%$ HDP v roce 2010. Podíl salda veřejných rozpočtů na HDP v roce 2007 (v metodice fiskálního cílení) ovšem dosáhl o plné 2,9 p.b. lepší hodnoty, než činil původní plán. Toto mohutné zlepšení bylo dosaženo jednak zásluhou vyšších než očekávaných daňových příjmů a jednak převodem dalšího enormního objemu neutracených rozpočtovaných prostředků do rezervních fondů.

Lepší než očekávané výsledky v roce 2007 se do určité míry promítnou i do hospodaření v letech následujících. Není však možné očekávat, že se lepší výsledek proti schválenému rozpočtu bude opakovat v plném rozsahu. Předpokládáme, že na straně příjmů se jedná převážně o zlepšení trvalého charakteru. Úroveň očekávaných příjmů je v posledních letech opakovaně upravována směrem nahoru, a to částečně vlivem konzervativních predikcí Ministerstva financí v podmínkách soustavných změn daňové legislativy, částečně díky cyklickému vzestupu ekonomiky, zejména však zásluhou strukturálního nárůstu (vyjadřuje tu část zvýšení úrovně příjmů, kterou je možné pokládat za trvalou), jehož intenzitu je obtížné předvídat.

Na straně výdajů je naproti tomu možné považovat za trvalou úsporu pouze relativně malou část loňského zlepšení. Většina neutracených prostředků má charakter odložené spotřeby a může naopak zatěžovat hospodaření veřejných financí v příštích letech. Stav rezervních fondů ke konci roku 2007 dosáhl 96,6 mld. Kč ($2,7\%$ HDP). Z toho zhruba dvě třetiny tvoří prostředky na programy spolufinancované z EU, které jsou kryty příjmy z EU a nemají dopad na deficit, a jednu třetinu ($0,9\%$ HDP) tvoří prostředky, které budou v případě zapojení do výdajů prohlubovat deficit v nadcházejícím období.

Pro odhad salda veřejných rozpočtů v roce 2008 jsou podstatné zejména následující faktory: (i) vyšší než původně očekávané daňové příjmy, (ii) výdajové úspory dané realizací souhrnu vládních stabilizačních opatření (snížení objemu rozpočtovaných výdajů), (iii) v malém rozsahu opakování výdajových úspor z roku 2007 (realizace nižších než rozpočtovaných výdajů), (iv) zapojení části prostředků z rezervních fondů do výdajů (dodatečné výdaje proti rozpočtu). Oproti očekávání v minulém výhledu by měly tyto vlivy ve svém souhrnu vést k nižšímu deficitu. Saldo by se mělo udržet zhruba na úrovni výsledku roku 2007.

Fiskální výhled pro roky 2009 a 2010 vychází důsledně z předpokladu dodržení schválených výdajových rámců. Nižší očekávaná úroveň deficitu v těchto letech je tedy dána téměř výhradně vyššími očekávanými příjmy. Dodatečné příjmy státního rozpočtu (SR) a státních fondů (SF), na které se vztahují výdajové rámce, budou v souladu s principy fiskálního cílení použity plně ke snížení deficitu.

Předpokládáme, že dodatečné příjmy plynoucí obcím a krajům a zdravotním pojišťovnám budou použity ke zlepšení salda veřejných rozpočtů pouze částečně. Tyto složky veřejných financí disponují výdajovou autonomií, v současnosti vykazují přebytky, a část dodatečných příjmů tak zřejmě využijí ke zvýšení výdajů. Instituce veřejných rozpočtů mimo SR a SF vykazaly v roce 2007 poměrně značný přebytek. V roce 2008 ještě očekáváme mírný přebytek těchto složek, následně by však měly

hospodařit s malým deficitem. U místních rozpočtů a zdravotních pojišťoven přijímáme předpoklad přibližně vyrovnaného hospodaření. Deficit ve výši zhruba 0,3 % HDP bude vyvolán zejména nutností hradit závazky spojené s odstraňováním starých ekologických zátěží. Konkrétní vliv těchto úhrad bude nicméně závislý na zvoleném způsobu řešení těchto závazků. S ohledem na poslední vývoj je možné hodnotit předpoklad o hospodaření složek veřejných rozpočtů mimo SR a SF jako poměrně konzervativní, oproti minulému výhledu však o něco optimističtější.

Tabulka 3-1: Odvození výdajových rámců od fiskálních cílů

		2007	2008	2009	2010	2011
			Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
Cíl pro vládní sektor ¹⁾	(mld. Kč) [1]	-56,1	-58,3	-64,5	-67,9	-57,6
(ESA 95)	(% HDP) [2]	-1,6	-1,5	-1,6	-1,5	-1,2
Rozdíl ESA 95 - fiskální cílení	(mld. Kč) [3]	-20,5	-17,6	-12,4	-18,2	-11,5
Cíl pro veřejné rozpočty	(mld. Kč) [4=1-3]	-35,5	-40,7	-52,1	-49,7	-46,1
(metodika fiskálního cílení)	(% HDP) [5]	-1,0	-1,1	-1,3	-1,1	-1,0
Saldo složek VR mimo SR a SF	(% HDP) [6]	0,8	0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Cíl pro státní rozpočet a státní fondy	(% HDP) [7=5-6]	-1,8	-1,1	-1,0	-0,8	-0,7
	(mld. Kč) [8]	-63,5	-44,0	-40,8	-35,9	-33,4
státní rozpočet	(mld. Kč) [8a]	-32,0	-26,8	-35,1	-34,6	-33,7
státní fondy	(mld. Kč) [8b]	-31,5	-17,3	-5,7	-1,4	0,3
Predikce příjmů SR a SF	(mld. Kč) [9]	1028,8	1215,7	1051,1	1092,4	1140,4
státní rozpočet	(mld. Kč) [9a]	961,7	1087,7	1014,4	1051,3	1098,5
státní fondy	(mld. Kč) [9b]	67,2	128,1	36,8	41,1	41,9
Nové výdajové rámce pro SR a SF	(mld. Kč) [10=9-8]	1092,3	1259,8	1091,9	1128,4	1173,7
státní rozpočet	(mld. Kč) [10a]	993,6	1114,5	1049,5	1085,9	1132,2
státní fondy	(mld. Kč) [10b]	98,7	145,3	42,4	42,5	41,5

¹⁾ 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.

Poznámka: Snížení úrovně příjmů a výdajů od roku 2009 (bez vlivu na očekávané saldo) vyplývá ze skutečnosti, že ve výhledu nejsou zahrnuty očekávané příjmy z fondů EU a výdaje jimi financované.

Současné odhady ukazují, že deficit sektoru vládních institucí v metodice ESA 95 bude v následujících letech dosahovat mírně vyšší hodnoty než deficit veřejných rozpočtů podle národní metodiky fiskálního cílení (blíže viz Kapitola 3.2).

Po zohlednění výše uvedených faktorů a předpokladů očekáváme, že saldo sektoru vládních institucí se bude v letech 2008 – 2010 pohybovat na zhruba stálé úrovni okolo -1,5 % HDP v mezinárodní metodice ESA 95. Skokový posun deficitu na tuto nižší úroveň vedl vládu ke schválení ambicióznějšího fiskálního cíle pro vládní saldo v roce 2011 na úrovni -1,2 % HDP. Tento cíl by měl současně umožnit dosažení střednědobého rozpočtového cíle, který je pro ČR stanoven v rámci fiskálních pravidel EU. Střednědobý cíl je stanoven pro strukturální saldo a činí -1,0 % HDP. ČR je povinna ho dosáhnout co nejdříve, nejpozději však v roce 2012, tedy pouhý jeden rok za horizontem současného výhledu.

Výdajové rámce pro roky 2009 a 2010 jsou vzhledem k tomu, že se nevyskytly důvody pro provedení povolených úprav, ponechány na úrovni schválené v loňském roce (viz Tabulka 3-2). Výdajové rámce jsou pouze sníženy o pokles dotace ze státního rozpočtu ve prospěch státních fondů, tak aby konsolidované výdaje SR a SF zůstaly na stejné úrovni. V podzimní aktualizaci rozpočtového výhledu bude výdajový rámec navýšen minimálně o očekávanou výši výdajů financovaných z fondů EU. Výdajový rámec pro rok 2011, který zajistí dosažení stanoveného fiskálního cíle ve výši -1,2 % HDP, by měl být stanoven na úrovni 1173,7 mld. Kč.

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

		2009	2010
Rámce schválené v roce 2007 - nekonsolidované	[1]	1100,9	1137,5
Konsolidace (předpoklad v roce 2007)	[2]	23,2	23,7
Rámce schválené v roce 2007 - konsolidované	[3=1-2]	1077,7	1113,8
Povolené úpravy	[4=5+6+7]	-	-
- změna rozpočtového určení daní	[5]	-	-
- změna objemu výdajů financovaných z prostředků EU	[6]	-	-
- mimořádné vlivy	[7]	-	-
Rámce schválené v roce 2007 po úpravách - konsolidované	[8=3+4]	1077,7	1113,8
Konsolidace (předpoklad v květnu 2008)	[9]	14,2	14,6
Rámce schválené v roce 2007 po úpravách - nekonsolidované	[10=8+9]	1091,9	1128,4

Je třeba upozornit, že dodržení výdajových limitů v roce 2009 a 2010 není dosažitelné autonomně a je podmíněno uskutečněním dodatečných rozpočtových škrťů v oblasti nenárokových výdajů v rozsahu cca 0,4 % HDP v roce 2009 a 0,6 % v roce 2010. Hlavní příčinou je vyšší očekávaný růst mandatorních sociálních výdajů zejména vlivem méně příznivého vývoje relevantních makroekonomických veličin. Nejvýznamnější nepříznivý rozpočtový dopad bude mít vyšší valorizace důchodů v důsledku vyšší inflace v roce 2008. V některých případech se zřejmě projeví mírně nižší než původně očekávaný pozitivní dopad stabilizačních opatření v sociální oblasti.

Dosud přijatá opatření zřejmě zatím nepovedou k zastavení nárůstu podílu mandatorních výdajů na výdajích státního rozpočtu celkem. Podle současného rozpočtového výhledu by měl podíl mandatorních výdajů pouze jednorázově poklesnout v roce 2008 o zhruba 2,2 p.b. a do roku 2010 by se měl opět zvýšit o plně 4,0 p.b. až na 56,5 %. Teprve v roce 2011 by se mohl opět dostavit mírný pokles tohoto podílu. Plánovaná restrukturalizace výdajové strany tedy zůstává podmíněna přijetím dalších opatření.

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

		2009	2010
Rámce schválené v roce 2007 po úpravách	[1]	1091,9	1128,4
Nové výdajové rámce	[2]	1091,9	1128,4
Zpřísnění (-) / překročení (+) výdajových rámců	[3=2-1]	0,0	0,0

3.2 Střednědobý výhled vládního sektoru

Saldo vládního sektoru

Očekávané hospodaření sektoru vládních institucí je do značné míry určováno výše uvedeným střednědobým výhledem státního rozpočtu a výdajovými rámci pro státní rozpočet a státní fondy, které představují přibližně dvě třetiny celkových výdajů vládního sektoru. Ostatní jednotky zařazené do

sektoru vládních institucí, zejména obce, kraje a zdravotní pojišťovny, vláda nemá pod přímou kontrolou. Výsledky jejich hospodaření jsou spolu s přesností predikce daňových příjmů hlavními nejistotami, zda se vládě podaří dosáhnout plánovaných fiskálních cílů a zda budou veřejné finance působit zamýšleným způsobem na ekonomiku. Dalším prvkem, který zvýšil nejistotu vládního hospodaření, je možnost převádět neomezené množství neutracených rozpočtových prostředků do příštích let. Vládní výdaje proto v posledních letech opakovaně dosahovaly nižší úrovně, než bylo plánováno, což svědčí o systematickém nadhodnocení rozpočtovaných výdajů.

Tabulka 3-4 obsahuje plánované výsledky hospodaření veřejných financí v národní hotovostní metodice fiskálního cílení, které jsou převzaty ze střednědobého výhledu státního rozpočtu prezentovaného v předchozí části, a jim odpovídající očekávaná salda v mezinárodní akruální metodice ESA 95. 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. 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 zpravidla dosahují nižší úrovně než hotovostní inkaso a je možné očekávat, že tento faktor bude mírně prohlubovat saldo podle ESA 95 oproti fiskálnímu cílení.

V roce 2011 by se měla úroveň salda v obou metodikách přiblížit. Je třeba zdůraznit, že odhad rozdílu mezi metodikami je značně nejistý. Obě metodiky se liší v celé řadě aspektů a rozdíly mezi nimi se mohou pohybovat ve velkých částkách.

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

		2007	2008	2009	2010	2011
			Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
Saldo veřejných rozpočtů (fiskální cílení)	(<i>mlrd. Kč</i>)	-35,5	-40,7	-52,1	-49,7	-46,1
	(% HDP)	-1,0	-1,1	-1,3	-1,1	-1,0
Rozdíly mezi ESA 95 a fiskálním cílením ¹⁾	(<i>mlrd. Kč</i>)	-20,5	-17,6	-12,4	-18,2	-11,5
Saldo sektoru vládních institucí ²⁾ (ESA 95)	(<i>mlrd. Kč</i>)	-56,1	-58,3	-64,5	-67,9	-57,6
	(% HDP)	-1,6	-1,5	-1,6	-1,5	-1,2

1) Rozdíly mezi oběma metodikami spočívají v odlišnosti akruálního a hotovostního principu, nestejném vymezení sektoru a dalších metodických odlišnostech.

2) Saldo vládního sektoru pro účely hodnocení maastrichtského konvergenčního 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 a v Tabulkové příloze.

Oproti minulému fiskálnímu výhledu z října 2007 dosahují očekávané deficitu sektoru vládních institucí podstatně nižší úrovně, zejména v důsledku překvapivě dobrého výsledku roku 2007 (vládní saldo -1,6 % HDP oproti predikci -3,4 % HDP). Hlavní příčinou zlepšení výhledu vládního salda je zvýšení odhadu příjmů z daní a sociálních příspěvků, které považujeme z větší části za trvalé. Naproti tomu úspory na straně výdajů, které byly dominantním faktorem lepších výsledků v roce 2007, považujeme z větší části za dočasné. Vzhledem k předpokladu dodržení a vyčerpání výdajových rámců neočekáváme, ve srovnání s minulým výhledem, výdajové úspory s pozitivním dopadem na saldo.

Podíl vládního salda na HDP v roce 2008 by měl dosáhnout -1,5 % a meziročně by tak měl pouze nepatrně poklesnout (v minulém výhledu bylo plánováno snížení deficitu o 0,5 p.b.). Odhadované úspory v sociální oblasti budou v roce 2008 nižší zejména vlivem mimořádné valorizace důchodů s dopadem -0,2 % HDP. Dalším podstatným faktorem, který bude brzdit snižování deficitu, je

odložení výdajů z roku 2007 formou převodů do rezervních fondů a jejich zapojení v roce 2008 a v letech následujících.

Vládní saldo v letech 2009 a 2010 bude za předpokladu dodržení výdajových rámců přibližně stagnovat. Vývoj v tomto období je přitom zatížen rizikem, že deficit dosáhne vyšších hodnot. Vzestup inflace v roce 2008, který implikuje vyšší indexaci některých sociálních dávek, a mírné zpomalení ekonomického růstu vytvářejí dodatečný tlak, kterému budou muset veřejné finance v tomto období čelit. Účinnosti dále nabude zákon o nemocenském pojištění s negativními dopady na rozpočet. Pro rok 2010 zůstává nedořešena platba pojistného zdravotního pojištění za státní pojištěnce, kde výhled státního rozpočtu počítá s pokračováním úspory z let 2008 a 2009 v rozsahu cca 0,2 % HDP, která však není legislativně podložena. Určitým rizikem je rovněž záměr dodržet velmi nízký růst objemu mezd a platů ve veřejné správě a odpovídající nárůst průměrné mzdy dosahovat snižováním počtu zaměstnanců.

Výhled zatím neuvažuje s fiskálním dopadem zákona o nápravě některých majetkových křivd způsobených církvím. Schválení zákona by znamenalo jednorázové zvýšení deficitu vládního sektoru o celou částku jistiny finanční kompenzace v daném roce (cca 2,2 % HDP) a následně pouze o úroky z jistiny v jednotlivých letech. Zátěž pro rozpočet v peněžním vyjádření se pohybuje zhruba na úrovni 0,1 % HDP roku 2008 a je fixní po celé období splátek (60 let), takže její relativní význam bude v čase postupně klesat.

Pozitivním rysem výhledu zůstává skutečnost, že dodatečné příjmy státního rozpočtu a státních fondů jsou použity plně ke snížení deficitu. Současné odhady nicméně ukazují, že přijatá opatření zatím nejsou dostatečná ke zvrácení nárůstu podílu sociálních výdajů. V letech 2009 i 2010 očekáváme rychlejší zvyšování sociálních transferů oproti nárůstu vládních výdajů celkem (viz Tabulka 3-7).

Tabulka 3-5: Hospodaření sektoru vládních institucí (ESA 95)

		2007	2008	2009	2010	2011
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Saldo sektoru vládních institucí	(% HDP)	-1,6	-1,5	-1,6	-1,5	-1,2
Příjmy celkem	(% HDP)	40,8	40,2	39,3	38,3	38,0
	(růst v %)	9,6	6,5	5,2	4,8	6,8
Výdaje celkem	(% HDP)	42,4	41,7	40,9	39,8	39,1
	(růst v %)	6,9	6,5	5,4	4,8	5,9

Vývoj do roku 2011 bude charakteristický pokračujícím poklesem 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 pohybovat bezpečně nad úrovní -3 % HDP a směřovat k dosažení střednědobého cíle -1,0 % HDP v roce 2012. Dosažení této trajektorie a další posun směrem k vyrovnanému hospodaření však nejsou dosažitelné za nezměněných hospodářských politik a jsou podmíněny provedením rozpočtových škrťů a přijetím dalších systematických úsporných opatření.

Příjmy vládního sektoru

Příjmy sektoru vládních institucí zaznamenají zpomalení dynamiky, které bude dané mírným ochlazením ekonomického růstu a ve větší míře aktivními kroky ke snižování daňového zatížení.

V roce 2008 je snížení sazeb přímých daní kompenzováno zvýšením snížené sazby DPH a spotřebních daní. V letech 2009 a 2010 bude tempo růstu daňových příjmů brzděno dalším poklesem sazeb daní z příjmů. Ve struktuře daňových příjmů je patrný přesun od přímých daní z důchodu a jmění

k nepřímým daním z výroby a dovozu. Hlavní změnou oproti minulému výhledu je znatelné zvýšení predikce daně z příjmu právnických osob.

Příspěvky na sociální a zdravotní pojištění se budou vyvíjet pomaleji než objem mezd a platů z důvodu zavedení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné v roce 2008 a úpravy systému nemocenského pojištění, která by měla nabýt účinnosti v roce 2009 a dále zvýšit svůj dopad i v roce 2010.

Výsledkem uvedených opatření bude pokles složené daňové kvóty mezi roky 2007 a 2011 o cca 2,7 p.b. HDP. Oproti minulému výhledu však očekáváme pokles daňové kvóty o něco pomalejší.

Konzervativní předpoklad je rovněž přijat pro příjmy z vlastnictví, tj. přijaté úroky a příjmy z dividend podniků ve vlastnictví státu. Naopak směrem ke zvýšení příjmů bude působit náběh přílivu prostředků z fondů EU (součást položky „Ostatní“). Tyto příjmy však pouze financují výdaje na dané projekty a z čistě statistického pohledu nemají přímý pozitivní dopad na saldo hospodaření.

Tabulka 3-6: Příjmy sektoru vládních institucí

		2007	2008	2009	2010	2011
			Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
Příjmy celkem	(<i>md. Kč</i>)	1451,8	1546,7	1627,7	1705,5	1821,0
	(<i>růst v %</i>)	9,6	6,5	5,2	4,8	6,8
Daňové příjmy	(<i>md. Kč</i>)	709,0	765,8	803,9	834,8	892,1
	(<i>růst v %</i>)	9,5	8,0	5,0	3,9	6,9
Daně z výroby a dovozu	(<i>md. Kč</i>)	381,2	441,0	470,8	490,2	516,9
	(<i>růst v %</i>)	8,5	15,7	6,7	4,1	5,4
z toho: Daň z přidané hodnoty	(<i>md. Kč</i>)	226,8	280,2	295,8	312,4	336,1
	(<i>růst v %</i>)	8,6	23,6	5,6	5,6	7,6
Spotřební daně	(<i>md. Kč</i>)	129,3	134,0	148,2	150,1	152,1
	(<i>růst v %</i>)	7,9	3,6	10,6	1,3	1,3
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	(<i>md. Kč</i>)	327,0	324,3	332,7	344,3	374,9
	(<i>růst v %</i>)	10,8	-0,8	2,6	3,5	8,9
z toho: Daň z příjmu fyzických osob	(<i>md. Kč</i>)	151,8	150,9	148,3	154,9	165,1
	(<i>růst v %</i>)	11,1	-0,6	-1,8	4,5	6,6
Daň z příjmu právnických osob	(<i>md. Kč</i>)	171,2	170,3	180,1	184,9	205,1
	(<i>růst v %</i>)	10,6	-0,6	5,8	2,7	10,9
Kapitálové daně	(<i>md. Kč</i>)	0,8	0,4	0,4	0,4	0,4
	(<i>růst v %</i>)	2,0	-49,7	-2,4	0,0	0,0
Sociální příspěvky	(<i>md. Kč</i>)	576,8	609,6	640,1	665,7	709,6
	(<i>růst v %</i>)	9,9	5,7	5,0	4,0	6,6
Důchody z vlastnictví	(<i>md. Kč</i>)	29,2	28,0	23,8	23,0	21,3
	(<i>růst v %</i>)	14,4	-4,4	-15,0	-3,3	-7,4
Ostatní	(<i>md. Kč</i>)	136,7	143,3	159,9	182,0	198,0
	(<i>růst v %</i>)	8,1	4,8	11,6	13,8	8,8
Daňová kvóta	(<i>% HDP</i>)	36,1	35,7	34,9	33,7	33,4

Výdaje vládního sektoru

Za předpokladu dodržení schválených výdajových rámců se budou vládní výdaje do roku 2011 zvyšovat tempem významně nižším než bude činit růst nominálního HDP.

Při dynamickém nárůstu investičních výdajů podporovaných spolufinancováním z EU bude ke zpomalení přispívat zejména restrikce sociálních dávek, umožněná přijetím stabilizačních opatření v roce 2007, a omezování kolektivní spotřeby vlády. Je patrné, že pro dodržení výdajových rámců a dosažení daných deficitů budou vládní instituce muset své spotřební chování výrazně omezovat.

Spotřeba vlády v reálném vyjádření by měla v horizontu výhledu mírně klesat, nominálně se její růst bude pohybovat okolo 3 %. K tomu by měl podle současných záměrů přispívat i velmi umírněný růst objemu mezd a platů ve vládním sektoru.

Dynamicky rostoucími výdaji by měly být pouze investice do fixního kapitálu, které byly posíleny již v rozpočtu na rok 2008 a v dalších letech je možné očekávat zesílení přílivu prostředků z fondů EU. Předpoklady o míře čerpání strukturálních fondů byly na základě předběžných výsledků roku 2007 opět mírně zvýšeny a měly by vést k růstu vládních investic v běžných cenách okolo 15 % do roku 2009 s následným mírným zpomalením.

Výhled ostatních položek výdajů je silně volatilní a odvíjí se od záměrů schválených ve střednědobém výhledu státního rozpočtu.

Tabulka 3-7: Výdaje sektoru vládních institucí

		2007	2008	2009	2010	2011
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Výdaje celkem	<i>(mld. Kč)</i>	1507,2	1604,6	1691,8	1773,1	1878,3
	<i>(růst v %)</i>	6,9	6,5	5,4	4,8	5,9
Výdaje na konečnou spotřebu	<i>(mld. Kč)</i>	713,1	747,0	770,7	792,3	820,0
	<i>(růst v %)</i>	4,1	4,8	3,2	2,8	3,5
Výdaje na kolektivní spotřebu	<i>(mld. Kč)</i>	356,4	378,9	373,5	383,7	394,9
	<i>(růst v %)</i>	4,1	6,3	-1,4	2,7	2,9
Výdaje na individuální spotřebu	<i>(mld. Kč)</i>	356,7	368,1	397,2	408,6	425,1
	<i>(růst v %)</i>	4,1	3,2	7,9	2,9	4,0
Naturální sociální dávky	<i>(mld. Kč)</i>	185,8	198,1	214,7	223,8	238,3
	<i>(růst v %)</i>	8,5	6,6	8,4	4,2	6,5
Transfery individuálních netržních výrobků a služeb	<i>(mld. Kč)</i>	170,9	170,0	182,4	184,9	186,8
	<i>(růst v %)</i>	-0,2	-0,6	7,3	1,3	1,1
Sociální transfery jiné než naturální	<i>(mld. Kč)</i>	453,9	472,2	495,7	522,1	545,8
	<i>(růst v %)</i>	11,4	4,0	5,0	5,3	4,5
Úroky	<i>(mld. Kč)</i>	40,3	44,4	46,6	48,1	52,9
	<i>(růst v %)</i>	13,5	10,3	4,8	3,4	10,0
Dotace	<i>(mld. Kč)</i>	62,6	68,9	75,7	75,7	79,5
	<i>(růst v %)</i>	2,0	10,0	10,0	0,0	5,0
Tvorba hrubého fixního kapitálu	<i>(mld. Kč)</i>	171,2	197,0	226,9	256,6	290,5
	<i>(růst v %)</i>	6,0	15,1	15,2	13,1	13,2
Ostatní	<i>(mld. Kč)</i>	66,1	75,1	76,1	78,2	89,6
	<i>(růst v %)</i>	11,7	13,7	1,4	2,7	14,5
<i>Náhrady zaměstnancům</i>	<i>(mld. Kč)</i>	268,3	277,6	287,5	300,5	314,0
	<i>(růst v %)</i>	6,3	3,5	3,6	4,5	4,5
<i>Sociální transfery celkem</i>	<i>(mld. Kč)</i>	639,7	670,3	710,5	745,8	784,1
	<i>(růst v %)</i>	10,6	4,8	6,0	5,0	5,1

Dluh vládního sektoru

Podíl vládního dluhu na HDP dosáhl v roce 2007 nižší hodnoty a v dalších letech se bude snižovat rychleji, než bylo očekáváno v minulém výhledu. Hlavním důvodem jsou menší očekávané deficity v celém horizontu výhledu.

Rozklad na vliv jednotlivých faktorů působících na podíl dluhu na HDP ukazuje, že vládní deficit se dostal pod úroveň stabilizující podíl dluhu. Záporný příspěvek růstu HDP v běžných cenách je vyšší než kladný příspěvek vládního deficitu. Při očekávané dynamice nominálního HDP by se měl deficit pod touto úrovní udržet i v příštích letech. Podíl dluhu na HDP by tak do roku 2011 mohl poklesnout o zhruba 2,4 p.b.

Zajímavou informací poskytují rovněž ostatní faktory působící na úroveň dluhu (tzv. stock-flow adjustment), které vyjadřují rozdíl mezi saldem hospodaření (toková veličina) a změnou dluhu (stavová veličina). Hlavním faktorem ovlivňujícím úroveň vládního dluhu je většinou vládní saldo – v případě deficitů se dluh obvykle kumulativně zvyšuje a v případě přebytků snižuje. Existují však tři základní okruhy příčin, proč se dluh může vyvíjet jiným způsobem, než by odpovídalo prosté kumulaci sald: (i) dluh je v principu hotovostní koncept a bezprostřední příčinou zadlužování je nedostatek peněžních prostředků, zatímco saldo je v metodice ESA 95 vykazováno na aktuálním principu, (ii) vládní saldo je bilanční položkou rozvahy všech finančních aktiv a pasiv, zatímco dluh je definován jako souhrn pouze některých pasiv (konkrétně oběživa a vkladů, dluhopisů a přijatých půjček), takže změna aktiv a nedluhových pasiv ovlivňuje saldo bez vlivu na dluh, (iii) dluh je oceněn v tzv. nominální hodnotě, kdežto saldo vychází z ocenění v tržních cenách, úroveň zahraničního dluhu může být současně ovlivněna kurzovými rozdíly.

Výsledek roku 2007 ukazuje, že došlo k poměrně výrazné kumulaci finančních aktiv, konkrétně hotovosti, která brzdila pokles podílu dluhu. Tuto skutečnost můžeme interpretovat také tak, že zvýšená držba hotovosti je financována prostřednictvím emise dluhopisů. Obdobný vývoj, i když v menším rozsahu, se očekává i v roce 2008. Při efektivnějším nakládání s hotovostí tedy zřejmě existuje prostor, aby zvýšení absolutní úrovně dluhu v roce 2008 bylo menší, než je plánováno.

Tabulka 3-8: Hrubý konsolidovaný vládní dluh

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
			Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
Vládní instituce celkem (ml. Kč)	951,5	1019,4	1095,2	1142,0	1203,0	1260,0
Ústřední vládní instituce (ml. Kč)	870,2	935,2	1013,6	1061,5	1122,0	1179,6
Místní vládní instituce (ml. Kč)	86,6	87,9	87,4	86,4	86,7	84,8
Fondy sociálního zabezpečení (ml. Kč)	0,2	0,1	0,0	0,0	0,3	1,6
Podíl vládního dluhu na HDP (% HDP)	29,4	28,7	28,4	27,6	27,0	26,3
Příspěvky ke změně dluhu						
Změna dluhu (p. b.)	-0,3	-0,8	-0,2	-0,8	-0,6	-0,8
Primární saldo vládního sektoru (p. b.)	1,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1
Úroky (p. b.)	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Růst HDP v běžných cenách (p. b.)	-2,2	-2,7	-2,2	-2,0	-1,9	-2,0
Ostatní faktory (p. b.)	-0,7	0,3	0,5	-0,4	-0,2	0,0
Rozdíly mezi hotovostním a aktuálním principem (p. b.)	0,3	-1,1	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
Čisté pořízení finančních aktiv (p. b.)	-0,9	1,6	0,9	-0,2	0,0	0,0
z toho: privatizační příjmy (p. b.)	0,1	0,4	0,6	0,0	0,0	0,0
Přecenění a ostatní faktory (p. b.)	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Poznámka: Položka čisté pořízení finančních aktiv zachycuje souhrnnou změnu finančních aktiv a nedluhových pasiv. Privatizační příjmy vyjadřují kumulaci hotovosti danou prodejem majetkových účastí. Privatizace samotná tak nemá vliv na změnu finančních aktiv, jedná se o záměnu jednoho finančního aktiva za druhé. Privatizační příjmy však vyjadřují rozsah, v jakém může být kumulovaná hotovost použita v daném roce či v letech následujících k financování výdajů, a snižovat tak potřebu dluhového financování.

Počínaje rokem 2009 již očekáváme, že ostatní faktory budou působit v malém rozsahu směrem k rychlejšímu poklesu dluhu. Jak již bylo zmíněno výše, saldo peněžních toků, které je pro potřebu

dluhového financování rozhodující, by v tomto období mělo dosahovat o něco příznivějších výsledků než akruální saldo (viz položka rozdíly mezi hotovostním a akruálním principem).

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 nacházela v roce 2007 na vrcholu hospodářského cyklu. V horizontu výhledu 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.

Fiskální úsilí (fiskální pozice), definované jako meziroční změna strukturálního salda, bylo v roce 2007 neočekávaně silné. Oproti předpokládanému zhoršení strukturálního salda o 0,8 p.b. HDP došlo k jeho zlepšení o 0,9 p.b. Fiskální úsilí v letech 2008 až 2010 bude vzhledem k očekávané stabilitě nominálního deficitu jen velmi mírné. Rychlejší pokles strukturálního deficitu je možné očekávat opět až v roce 2011, kdy odezní negativní fiskální dopady snižování daňových sazeb.

Tabulka 3-9: Strukturální saldo vládního sektoru (v % HDP)

	2007	2008	2009	2010	2011
		<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Růst HDP ve stálých cenách (v %)	6,5	4,9	5,1	5,3	5,3
Růst potenciálního HDP (v %)	5,4	5,5	5,5	5,6	5,5
Produkční mezera	1,3	0,8	0,4	0,1	-0,1
Saldo vládního sektoru	-1,6	-1,5	-1,6	-1,5	-1,2
Cyklická složka salda	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0
Cyklicky očištěné saldo	-2,0	-1,7	-1,7	-1,5	-1,2
Jednorázové a ostatní přechodné operace	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Strukturální saldo	-1,7	-1,6	-1,6	-1,5	-1,1
Úroky	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Strukturální primární saldo	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	0,0
Fiskální úsilí	0,9	0,1	0,0	0,1	0,4

Strukturální saldo by se mělo podle našich odhadů pohybovat okolo úrovně -1,6 % HDP, což je současně úroveň tzv. minimálního rozpočtového salda (minimum benchmark)⁴, které by mělo zajistit, že ČR v případě ekonomické recese nespadne zpět pod referenční úroveň -3 % HDP.

V horizontu výhledu zatím nepočítáme s jednorázovými transakcemi, které by významněji ovlivnily úroveň vládního salda. Do této kategorie bude nicméně spadat finanční kompenzace v rámci nápravy některých majetkových křivd způsobených církvím.

⁴ Blíže viz Fiskální výhled ČR z dubna 2007 nebo stálá Metodická příloha k publikaci Fiskální výhled, dostupná na internetu MF (www.mfcr.cz).

3.3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

Ačkoli se Česká republika v současnosti řadí mezi země s nižší úrovní vládního dluhu, poměrně vysoké očekávané schodky veřejných rozpočtů v rámci dlouhodobých projekcí (do roku 2050) způsobují předpokládaný nárůst úrovně dluhu a ohrožují udržitelnost veřejných financí. V posledních letech sice deficit veřejných financí poklesl pod úroveň stabilizující podíl dluhu na HDP, problémem ale zůstává jeho udržitelnost v delším časovém horizontu. Dlouhodobý výhled hospodaření veřejných financí tak představuje hlavní riziko ekonomického pilíře dlouhodobě udržitelného rozvoje.

Očekávaný růst výdajů zejména důchodového systému představuje výraznou zátěž pro veřejné finance. Pro dosažení jejich dlouhodobé udržitelnosti je proto třeba ve střednědobém časovém horizontu dokončit plánovanou konsolidaci veřejných financí, která upevní rozpočtovou pozici, a realizovat další strukturální reformy zdravotnictví a zejména pak penzijního systému, které omezí růst výdajů spojených se stárnutím populace. V této souvislosti započala vláda v polovině roku 2006 přípravu reforem důchodového systému a systému zdravotní péče, směřující k posílení jejich dlouhodobé udržitelnosti.

V rámci důchodového systému se jedná v první fázi o implementaci parametrických úprav (zejména zvýšení důchodového věku na 65 let, prodloužení minimální délky doby pojištění, omezení náhradních dob pojištění a vytvoření rezervního účtu pro důchodovou reformu), které byly schváleny vládou a v současnosti jsou projednávány parlamentem. Dále se připravují legislativní úpravy týkající se soukromých penzijních fondů (oddělení majetku akcionářů a klientů, další podpora participace zaměstnavatelů na důchodovém připojištění apod.). Tyto změny mohou napomoci také možnému budoucímu zavedení systému s možností dobrovolného vyvázání z průběžně financovaného pilíře (tzv. opt-out systém). Pokračují debaty o strategických otázkách směřování důchodového systému na nejvyšších úrovních politických stran.

V oblasti zdravotní péče vstoupily od 1. 1. 2008 v platnost regulační poplatky (za návštěvu u lékaře, za výdej léku na recept a za den strávený ve zdravotnickém zařízení), které mají za cíl omezit nadbytečné čerpání lékařské péče. První zkušenosti ukazují, že by se mohlo jednat o poměrně účinné regulační opatření. Současně je připravována revize rozsahu zdravotního pojištění (se zavedením volitelného rozsahu pojištění s možností doplatku či připojištění pro nadstandardní péči) a další systémové změny, které by měly posílit rovnou soutěž zdravotnických zařízení. Možné budoucí strategické změny jsou analyzovány prostřednictvím komise nezávislých expertů s cílem zhodnotit současný stav zdravotního systému, jeho výhledy a poté i možná řešení.