

2 Vývoj veřejných financí

2.1 Veřejné rozpočty – peněžní toky, GFS 2001

Veřejné rozpočty v roce 2010

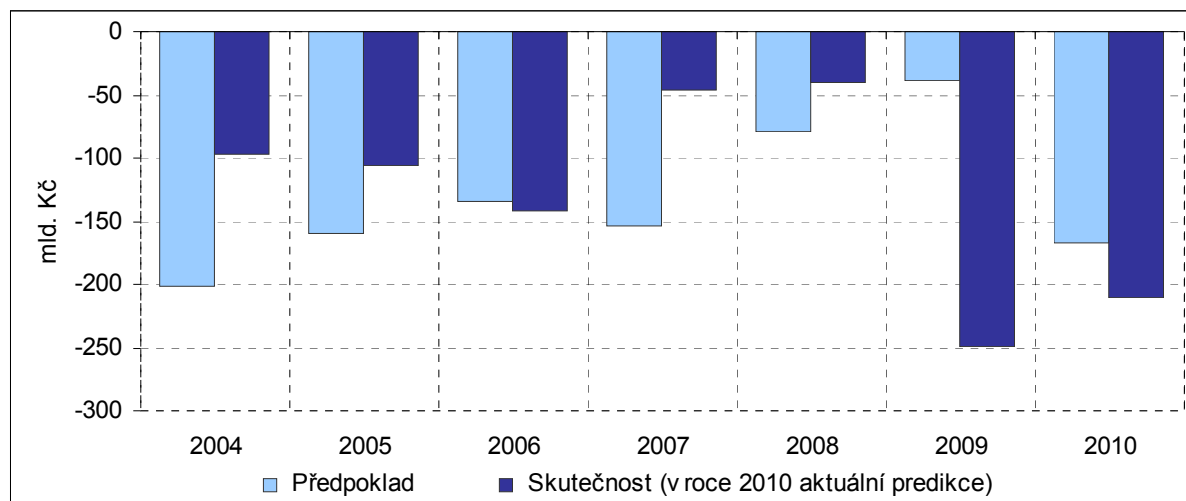
V rámci této publikace jsou poprvé prezentovány údaje za veřejné rozpočty v novém statistickém standardu **Government Finance Statistics Manual 2001 (dále GFS 2001)**. Základní rozdíly mezi novou a dosud používanou metodikou jsou obsahem metodického boxu.

Z níže uvedených důvodů nejsou údaje o hospodaření veřejných rozpočtů plně srovnatelné v některých příjmových a výdajových položkách s rozpočtovou dokumentací pro rok 2010. Při porovnávání rozpočtovaných a dosažených příjmů a výdajů (a tím i salda) za rok 2010 se text přesto soustřeďuje na srovnání položek a ukazatelů s metodicky obdobným obsahem. V čase jsou však údaje metodicky zcela konzistentní, celá zde uváděná číselná řada je v metodice GFS 2001.

Lze předpokládat, že **saldo veřejných rozpočtů** (ekvivalent dříve uváděného salda bez čistých půjček v metodice GFS 1986) v roce 2010 dosáhne -210,3 mld. Kč a v podílovém vyjádření -5,7 % HDP. Ve srovnání se Zákonem o státním rozpočtu ČR na rok 2010 vychází deficit o 43,7 mld. Kč vyšší.

Následující graf ukazuje srovnání předpokládaných a skutečně dosažených výsledků hospodaření veřejných rozpočtů v letech 2004 až 2009 a očekávaný deficit pro rok 2010.

Graf 2-1: Předpokládaná a skutečná salda veřejných rozpočtů



Meziročně sice očekáváme výrazný pokles deficitu veřejných rozpočtů (o 38,7 mld. Kč), nicméně jeho výše zůstává i nadále vysoká, a to jak v absolutním, tak v podílovém vyjádření. K pozitivním rysům vývoje veřejných rozpočtů patří především zlepšení vývoje příjmů, které v podílovém vyjádření k HDP po loňském poklesu meziročně vzrostou o 0,9 p.b.; naopak výdaje se v meziročním porovnání téměř nezmění (pokles o 0,3 p.b.). Růst příjmů je tedy hlavním důvodem meziročního zlepšení deficitu veřejných rozpočtů.

Nepříznivý vývoj daňových příjmů v roce 2009 byl stěžejním důvodem k realizaci opatření přijatých pro posílení příjmové strany platných od roku 2010. Došlo ke zvýšení sazby daně z nemovitosti, zvýšení obou sazeb DPH o 1

p.b. a také ke zvýšení sazeb spotřební daně z pohonných hmot, lihu, piva a tabákových výrobků. Meziroční zvýšení celkových daňových příjmů, resp. daňové zátěže, proto není překvapením.

V porovnání se schváleným rozpočtem na rok 2010 se však celkové daňové příjmy veřejných rozpočtů vyvíjejí podstatně hůře, oproti rozpočtové dokumentaci jsou nižší o 48,8 mld. Kč. Týká se to zejména daně z příjmu právnických osob (o 9,6 mld. Kč) a pojistného na sociální zabezpečení (o 16,1 mld. Kč), na jejichž výši se stále projevuje ekonomická recese a některá administrativní opatření, a také spotřebních daní (o 6,6 mld. Kč).

V roce 2010 se ve srovnání s předchozím rokem snížil podíl výdajů veřejných rozpočtů na HDP o 0,3 p.b. na 44,7 % HDP.

Ve srovnání s rozpočtovou dokumentací na rok 2010 lze očekávat výdaje veřejných rozpočtů o 1,8 mld. Kč nižší. Projevuje se zde především úsporná opatření v rámci státního rozpočtu, nicméně u ostatních subjektů, zejména pak u územně samosprávných celků a zdravotních pojišťoven naopak dojde k překročení výdajů.

Schodek státního rozpočtu byl v rozpočtové dokumentaci na rok 2010 předpokládán ve výši 164,1 mld. Kč. Podle aktuálních odhadů ale dosáhne 167,9 mld. Kč, což je o 3,8 mld. Kč více, než činilo původní očekávání. Aktualizovaný odhad příjmů je o 14,5 mld. Kč nižší než rozpočtovaný a také výdaje jsou nižší (o 10,7 mld. Kč). V souvislosti s neuspokojivým vývojem hospodaření veřejných rozpočtů došlo v průběhu roku dvakrát k vázání výdajů. V únoru jeho celkový objem dosáhl 5,6 mld. Kč. V červenci pak byly zavázány výdaje ve výši 12 mld. Kč a současně byly sníženy vybrané nároky ze zákonem vymezené základny z nespotřebovaných výdajů organizačních složek státu o 50 %, tj. o cca 4 mld. Kč. V meziročním porovnání se očekávané saldo státního rozpočtu zlepšilo o 66,1 mld. Kč, je tak hlavním faktorem zlepšení celkového salda veřejných rozpočtů.

Díky poklesu deficitu veřejných rozpočtů zpomalí také meziroční dynamika růstu jejich dluhu. Objem **úvěrů a vládních dluhopisů** dosáhne 1 422,8 mld. Kč, tj. 38,6 % HDP. V podílovém vyjádření k HDP vzroste ve srovnání s rokem 2009 o 4,0 p.b., absolutně pak o 168,8 mld. Kč. I když v meziročním porovnání dynamika růstu dluhu veřejných rozpočtů zpomalí o 3,6 p.b. na 13,5 %, je již několik let vysoká. Příčinou jsou nejen důsledky krize, ale také již v minulosti založené výdajové trendy. Meziroční růst státního dluhu je mírně vyšší než u celkového dluhu veřejných rozpočtů a je očekáván ve výši 14,4 %. Mírně se zvýší také váha státního dluhu na celkovém veřejném zadlužení, dosáhne 92,7 %. Náklady dluhové služby jsou trvalou zátěží výdajové strany veřejných rozpočtů. V roce 2010 však dojde k jejich meziročnímu snížení o 5,5 mld. Kč, které je dáno zejména díky načasování emise dluhopisů, která byla vydána za výhodnějších podmínek s nižší kupónovou úrokovou mírou, než se původně očekávalo.

Veřejné rozpočty v roce 2011

V roce 2011 bude pokračovat proces fiskální konsolidace, jehož cílem jsou vyrovnané veřejné rozpočty nejpозději do roku 2016.

Naplnění těchto cílů bylo hlavním determinujícím faktorem při tvorbě rozpočtu pro rok 2011. Navrhovaná úsporná opatření povedou k výraznému meziročnímu poklesu schodku státního rozpočtu a také hospodaření všech ostatních subjektů veřejných rozpočtů se bude s výjimkou Státního fondu životního prostředí a svým významem zanedbatelného Státního fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie zlepšovat.

Meziročně lze očekávat snížení **salda veřejných rozpočtů** o 68,1 mld. Kč na 142,3 mld. Kč (3,7 % HDP).

Meziročně příjmy vzrostou o 5,7 % (82,3 mld. Kč), výdaje pouze o 0,9 p.b. (14,3 mld. Kč), což způsobí znatelný pokles deficitu veřejných rozpočtů. Do očekávaného vývoje deficitu i dluhu veřejných rozpočtů se výraznou měrou promítá skutečnost, že česká ekonomika se teprve pozvolna zotavuje z ekonomické recese a ke krytí výdajů již nejsou k dispozici mimořádné příjmy jednorázového charakteru v takové míře jako v minulých letech, což by ceteris paribus (v případě autonomního scénáře) vedlo k dalšímu prohlubování v minulosti založených neudržitelných výdajových trendů. Tento vývoj je však neakceptovatelný z hlediska dlouhodobé udržitelnosti

veřejných financí, a proto byla za účelem naplnění nově stanovených cílů učiněna řada opatření na příjmové a zejména pak na výdajové straně. Z hlediska vlivu na výsledky hospodaření státního rozpočtu k těm nejdůležitějším na straně příjmů patří tyto změny:

- Sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti: bude zrušeno snížení sazby o 0,9 p.b. u pojistného na nemocenské pojištění hrazeného zaměstnavateli. Povinný odvod za zaměstnance bude činit 31,5 %, z toho jako doposud na pojistné důchodového pojištění připadá 28 %, na pojistné nemocenského pojištění 2,3 % a na příspěvek na státní politiku zaměstnanosti 1,2 %.
- Zachování stropu ročního vyměřovacího základu: maximální strop vyměřovacího základu pro pojistné přechodně zvýšený pro rok 2010 na měsíční 6násobek průměrné mzdy (roční 72násobek) bude platit i pro rok 2011.
- Daň z příjmů právnických osob: dojde ke zrušení 50% slevy na dani pro firmy zaměstnávající zdravotně postižené osoby.
- Daň z příjmů fyzických osob: zavádí se 50% zdanění vyplácené podpory stavebního spoření srážkovou daní, zdanění důchodců s příjmem větším než trojnásobek průměrné mzdy, zdanění příspěvku na bydlení u vojáků, zdanění výsluhových příspěvků příslušníků ozbrojených sil a bezpečnostních sborů ve služebním poměru a zdanění náhrad ústavním činitelům a ruší se osvobození zdanění úroků z vkladů na stavebním spoření.

Na příjmové straně proto dochází k mírnému růstu daňové zátěže a pokračuje změna struktury daňových příjmů veřejných rozpočtů.

Úsporná opatření na straně výdajů se týkají především těchto oblastí:

- Plošné škrty: snížení běžných výdajů na provoz ministerstev a ostatních státních úřadů a snížení investičních výdajů.
- Snížení objemu prostředků na platy státních zaměstnanců o 10 %, s výjimkou pracovníků ve školství, mzdy učitelů budou naopak zvýšeny o 3,5 %.
- Snížení nákladů spojených s obsluhou státního dluhu díky snížení úrokových sazeb.
- Snížení výdajů na dopravní infrastrukturu, které by v konečném důsledku mělo vést k tvrdšímu vyjednávání s dodavateli stavebních prací.
- Dorovnání přímých plateb: pro rok 2011 umožňuje Přístupová smlouva dorovnání přímých plateb z národních zdrojů až o 20 % na 100% úroveň EU 15. S ohledem na nižší mzdové náklady v zemědělské prvovýrobě, nižší ceny za pronájem zemědělské půdy a výrazně omezené rozpočtové možnosti státu se navrhuje v roce 2011 dorovnání přímých plateb z národních zdrojů neposkytovat.
- Státní sociální podpora: porodné bude náležet jen na první dítě a jeho výplata bude podmíněna tím, že celkový příjem rodiny nedosáhne 2,4násobek životního minima. U rodičovského příspěvku se navrhuje úprava podmínek pro jeho čerpání po dobu 4 let. Bude zrušen sociální příplatek, který je vyplácen v návaznosti na přídavek na dítě u příjmově nejslabších rodin (méně než 2násobek životního minima). Předpokládá se, že čistý úsporný efekt bude zčásti kompenzován přesunem do systému dávek pomoci v hmotné nouzi, kde se testují dávky na příjmy a částečně i majetkové poměry.
- Příspěvek na péči pro postižené se navrhuje upravit tak, že v I. stupni závislosti na pomoci jiné osoby by byl příspěvek snížen z platných 2000 Kč na 800 Kč měsíčně. Úspora z tohoto opatření se odhaduje na více než 1,5 mld. Kč. Výše dalších příspěvků dle stupně závislosti II až IV by zůstaly zachovány.

Výše uvedená opatření povedou ve srovnání s očekávaným výsledkem hospodaření roku 2010 ke snížení **schodku státního rozpočtu** o téměř 31,3 mld. Kč na 136,6 mld. Kč. Dojde k poměrně výraznému meziročnímu růstu příjmů (o 40,3 mld. Kč), a to zejména díky sociálním příspěvkům, růstu objemu prostředků čerpaných z evropských fondů a také kvůli daňovým příjmům. Výdaje státního rozpočtu vzrostou meziročně pouze o 8,9 mld. Kč.

Díky meziročnímu zlepšení hospodaření velké většiny ostatních subjektů veřejných rozpočtů dojde k pozitivnějším vývojovým trendům ve výsledku hospodaření veřejných financí. Poklesem salda veřejných rozpočtů zpomalí dynamiku růstu dluhu na 9,5 % a očekávaný objem **úvěrů a vládních dluhopisů** se zvýší o 135,8 mld. Kč na 1 558,6 mld. Kč. V podílovém vyjádření ve srovnání s rokem 2010 vzroste dluh o 2,3 p.b. na 40,9 % HDP. Váha státního dluhu na celkovém veřejném zadlužení se opět mírně zvýší a dosáhne 93,3 %. Jeho meziroční dynamika však ve srovnání s rokem 2010 zpomalí o 4,2 p.b. na 10,2 %.

U podílu jednotlivých segmentů veřejných rozpočtů na celkovém zadlužení nedojde k žádným výrazným změnám. Z hlediska váhy se po státním dluhu na celkovém dluhu veřejných rozpočtů nejvíce podílejí územní samosprávné celky, jejichž zadlužení v roce 2011 ve srovnání s předchozím rokem vzroste zanedbatelně. Lze očekávat stagnující výši dluhu mimorozpočtových fondů. Zadlužení vykazují stejně jako v roce 2010 Státní zemědělský intervenční fond a Státní fond životního prostředí. Vyčerpání vlastních zdrojů mimorozpočtových fondů k financování svých deficitů představuje další potenciální riziko růstu dluhu veřejných rozpočtů. Zdravotní pojišťovny vykazují zanedbatelný dluh.

Box 1: Metodika

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 vládního sektoru. 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 a Pozemkového fondu ČR), veřejného zdravotního pojištění a územních samosprávných celků (obce, kraje, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti).

Přechod z metodiky GFS 1986 na GFS 2001

Mezinárodní měnový fond (dále jen MMF) zpracoval novou metodiku vykazování vládní finanční statistiky, která je definována v publikaci Government Finance Statistics Manual 2001 (dále jen GFS 2001). Na jejím základě jsou sledovány nejen transakce veřejných rozpočtů (příjmy, výdaje, financování) realizované na peněžní bázi a ze stavových veličin dluh, které byly vykazovány podle metodiky GFS 1986, ale zaznamenávají se i operace související se vznikem, zánikem či přeměnou pohledávek a závazků a s ostatními ekonomickými toky, jako jsou např. zisky či ztráty z držby aktiv a závazků. Vedle tokových operací je sestavována rozvaha. Institucionální vymezení sektoru podle metodiky GFS 1986 vycházelo z funkčního pojetí definice sektoru vlády, GFS 2001 zahrnuje do sektoru vlády instituce na základě institucionálního pojetí. Institucionální pokrytí je tak definováno shodně s metodikou Evropského systému národních a regionálních účtů (dále jen ESA 95). Od r. 2003 Ministerstvo financí na doporučení MMF započalo s postupnou implementací vládní finanční statistiky za veřejné rozpočty v nové metodice GFS 2001. Na základě doporučení MMF o postupu implementace byla v letech 2001 až 2004 data z formátu GFS 1986 transformována podle stanovených úprav do výkazu zdrojů a užití peněžních prostředků, výkazů příjmů a výdajů a dalších souvisejících výkazů GFS 2001 bez změny institucionálního vymezení. Od r. 2005 jsou tyto výkazy zpracovávány na základě prvotních dat. Vzhledem k tomu, že v současné fázi implementace je institucionální pokrytí GFS 1986 a GFS 2001 shodné, přechází Ministerstvo financí ke zveřejňování dat v novém formátu. Cílem je dosažení shodného institucionálního

pokrytí metodiky GFS 2001 s vymezením sektoru vládních institucí v metodice ESA 95. V dalších letech se tudíž přepokládá rozšíření institucionálního pokrytí veřejných rozpočtů o další subjekty (např. vybrané ústředně a místně řízené příspěvkové organizace, veřejné vysoké školy nebo Správu železniční dopravní cesty).

Základní rozdíly mezi GFS 2001 a GFS 1986

V rámci příjmů a výdajů došlo k částečné změně kategorií příjmových a výdajových položek. Mezi hlavní změny patří:

- samostatně nejsou vykazovány celkové kapitálové příjmy a kapitálové výdaje. Z příjmů a výdajů byly vyčleněny operace týkající se nákupu a prodeje nefinančních aktiv. V této souvislosti je nově sledována kategorie peněžních toků z investic do nefinančních aktiv. Další část kapitálových výdajů související s příjmovými a výdajovými dotacemi a transfery byla zahrnuta do provozních příjmů a výdajů. Nicméně tabulky v tomto materiálu obsahují mimo rámec metodiky GFS 2001 i celkové hodnoty za příjmy a výdaje včetně prodeje a pořízení nefinančních aktiv;
- platby sociálních příspěvků hrazené veřejnými rozpočty za své zaměstnance, které byly v metodice GFS 1986 konsolidovány, zůstávají součástí příjmů a výdajů příslušných kategorií;
- u daňových příjmů dochází ke snížení daně z přidané hodnoty o odvody vlastních zdrojů ES do rozpočtu EU podle DPH;
- kategorie čistých půjček (tj. poskytnuté půjčky minus jejich splátky vč. nákupu akcií a majetkových podílů minus jejich prodej) není v metodice GFS 2001 součástí výdajů, tzn. tyto operace neovlivňují deficit veřejných rozpočtů, ale jsou součástí pohledávek zachycených v rámci financování;
- výdaje na realizaci vysoce rizikových záruk, jejichž návratnost není jistá, jsou zahrnuty do výdajových kapitálových transferů. V metodice GFS 1986 byly klasifikovány jako půjčky. Jejich případné úhrady jsou součástí příjmů veřejných rozpočtů (nikoli splátkami dříve poskytnutých půjček jako podle GFS 1986).

V metodice GFS 2001 jsou v dané fázi implementace definovány následující kategorie bilancí:

- **čistý peněžní schodek/přebytek (cash deficit/surplus)** je saldem zahrnujícím peněžní toky z provozní činnosti a čistého pořízení nefinančních aktiv. Lze ho svým charakterem přirovnat k deficitu GFS 1986 očištěnému o čisté půjčky.

Toto saldo lze dále analyzovat prostřednictvím následujících ukazatelů:

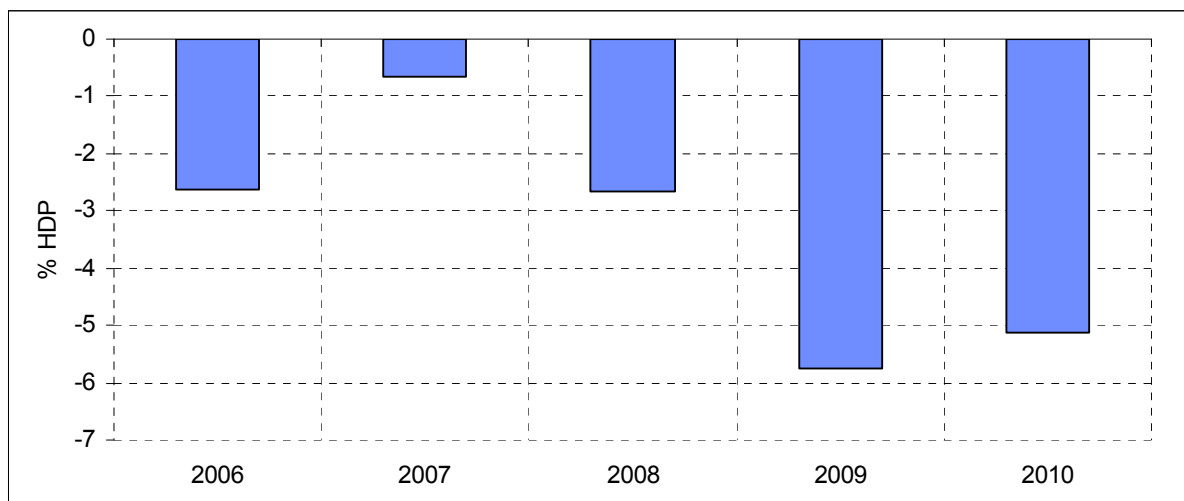
- **čistý peněžní tok z provozní činnosti (net cash inflow from operating activities)**, který představuje rozdíl mezi příjmy a výdaji z provozní činnosti. Toto saldo na rozdíl od dříve vykazovaného salda běžné bilance zahrnuje kapitálové příjmové a výdajové dotace a transfery.
- **čistý peněžní tok z investic do nefinančních aktiv (net cash outflow from investments in NFAs)**, který představuje hodnotu nově pořízeného nefinančního majetku sníženou o příjmy z prodeje nefinančních aktiv.

2.2 Vládní sektor – národní účty (ESA 95)

Příjmy, výdaje a saldo v roce 2009

V roce 2009 dosáhlo saldo vládního sektoru hodnoty -210,3 Kč, což představuje -5,8 % HDP. Oproti dubnovým předběžným údajům ČSÚ tak dochází k mírnému zlepšení o 0,1 p. b.

Graf 2-2: Saldo vládního sektoru



Ve srovnání s rokem 2008 poklesly **příjmy** vládního sektoru přibližně o 1,8 %, a dostaly se tak na hodnotu 1456,3 mld. Kč, což představuje 40,1 % HDP. V relativním vyjádření oproti předchozímu roku tak došlo v podstatě ke stagnaci příjmové strany rozpočtu, a to proto, že se v přibližně stejném rozsahu snížil i nominální HDP.

Za absolutním poklesem příjmové strany vládního sektoru stojí především hospodářská krize, která se sice z části projevila již koncem roku 2008, ale naplno zasáhla až v průběhu roku 2009. Celkové daňové příjmy včetně sociálního pojištění, které dlouhodobě tvoří více než 90 % celkových příjmů, pak klesly přibližně o 4,5 %.

Nejvíce se na příjmové straně projevila krize u daně z příjmu právnických osob, která oproti roku 2008 klesla o více než 14 %. V takto dramatickém poklesu se ovšem odráží i legislativní úpravy této daně, které dále snižovaly její inkaso. V současné době by se již mělo jednat o poměrně přesný odhad jejího výnosu, neboť na rozdíl od dubnových údajů současná data zahrnují i údaje z daňových přiznání za rok 2009, které jsou právnícké osoby povinny předkládat do konce června.

Poměrně razantní propad o 6,6 % nastal i u sociálních příspěvků, kde podobně jako u právnických osob šlo o souběh dvou okolností, pokles vyměřovacích základů a také vliv protikrizových opatření přijatých v roce 2009.

Daň z příjmu fyzických osob z důvodu poklesu mezd a platů v hospodářství zaznamenala snížení výnosu oproti předchozímu roku o přibližně 3,7 %. Vzhledem k minimálním legislativním úpravám této daně nebyl tedy pokles tak prudký jako u sociálních příspěvků, přestože vyměřovací základ je velmi podobný.

U DPH pak došlo pouze k mírnému poklesu ve výši do 0,5 %. Naopak spotřební daně vykázaly v roce 2009 růst, a to bezmála o 9 %, především díky efektu růstu spotřebních daní z tabákových výrobků v roce 2007.

Velmi výrazný růst zaznamenaly na příjmové straně i investiční dotace ze zahraničí (převážně z EU), které byly oproti minulému roku téměř dvojnásobné, což signalizuje velmi solidní průběh projektů spolufinancovaných z fondů EU. Lze očekávat, že převážná část těchto peněz následně směřovala do vládních investic (tvorby hrubého fixního kapitálu).

Výdaje vládního sektoru vzrostly ve srovnání s rokem 2008 o 5,2 % a rozhodně tak nereflakují negativní tendence na příjmové straně a stávají se rizikem pro stabilitu a zdravý vývoj vládního sektoru. Podíl výdajů vládního sektoru k HDP se oproti roku 2008 zvýšil o výrazné 3 p.b.

Poměrně velkého tempa růstu přes 6 % dosáhly výdaje vládního sektoru na konečnou spotřebu. Projevil se zde především výrazný nárůst individuální spotřeby (o 7,5 %), a to vlivem zvýšení výdajů zdravotních pojišťoven na

zdravotní péči. Naopak dynamika kolektivní spotřeby zůstává přibližně stejná jako v předcházejícím roce a zásadně tak nevybočuje.

Sociální dávky vzrostly oproti předcházejícímu roku o 6,6 %. Projevují se zde dopady hospodářské krize na trh práce, kdy v průběhu roku postupně docházelo k růstu nezaměstnanosti, a tím pádem i k tlakům na výdajovou stranu státního rozpočtu.

Úrokové náklady vládního sektoru plně odrážejí velmi negativní a neudržitelný vývoj a oproti roku 2008 zaznamenaly nárůst o dramatických 20 %. Došlo tak k velmi negativnímu jevu, kdy náklady na dluhové financování mohou postupně vytlačovat jiné výdajové priority vládního sektoru. Pro budoucnost je tedy klíčový především vývoj úrokových sazeb, jejichž fluktuace mohou mít při této výši dluhového financování výrazný dopad na saldo.

Proti růstu dynamiky výdajové strany vládního sektoru působí také jednotky přiděleného množství oxidu uhličitého, kdy v probíraném roce došlo k jejich prodeji v hodnotě cca 13 mld. Kč (zobrazí se jako záporný výdaj), z čehož bylo vydáno naprosto minimální množství, a tedy téměř celá tato částka vylepšila deficit v roce 2009. V důsledku této operace se potom dá očekávat naopak růst výdajů, a tím zhoršování deficitu v letech dalších.

Dotace na výrobu se oproti předchozímu období také výrazně zvýšily, a to bezmála o 20 %. Může se jednat o vliv vyššího čerpání prostředků z EU fondů nevládními organizacemi, kterým vládní sektor poskytuje vyšší dotace na zajištění národního financování. V tomto případě lze tedy tento nárůst hodnotit spíše pozitivně, neboť je zde značný multiplikační potenciál.

K poklesu růstové dynamiky došlo u vládních investic, kdy tvorba hrubého fixního kapitálu vzrostla oproti roku 2008 o 4,1 %. V tomto růstu se odráží především čerpání prostředků z EU, které tak do jisté míry nahradily propadající se investice z domácích zdrojů. V případě abstrahování od EU prostředků by tak nejspíše došlo ke stagnaci nebo dokonce mírnému poklesu investic. Naopak u kapitálových transferů došlo v roce 2009 k poklesu.

Na výsledném saldu se v roce 2009 tradičně nejvíce podílel subsektor ústředních vládních institucí reprezentovaný především státním rozpočtem. Nijak dobře ovšem nedopadly ani ostatní subsektory, protože jak zdravotní pojišťovny tak místní rozpočty zhoršily meziročně velmi výrazně své hospodaření (celkem o více než 33 mld. Kč).

Příjmy, výdaje a saldo v roce 2010

Pro rok 2010 byl počátkem roku notifikován mírný nárůst deficitu vládního sektoru na hodnotu necelých 218 mld. Kč, což představuje 5,9 % HDP. **Po zapracování nových skutečností a přehodnocení ekonomického vývoje se odhaduje saldo vládního sektoru v roce 2010 ve výši 189,8 mld. Kč, což představuje 5,1 % HDP.**

V roce 2010 se zatím očekává pozvolný návrat k mírnému ekonomickému růstu a příjmová strana vládního sektoru se tak zřejmě vrátí do růstových trendů. V tomto roce je očekáván nárůst příjmů o 2,9 % na hodnotu 1 498 mld. Kč. V relativním vyjádření se jedná o mírný nárůst příjmové strany vládního sektoru na 40,6 % HDP.

Růst daňových příjmů o 3,1 % bude v tomto roce ovlivněn také poměrně výraznými legislativními úpravami v důsledku přijetí balíčku pro stabilizaci situace vládního sektoru. Tyto změny se dotknou téměř všech významných daní.

Nejvýraznější úpravy se odehrály u spotřebních daní, u kterých je ovšem i přesto očekáván nárůst pouze o 3,7 %. Oproti původním odhadům tak došlo k poměrně výrazné revizi směrem dolů a to především z důvodu výrazně nižší spotřeby pohonných hmot, která do značné míry vyrovnává efekt zvýšení spotřební daně z minerálních paliv.

Velmi mírný nárůst výnosů se očekává i u daně z příjmů právnických osob. Vzhledem k velmi výraznému poklesu v minulých dvou letech, a tím i nižší základně, se takto nízký růst nejeví jako optimistický a svědčí jen o velmi pozvolném ožívání podnikového sektoru. Naopak se zde odráží i snížení daňové sazby o 1 p.b. a jistý vliv může mít i daňový odpočet ze ztrát, které podnikatelský sektor utrpěl v předcházejících letech.

Výnos DPFO se očekává pro tento rok o přibližně 3,7 % vyšší než byl v roce předcházejícím. Působí zde především postupné ožívání hospodářství a dále fakt, že stabilizační balíček pro tento rok se této daně příliš nedotkl. Podobným směrem se vyvíjí i sociální příspěvky u kterých je očekáván meziroční výnos vyšší o více než 2 %. Výraznější nárůsty výnosů těchto daní se tak dají očekávat až s nástupem udržitelného a silného růstu, kdy dostanou firmy dostatečné jistoty, aby mohly začít nabírat nové zaměstnance a případně přidávat těm současným.

Další daní, u které dochází k růstu, je DPH, do které se promítají především opatření spojená s růstem základní i snížené sazby o 1 p. b. Ovšem vzhledem k poměrně nízkému růstu spotřeby domácností se očekává výnos vyšší pouze o 4,6 % oproti předchozímu roku. V případě nepřijetí legislativních úprav by u této daně velmi pravděpodobně došlo k její stagnaci na loňské hodnotě.

Velmi výrazný nárůst mají i ostatní daňové příjmy, leč v absolutních částkách nejde o tak podstatná čísla jako u výše uvedených daní. Zde se promítá efekt spojený především s úpravou majetkových daní (zvýšení sazby daně z nemovitostí na dvojnásobek pro většinu budov a pozemků).

Mírný nárůst lze očekávat u příjmových investičních dotací, kde v tomto roce tedy dojde pravděpodobně k dalšímu meziročnímu navýšení čerpání zdrojů z EU. Jedná se tak o mimořádně dobrý vývoj, kdy už srovnávací základna roku 2009 byla velmi vysoká. Vzhledem k metodice výpočtu vládního deficitu nemá ovšem tento vývoj žádný výraznější vliv na deficit vládního sektoru, protože o stejnou částku je z tohoto titulu vyšší i výdajová strana vládního sektoru. Čistý dopad do deficitu tak představuje pouze nárůst spolufinancování z českých zdrojů. Z hlediska ekonomiky se ovšem jedná o velmi pozitivní a prorůstový impuls.

Tabulka 2-1: Příjmy sektoru vládních institucí

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Příjmy sektoru vládních institucí	(v % HDP)	41,4	41,1	41,8	40,2	40,1	40,6
-daňové příjmy	(v % HDP)	20,7	20,1	20,6	19,0	18,8	19,2
-sociální příspěvky	(v % HDP)	16,2	16,3	16,3	16,2	15,4	15,5
-tržby	(v % HDP)	2,7	2,5	2,7	2,8	2,9	2,8
-ostatní	(v % HDP)	1,9	2,2	2,2	2,2	3,1	3,2

Tabulka 2-2: Daňové příjmy vládního sektoru

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Daňové příjmy a sociální příspěvky	(v % HDP)	36,8	36,4	36,9	35,2	34,2	34,7
-daň z příjmu fyzických osob	(v % HDP)	4,6	4,2	4,3	3,7	3,6	3,7
-daň z příjmu právnických osob	(v % HDP)	4,5	4,8	5,0	4,2	3,6	3,6
-DPH	(v % HDP)	7,1	6,5	6,4	6,9	7,0	7,2
-spotřební daně	(v % HDP)	3,7	3,8	4,0	3,4	3,8	3,9
-sociální příspěvky	(v % HDP)	16,2	16,3	16,3	16,2	15,4	15,5
-ostatní daně a poplatky	(v % HDP)	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8

Očekávaná dynamika **výdajové strany vládního sektoru** se oproti předchozímu roku poměrně výrazně sníží a výdaje jsou tak očekávány jen o 1,3 % vyšší než v předcházejícím roce. Výrazná omezení na příjmové straně se začínají promítat i do výdajů. V poměrovém vyjádření se oproti předchozímu roku v podstatě jedná o stagnaci, kdy HDP a výdaje budou růst velmi podobným tempem.

Po obdobích relativně vysokého růstu dochází k poklesu dynamiky výdajů vlády na konečnou spotřebu na 0,9 %. Za tímto vývojem stojí především očekávaná stagnace kolektivní spotřeby vlády. Spotřeba vlády je

oceňována ve vlastních nákladech vládního sektoru a následná nákladová alokace připadá z 2/3 právě na kolektivní konečnou spotřebu, která tak bude reflektovat úsporné kroky ve vládním sektoru, jako je například očekávaný pokles objemu mezd. Individuální spotřeba oproti předchozímu roku vzroste o 1,3 %.

V roce 2010 se také očekává prodej emisních povolenek ve výši 5,9 mld. Kč, což představuje příjem Státního fondu životního prostředí. Značnou nejistotou zůstává zatížení čerpání peněz z prodeje emisních povolenek, a to jak z roku 2010 tak nevyčerpané části z roku 2009.

Velmi pozitivně je nutno hodnotit i očekávaný vývoj sociálních transferů, které by oproti roku 2009 měly vzrůst pouze o 2,7 %, což ve srovnání s několika předchozími lety představuje výrazně podprůměrný nárůst. Dominantním faktorem jsou zde jisté úspory v oblasti sociálních dávek na rok 2010.

K velmi zajímavému a poměrně příznivému vývoji pro ČR dochází u výdajových úroků, které vládní sektor platí z titulu svého postavení dlužníka. V roce 2010 se počítá s poklesem úrokových nákladů o více než 6 %, a to především kvůli výraznému poklesu výnosů ze státních dluhopisů, které se pohybují pod úrovní roku 2009 přibližně o 1 p.b. Jistý vliv hraje i rekordní nárůst v minulém roce vzniklý v důsledku růstu rizikových přírůžek, který tak následně výrazně zvýšil srovnávací základnu roku 2010. Nutno podotknout, že takto pozitivní vývoj na dluhopisových trzích je nutné brát jako jistý bonus, který může stejně náhle i vymizet.

Především díky rekordnímu přílivu peněz z fondů EU, které ve velké míře plynou do vládních investic se dá očekávat nárůst hrubé tvorby fixního kapitálu o více než 7 %.

Tabulka 2-3: Výdaje vládního sektoru

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Výdaje sektoru vládních institucí	(v % HDP)	45,0	43,7	42,5	42,9	45,9	45,7
-vládní spotřeba	(v % HDP)	22,1	21,3	20,3	20,4	22,0	21,9
-sociální dávky jiné než naturální sociální tr	(v % HDP)	12,6	12,6	12,8	12,8	13,8	14,0
-tvorba hrubého fixního kapitálu	(v % HDP)	4,9	5,0	4,7	4,9	5,2	5,5
-ostatní	(v % HDP)	5,4	4,8	4,7	4,8	4,8	4,3

Celkové saldo by v roce 2010 mělo dosáhnout hodnoty 189,8 mld. Kč, což představuje 5,1 % HDP. Oproti v dubnu notifikovanému saldu se jedná o poměrně výrazné zlepšení (o 0,7 p. b.), za kterým stojí především přehodnocení nákladů na úroky ze státního dluhu a zároveň úsporné kroky, které vedly k poklesu dotací a investičních transferů.

Tabulka 2-4: Saldo vládního sektoru a subsektorů

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo sektoru vládních institucí	(v % HDP)	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,8	-5,1
Saldo ústředních vládních institucí	(v % HDP)	-3,5	-2,6	-1,6	-2,7	-4,9	-4,4
Saldo místních vládních institucí	(v % HDP)	-0,1	-0,4	0,5	-0,2	-0,6	-0,5
Saldo fondů sociálního zabezpečení	(v % HDP)	0,0	0,4	0,5	0,3	-0,3	-0,2
Primární saldo	(v % HDP)	-2,4	-1,5	0,5	-1,6	-4,5	-3,9

Dluh vládního sektoru

Dluh vládního sektoru dosáhl v roce 2009 přibližně hodnoty 1 282 mld. Kč, což představuje 35,4 % HDP. Oproti roku 2008 tak dluh do značné míry reflektoval vývoj salda vládního sektoru a vzrostl o více než 16 %.

Tabulka 2-5: Dluh vládního sektoru

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dluh vládních institucí (v % HDP)	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3	39,3
Dluh ústředních vládních institucí (v % HDP)	27,2	26,9	26,6	27,5	32,7	36,8
Dluh místních vládních institucí (v % HDP)	2,7	2,7	2,5	2,5	2,7	2,6
Dluh fondů sociálního zabezpečení (v % HDP)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Na konci roku 2010 se předpokládá zadlužení vládního sektoru ve výši přibližně 1 451 mld. Kč, což představuje prudký nárůst na 39,3 % HDP, a dostává se tak velmi blízko k psychologické hranici 40 %, kterou velmi pravděpodobně již počátkem dalšího roku prolomí. Oproti poslednímu odhadu tak dochází k výraznému zvýšení dluhu v tomto roce a to především vlivem změny strategie financování dluhu, kdy kvůli stále nejisté situaci na finančních trzích dochází místo čerpání dluhové rezervy k jejímu navýšení (u SR).

Tabulka 2-6: Přejít od deficitu ke změně dluhu

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Úroveň hrubého dluhu (v % HDP)	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3	39,3
Změna hrubého dluhu (p. b.)	-0,4	-0,2	-0,5	1,0	5,4	4,0
Příspěvky ke změně dluhu						
1. nominální růst HDP (p. b.)	-1,7	-2,2	-2,6	-1,2	0,6	-0,5
2. vládní saldo (p. b.)	3,6	2,6	0,7	2,7	5,8	5,1
3. ostatní faktory působící na úroveň dluhu (p. b.)	-2,3	-0,7	1,5	-0,5	-1,0	-0,6
-rozdíl mezi hotovostním a aktuálním přístupem (p. b.)	-0,8	0,4	0,0	-1,9	0,6	-0,4
-čistá akumulace finančních aktiv (p. b.)	-1,2	-0,9	1,5	1,3	-1,4	-0,2
z toho: privatizační příjmy (p. b.)	3,5	0,0	0,3	0,6	0,0	0,0
-přecenění a ostatní faktory (p. b.)	-0,4	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,0

Na dluhu se nejvíce podílejí ústřední vládní instituce, velmi daleko za nimi pak generují dluh ještě místní vládní instituce. Fondy sociálního zabezpečení vykazují dlouhodobě zanedbatelnou míru zadluženosti.

2.3 Mezinárodní srovnání

Vládní saldo

Eurostat vznesl vůči údajům řecké vládní statistiky další výhradu a následně byl zahájen proces zkvalitňování zdrojových dat (ve spolupráci s tamějším statistickým úřadem a auditorským dvorem), fiskální údaje za Řecko budou Eurostatem zveřejněny pravděpodobně v polovině listopadu 2010. Z tohoto důvodu neobsahují tabulky mezinárodního srovnání v příloze žádná data za Řecko, které nefiguruje ani v žádných údajích za EU27 a Eurozónu. Rovněž následující text Řecko jako tradičního fiskálního hříšníka kvantitativně nezmiňuje.

Saldo vládního sektoru zemí EU27 dosáhlo v roce 2009 velmi nepříznivé hodnoty -6,6 % HDP. V důsledku finanční a ekonomické krize bylo výrazněji prohloubeno jeho zhoršení z předchozího roku 2008, a to o 4,4 p.b. Česká republika se tak s deficitem ve výši 5,8 % HDP nacházela pod průměrem EU27.

Nejhorší vývoj salda vládního sektoru byl v roce 2009 zaznamenán v Irsku se schodkem 14,4 % HDP. Dalšího dvojciferného deficitu v relativním vyjádření dosáhlo Spojené království (11,4 % HDP), Španělsko (11,1 % HDP) a

Lotyšsko (10,2 % HDP). V roce 2010 očekávají deficitní hospodaření vládního sektoru stejně jako premiérově v předchozím roce všechny země EU27 najednou, přičemž deficity v minulosti tradičně přebytkových skandinávských zemí možná překvapivě nadále vzrostou. Výjimku tvoří neunijní Norsko, které zejména díky svému ropnému bohatství dlouhodobě zaznamenává enormní přebytky. Vůbec nejvyšší deficity by měly být opětně zaznamenány na ostrovech – ve Spojeném království 10,1 % HDP a v Irsku dokonce těžko uvěřitelných 32,0 % HDP. Nicméně v Irsku se zdá být tento schodek ve výši téměř jedné třetiny ročního produktu zapříčiněn metodickými úpravami. Irové do hospodaření ústřední vlády totiž zahrnuli vlastní směnky, jejichž remitenty jsou finanční instituce, v objemu téměř 31 mld. Euro. Přesto i po vyloučení této položky by Irsko ve výši deficitu nadále drželo primát (12.4 % HDP).

Deficit horší než 3% maastrichtské kritérium očekává v roce 2010 v důsledku trvajících ekonomických problémů rekordních 24 zemí EU včetně České republiky (u Řecka se tento fakt předpokládá). Výjimky představují Švédsko, Estonsko a nově Lucembursko (viz **Tabulka 5-30** v příloze). Naopak dosud fiskálně disciplinované Bulharsko oproti jarnímu období odhad svého deficitu zhoršilo z 2,0 na 3,8 % HDP. Lze se domnívat, že tato skutečnost může souviset s necelý rok starými, i když neúmyslnými, náznaky nesprávného zachycování statistických dat za ústřední vládu.

Vládní dluh

Dluh vládního sektoru dlouhodobě přibližně reflektuje vývoj deficitů příslušných zemí. U zemí EU27 dosáhl dluh vládního sektoru v roce 2009 hodnoty 72,9 % HDP, tedy o celých 12 p.b. více než v roce 2008.

Česká republika je na tom z pohledu ukazatele vládního dluhu stále relativně dobře, nicméně varující je v posledních letech zcela zřetelné zrychlení dynamiky jeho růstu. V roce 2009 dluh překročil předtím dlouhodobě udržitelnou horní mez 30 % a dosáhl hodnoty 35,3 % HDP; v roce 2010 se očekává jeho další růst na 39,1 % HDP. To sice stále znamená hladké splnění maastrichtského dluhového konvergenčního kritéria, ale i řecký dluh se kdysi pohyboval na naší dnešní úrovni.

Mezi nejzadluženější země EU27 patří tradičně Itálie (118,5 % HDP), která by nebyla schopna pokrýt veškerý svůj vládní dluh ani celkovou roční produkcí (u Řecka se podobná situace předpokládá). O něco lépe je na tom Belgie (98,6 % HDP), kterou rekordní rychlostí dohnalo Irsko (i když bez započtení výše uvedených vlastních směnek by se jeho dluh pohyboval někde mezi 80 a 85 % HDP). Tomuto kvartetu sekunduje Portugalsko a Francie, z nově přistoupivších zemí EU Maďarsko. Za povšimnutí stojí určitě pozitivní vývoj dluhu ve Švédsku. V ostatních zemích EU dochází k jeho relativnímu zhoršení, přičemž ve střednědobém horizontu jeho výše stoupla rekordně v stále ekonomicky zdeptaném Lotyšsku (objem dluhu se zde za poslední 3 roky více než zčtyřnásobil, jako podíl následkem propadu HDP téměř zpětínásobil). Nejnižším a zároveň jediným jednociferným podílem vládního dluhu na HDP se mohou dlouhodobě chlubit v Estonsku. (viz **Tabulka 5-30** v příloze).

Tabulka 2-7: Saldo a dluh vládního sektoru ve vybraných zemích EU

		Saldo					Dluh				
		2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
EU 27 ¹⁾	(v % HDP)	-1,4	-0,8	-2,2	-6,6	-4,5	60,7	58,0	60,9	72,9	71,3
Česká republika	(v % HDP)	-2,6	-0,7	-2,7	-5,8	-5,1	29,4	29,0	30,0	35,3	39,1
Slovensko	(v % HDP)	-3,2	-1,8	-2,1	-7,9	-7,8	30,5	29,6	27,8	35,4	42,5
Polsko	(v % HDP)	-3,6	-1,9	-3,7	-7,2	-7,9	47,7	45,0	47,1	50,9	55,4
Maďarsko	(v % HDP)	-9,3	-5,0	-3,7	-4,4	-3,8	65,7	66,1	72,3	78,4	79,8
Německo	(v % HDP)	-1,6	0,3	0,1	-3,0	-4,0	67,6	64,9	66,3	73,4	75,4
Francie	(v % HDP)	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,7	63,7	63,8	67,5	78,1	82,9
Spojené království	(v % HDP)	-2,7	-2,7	-5,0	-11,4	-10,1	43,4	44,5	52,1	68,2	78,9
Itálie	(v % HDP)	-3,4	-1,5	-2,7	-5,3	-5,0	106,6	103,6	106,3	116,0	118,5

1) bez Řecka, údaje vypočteny z dat Eurostatu v absolutním vyjádření