

1 Úvod

Veřejné finance České republiky se po několikaletém zdánlivém zlepšení dostaly v roce 2009 do nepříznivé situace. Ukazuje se, že dočasné zlepšení jejich stavu bylo způsobeno především cyklickým vývojem ekonomiky a provedené reformy od roku 2006 nebyly zdaleka dostatečné pro zajištění udržitelnosti veřejných rozpočtů ve střednědobém horizontu. V dlouhodobém horizontu se mezi jevy ohrožující veřejné finance ČR přidává i demografický vývoj a z něho vyplývající nepříznivé dopady zejména do důchodového a zdravotního systému.

Česká republika se, stejně jako ostatní rozvinuté státy, nevyhne etapě fiskální konsolidace. Události první poloviny roku 2010 ukázaly, že finanční trhy budou penalizovat nadměrné zadlužování samotných států, resp. vyžadovaná riziková přírážka může způsobit prodražení státního dluhu s fatálními následky pro veřejné finance. Potvrdilo se tak, že důraz vlády na ozdravení veřejných rozpočtů je správným a nezbytným. Ilustrovat to lze snížením průměrné úrokové sazby u nově emitovaných dluhopisů a pokladničních poukázek, které odráží pozitivní náhled na rizikovost ČR. Ačkoliv opatření přijatá na úrovni EU mohou působit částečně stabilizačně, současně zvyšují morální hazard, tudíž se na ně nelze spoléhat. Ať už pro možné problémy s jejich reálnou účinností tak i faktem, že situace ČR je v mezinárodním porovnání relativně dobrá a pomoc by potřebovala pravděpodobně až v době, kdy by záchranné fondy byly již dávno vyčerpány.

Předkládaný Fiskální výhled prezentuje plány současné vlády. Vychází proto ve svých příjmových a výdajových parametrech ze schválených opatření ke konsolidaci veřejných rozpočtů, na nich postaveném Návrhu státního rozpočtu na rok 2011 a vládou schválených výdajových rámcích. Zároveň reflektuje aktuální Makroekonomickou predikci MF z října 2010. Je třeba konstatovat, že určitá část navrhovaných opatření ke konsolidaci veřejných rozpočtů ještě nebyla schválena Poslaneckou sněmovnou. Očekáváme však, že se tak do konce tohoto roku stane.

Fiskální výhled také zmiňuje aktuální návrh důchodové reformy. Nicméně vzhledem k dalším očekávaným diskusím a potřebě nalezení širší podpory nejsou z něj vyplývající dopady na veřejné finance zahrnuty v ostatních částech Fiskálního výhledu.

Tématem tohoto vydání jsou PPP projekty. Jedná se v současné době hledání úspor o vysoce aktuální téma, které má širší veřejnosti přiblížit současnou situaci a nastínit i možná rizika a nevýhody tohoto jinak mediálně populárního institutu.

1.1 Makroekonomický vývoj

Oživení světové ekonomiky zůstává i nadále zatíženo mnoha nejistotami. Hlavní zdroje rizik jsou spojeny se stavem veřejných rozpočtů a situací v bankovním sektoru v některých zemích. V České republice dochází k ožívování ekonomické aktivity již od 3. čtvrtletí 2009. Pro rok 2010 se předpokládá zvýšení reálného HDP o 2,2 %, příspěvky hlavních výdajových složek k růstu by přitom měly být vyrovnané. Očekává se, že zpomalení některých zahraničních ekonomik a konsolidační fiskální opatření by v roce 2011 mohla mírně snížit růstovou dynamiku. V následujících letech by již opět mělo docházet ke zrychlování ekonomického růstu.

Průměrnou míru inflace v roce 2010 odhadujeme okolo 1,5 %, pro rok následující počítáme s urychlením růstu spotřebitelských cen na 2,2 %. Postupně by se měl růst cen přiblížit k hodnotě cílované ČNB.

Na trhu práce se stále ještě projevují důsledky nižší ekonomické aktivity. Po výrazném nárůstu míry nezaměstnanosti (VŠPS) by v roce 2010 mělo být dosaženo vrcholu na úrovni cca 7,4 %. Poté by míra nezaměstnanosti měla začít pozvolna klesat k 6,5 % v roce 2013. Objem mezd a platů by se letos měl zvýšit o 0,5 %, v dalších letech by růst mezd a platů mohl zrychlovat až k 5,5 % v roce 2013.

V časovém horizontu predikce by měl poměr deficitu běžného účtu platební bilance k HDP zůstat na udržitelné úrovni.

Tabulka 1-1: Hlavní makroekonomické indikátory

	2009	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	
		Predikce	Predikce	Výhled	Výhled	Fiskální výhled - říjen '09			
Hrubý domácí produkt	(mld. Kč, b.c.)	3 628	3 689	3 812	4 017	4 239	3 623	3 812	4 015
	(růst v %, s.c.)	-4,1	2,2	2,0	3,2	3,8	0,3	2,8	3,3
Spotřeba domácností	(růst v %, s.c.)	-0,2	1,5	1,5	2,9	3,5	-1,3	2,3	2,5
Spotřeba vlády	(růst v %, s.c.)	4,2	0,2	-4,5	-0,8	-1,1	-1,0	-0,6	-0,2
Tvorba hrubého fixního kapitálu	(růst v %, s.c.)	-9,2	-3,0	1,3	3,6	5,6	-3,9	2,5	3,6
Příspěvek zahr. obch. k růstu HDP	(proc. body, s.c.)	-0,6	0,7	1,5	0,9	1,0	1,4	0,6	1,0
Deflátor HDP	(růst v %)	2,6	-0,5	1,3	2,1	1,6	0,2	2,3	2,0
Průměrná míra inflace	(%)	1,0	1,5	2,2	2,3	2,0	1,4	1,8	2,0
Zaměstnanost (VŠPS)	(růst v %)	-1,4	-1,2	0,8	0,6	0,7	-1,9	0,0	0,5
Míra nezaměstnanosti (VŠPS)	(průměr v %)	6,6	7,4	7,2	7,0	6,5	8,4	8,2	7,6
Objem mezd a platů (dom. koncept)	(růst v %, b.c.)	-0,1	0,5	3,4	5,4	5,5	-1,1	4,5	5,3
Podíl BÚ na HDP	(%)	-1,0	-1,4	-1,1	-1,5	-2,0	0,4	0,9	0,9
Předpoklady:									
Směnný kurz CZK/EUR		26,4	25,3	24,2	23,5	22,8	24,9	24,1	23,3
Dlouhodobé úrokové sazby (10 let)	(% p.a.)	4,7	3,8	3,9	3,8	3,8	4,3	4,3	4,3
Ropa Brent	(USD/barel)	61,9	77,9	84,0	87,3	82,3	78,8	92,5	92,8
HDP eurozóny (EA12)	(růst v %, s.c.)	-4,1	1,6	1,5	2,0	2,3	0,9	1,7	2,1

1.2 Záměry fiskální politiky

Prioritou fiskální politiky pro následující období bude fiskální konsolidace a zlepšení strukturálních parametrů veřejných financí. Cíle fiskální konsolidace, ke kterým se ČR zavázala v Konvergenčním programu z ledna 2010 a které zajišťují splnění maastrichtského deficitního kritéria ve výši 3 % HDP v roce 2013, nová vláda převzala a mírně zpřísnila. **Nová vláda se tedy přihlásila k mírně přísnější konsolidační strategii, než s jakou počítala vláda předchozí. Fiskálním cílem je dosáhnout v roce 2013 deficitu sektoru vlády ve výši maximálně 2,9 % HDP. Ve svém programovém prohlášení si vláda dále vytkla cíl vyrovnaných veřejných rozpočtů v roce 2016, a to za předpokladu pokračujícího ekonomického růstu.**

Ačkoliv je rok 2016 za obvyklým horizontem, na který se v ČR až doposud připravovala fiskální politika, bude současná vláda ceteris paribus během svého mandátu připravovat výhled až do uvedeného roku. Jedná se o velmi pozitivní krok prodloužení horizontu plánování fiskální politiky, byť tento dlouhodobější cíl není ještě podpořen nastavením výdajových rámců. Na druhou stranu je nesmírně obtížné předpovídat seriózní vývoj a podrobný stav hospodářství na více než šest let. Proto volněji definovaný fiskální cíl není na škodu a umožní adekvátně a operativně reagovat na v budoucnu vzniklé situace.

Fiskálním cílem vlády pro rok 2010 je udržet deficit sektoru vlády na úrovni 5,3 % HDP. MF aktuálně očekává v tomto roce deficit ve výši 5,1 % HDP. Protože je však tohoto zlepšení dosaženo účetním zachycením prémie z emitovaných dluhopisů, které se již v obdobném rozsahu nebude v příštích letech opakovat, a nejedná se tedy o udržitelný strukturální vliv, nepočítáme, z opatrnostních důvodů, s rozvazováním doposud zavázaných výdajů na tento rok.

S Českou republikou byla 2. prosince 2009 zahájena Procedura při nadměrném schodku. Rada doporučila ČR důsledně implementovat schválený rozpočet pro rok 2010 a důvěryhodným a udržitelným způsobem snížit deficit sektoru vlády do roku 2013 pod 3 % HDP. K naplnění tohoto cíle, resp. přísnějšího vlastního, přijala vláda návrh konsolidačních opatření na roky 2011–2013, návrh střednědobých výdajových rámců a předložila Poslanecké sněmovně návrh rozpočtu na rok 2011. Na rozdíl od opatření pro rok 2010 je kladen důraz na výdajovou stranu veřejných rozpočtů.

Fiskální cíle pro roky 2011 až 2013 by současně měly směřovat k dosažení střednědobého rozpočtového cíle (MTO), který je pro ČR stanoven v rámci fiskálních pravidel EU. Tento střednědobý rozpočtový cíl odpovídající strukturálnímu deficitu ve výši 1,0 % HDP je ČR povinna dosáhnout důvěryhodným a udržitelným způsobem co nejdříve. Na základě navrhovaného nastavení fiskální politiky a výdajových rámců a v současnosti odhadovaných vstupních proměnných pro jeho výpočet však tento cíl nebude do konce uvažovaného období naplněn. Při zohlednění dlouhodobějších cílů vlády by byl MTO pravděpodobně dosažen kolem roku 2016.

Jak ukazuje tato publikace, plánovaná konsolidace by měla zajistit stabilizaci podílu dluhu na HDP až kolem roku 2013, a to na úrovni cca 43 % HDP. Tento fakt spolu s nesplněním MTO v době výhledu naznačuje, že přijatá konsolidační strategie není přehnaně ambiciózní.

Rizikem při formulování fiskální politiky ČR nadále zůstává makroekonomický vývoj. ČR je malá otevřená ekonomika, na kterou mohou silně dolehnout nepříznivé šoky z vnějšího prostředí. Jak je konstatováno v říjnové Makroekonomické predikci, její rizika jsou vychýlena mírně směrem dolů. Souvisí především s důsledky fiskální konsolidace v zemích EU a se stavem bankovního sektoru v některých zemích. Případný nepříznivý vývoj by samozřejmě měl negativní dopad na výši deficitů, resp. na objem opatření nutných k jejich dosažení.

Tabulka 1-2: Nastavení fiskální politiky (ESA 95, % HDP)

	2009	2010	2011	2012	2013
	<i>Předběžně</i>	<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Saldo vládního sektoru	-5,8	-5,1	-4,6	-3,5	-2,9
Cyklická složka salda	-1,0	-1,0	-1,1	-0,9	-0,7
Jednorázové a ostatní přechodné operace	0,3	0,0	-0,3	-0,2	0,0
Strukturální saldo	-5,1	-4,1	-3,2	-2,4	-2,3
Změna strukturálního salda	-1,6	1,0	0,9	0,8	0,1

2 Vývoj veřejných financí

2.1 Veřejné rozpočty – peněžní toky, GFS 2001

Veřejné rozpočty v roce 2010

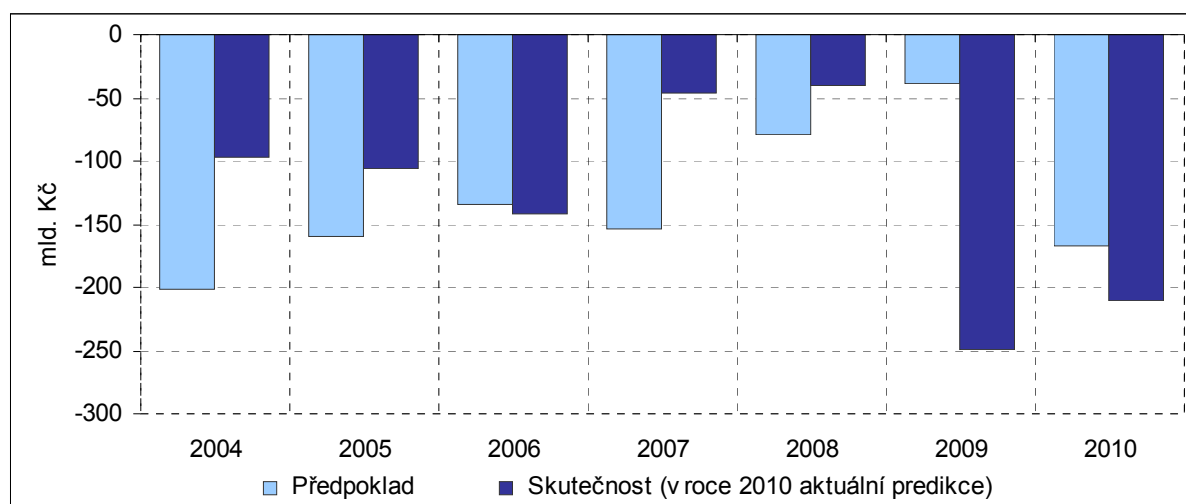
V rámci této publikace jsou poprvé prezentovány údaje za veřejné rozpočty v novém statistickém standardu **Government Finance Statistics Manual 2001 (dále GFS 2001)**. Základní rozdíly mezi novou a dosud používanou metodikou jsou obsahem metodického boxu.

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:

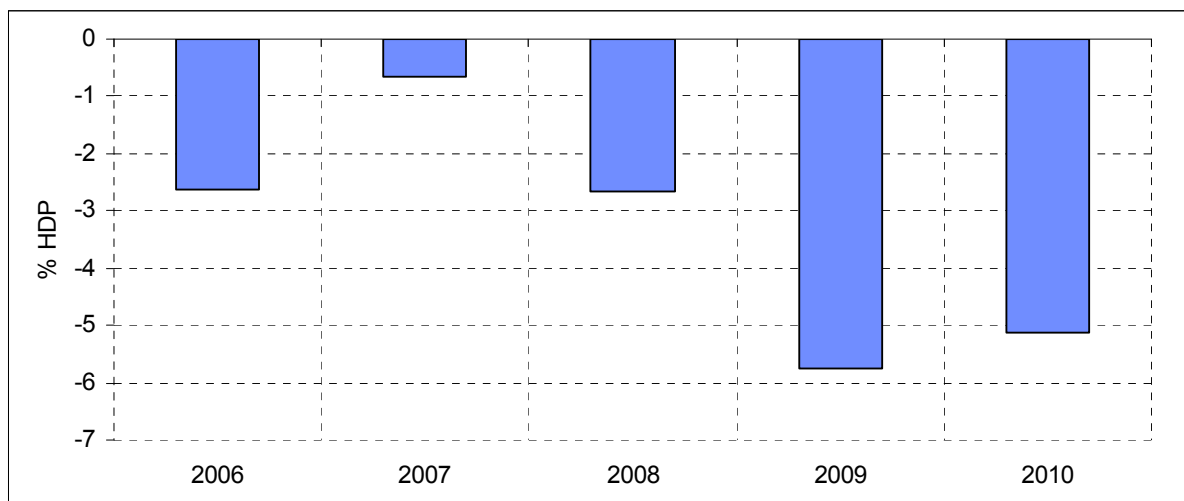
- **čistý peněžní tok z provozní činnosti (net cash inflow from operating activities)**, který představuje rozdíl mezi příjmy a výdaji z provozní činnosti. Toto saldo na rozdíl od dříve vykazovaného salda běžné bilance zahrnuje kapitálové příjmové a výdajové dotace a transfery.
- **čistý peněžní tok 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 vykazaly 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: Přejchod 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

3 Střednědobý fiskální výhled

3.1 Střednědobý výhled státního rozpočtu a výdajové rámce

Závaznost střednědobých výdajových rámců a fiskálních cílů vyplývá z rozpočtových pravidel (zákon č. 218/2000 Sb.). Rozpočtová pravidla stanovují, že Ministerstvo financí předkládá vládě návrh střednědobého výdajového rámce. Střednědobý výdajový rámec je v souladu s rozpočtovými pravidly zpracován na dva roky následující po návrhu státního rozpočtu, tj. v roce 2010 na roky 2012 a 2013.

S Českou republikou byla 2. prosince 2009 zahájena Procedura při nadměrném schodku. Rada EU doporučila ČR důvěryhodným a udržitelným způsobem snížit poměr deficitu vládního sektoru k HDP pod referenční hranici 3 % do roku 2013. Vláda proto v souladu s požadavky Procedury při nadměrném schodku připravila konsolidační strategii do roku 2013. Proti údajům z Konvergenčního programu ČR z ledna 2010 zpřísnila vláda mírně fiskální cíle pro roky výhledu a zároveň stanovila cíl vyrovnaného hospodaření sektoru vládních institucí v roce 2016, a to za předpokladu ekonomického růstu v uvažovaném období let 2013 – 2016. **Vládní strategie aktuálně cíluje snížení deficitu sektoru vlády na 4,6 % HDP v roce 2011, dále 3,5 % HDP v roce 2012 a 2,9 % HDP v roce 2013.**

K zajištění těchto fiskálních cílů vláda stanovuje a Parlament schvaluje výdajové rámce SR a SF. Dodržení takto stanovených výdajových rámců by pak za daných předpokladů (makroekonomická predikce, daňová predikce, předpoklad o hospodaření zdravotních pojišťoven, privatizačních fondů a místních rozpočtů) mělo vést k dosažení stanovených fiskálních cílů. Postup odvození výdajových rámců od cíle v metodice ESA 95 až po výdajové limity pro státní rozpočet a státní fondy včetně souvisejících předpokladů o hospodaření ostatních složek veřejných rozpočtů jsou znázorněny v tabulce 3-1.

Nově navržené střednědobé výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů v nekonsolidovaném vyjádření činí 1 281,6 mld. Kč pro rok 2011, dále 1 142,3 mld. Kč pro rok 2012 a 1 166,6 mld. Kč pro rok 2013¹.

¹ Výdajový rámec pro rok 2011 zahrnuje i peněžní prostředky z EU. V letech 2012 a 2013 tomu tak není, protože se tyto prostředky na dané roky nerozpočtují. To způsobuje meziroční úrovně snížení výše těchto rámců mezi lety 2011 a 2012, viz poznámka k tabulce 3-1.

Tabulka 3-1: Aktualizovaný střednědobý výhled veřejných rozpočtů (fiskální cílení)

		2009	2010	2011	2012	2013
		<i>Předb.</i>	<i>Předikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Cíl pro vládní sektor (ESA 95)	(<i>mld. Kč</i>) [1]	-210,3	-189,8	-174,4	-141,5	-123,3
	(% <i>HDP</i>) [2]	-5,8	-5,1	-4,6	-3,5	-2,9
Rozdíl ESA 95 - fiskální cílení	(<i>mld. Kč</i>) [3]	-20,9	12,5	10,5	0,0	0,0
Cíl pro veřejné rozpočty (metodika fiskálního cílení)	(<i>mld. Kč</i>) [4=1-3]	-231,2	-177,4	-163,9	-141,5	-123,3
	(% <i>HDP</i>) [5]	-6,4	-4,8	-4,3	-3,5	-2,9
Saldo složek VR mimo SR a SF	(% <i>HDP</i>) [6]	-1,0	-0,8	-0,5	-0,6	-0,6
Cíl pro státní rozpočet a státní fondy	(% <i>HDP</i>) [7=5-6]	-5,3	-4,0	-3,8	-3,0	-2,3
státní rozpočet	(<i>mld. Kč</i>) [8]	-193,4	-148,4	-143,9	-119,4	-97,9
státní fondy	(<i>mld. Kč</i>) [8a]	-199,5	-145,9	-132,7	-108,1	-97,1
státní příjmy	(<i>mld. Kč</i>) [8b]	6,0	-2,6	-11,2	-11,3	-0,8
Předikce příjmů SR a SF	(<i>mld. Kč</i>) [9]	1041,9	1112,8	1137,7	1022,9	1068,6
státní rozpočet	(<i>mld. Kč</i>) [9a]	914,3	987,0	1040,3	970,6	1016,4
státní fondy	(<i>mld. Kč</i>) [9b]	127,6	125,8	97,4	52,3	52,2
Nové výdajové rámce pro SR a SF	(<i>mld. Kč</i>) [10=9-8]	1235,3	1261,2	1281,6	1142,3	1166,6
státní rozpočet	(<i>mld. Kč</i>) [10a]	1113,7	1132,9	1173,0	1078,7	1113,5
státní fondy	(<i>mld. Kč</i>) [10b]	121,6	128,4	108,6	63,6	53,1

Pozn.: Snížení úrovně příjmů a výdajů od roku 2012 (bez vlivu na očekávané saldo) vyplývá ze skutečnosti, že ve výhledu státního rozpočtu po roce 2011 nejsou zahrnuty očekávané příjmy z fondů EU a výdaje jimi financované.

Saldo hospodaření veřejných rozpočtů mimo státní rozpočet a státní fondy bude v letech 2011 až 2013 ovlivňováno, dle našich předpokladů, dvěma faktory. U místních rozpočtů a zdravotních pojišťoven očekáváme po výrazném zhoršení hospodaření v roce 2009 postupné zlepšování deficitů. V případě privatizačních fondů je pro rok 2011 rozpočtováno zlepšení jejich hospodaření. V dalších letech však očekáváme spíše zhoršení hospodaření v souvislosti s výdaji na úhradu závazků spojených s odstraňováním starých ekologických zátěží.

Faktorem, který má také vliv na plánované saldo sektoru vlády, je odhad rozdílu mezi deficitem fiskálního cílení a deficitem dle metodiky ESA 95. Pro období růstu je typické, že aktuální daňové příjmy „předbíhají“ příjmy hotovostní², deficit v metodice ESA proto bývá z tohoto titulu nižší než deficit hotovostní. V časech ekonomického poklesu tomu bývá logicky opačně.

V roce 2009 však tento rozdíl zlepšuje saldo v metodice ESA 95. Je tomu tak proto, že protikrizová opatření vlády byla zaměřena mimo jiné na pomoc podnikatelům prostřednictvím zrušení záloh na daně z příjmů. Šlo jednak o automatické prominutí záloh na dani u poplatníků s méně než pěti zaměstnanci a zejména o vstřícné promíjení záloh u ostatních poplatníků. Tento efekt tak převážil a očekávané aktuální příjmy v roce 2009 jsou dle aktuálních odhadů vyšší než očekávané příjmy hotovostní, s odpovídajícím dopadem na rozdíl mezi sledovanými saldy.

V roce 2010 očekáváme naopak, že doplácení vyrovnání daní z příjmů, které však aktuálně spadá do roku 2009, způsobí převýšení hotovostních daňových příjmů nad příjmy aktuálními. Saldo sektoru vlády (v aktuální metodice ESA 95) proto bude z tohoto titulu horší. V roce 2011 uvažujeme ještě z opatrnostních důvodů taktéž zhoršování salda z důvodů aktualizace. V následujícím období let 2012 – 2013 by již měly aktuální daňové příjmy opět předbíhat příjmy hotovostní. Nicméně, vzhledem k nedostatku informací o dalším vývoji peněžních toků spojených s čerpáním evropských prostředků, který by mohl v daném období působit protisměrně, přijímáme na uvedené období předpoklad nulového aktualizacího rozdílu.

² Viz např. Hrdlička, Z., Ištvánfyová, J., Vítek, L.: Systémy účetnictví a evidence daňových příjmů vládních institucí. Politická ekonomie, roč. 58, 2010, č. 2, str. 253–270.

Vyhodnocení dodržování výdajových rámců

Částky střednědobého výdajového rámce na roky 2011 a 2012 schválené usnesením PSP ČR v roce 2009 by měly být podle zákona o rozpočtových pravidlech použity při sestavení návrhu státního rozpočtu na rok 2011 a při aktualizaci střednědobého výdajového rámce na rok 2012. Tyto částky smějí být upraveny pouze v souladu s ustanoveními rozpočtových pravidel o změny vyplývající z významně odchylného vývoje spotřebitelských cen, o změny odhadu výdajů financovaných prostředky z EU, o dopady změn rozpočtového určení daní a z důvodu mimořádných situací. **Nicméně Poslanecká sněmovna neprojednala v roce 2009 částky střednědobého výdajového rámce na roky 2011 a 2012, a tudíž se dle zákona o rozpočtových pravidlech použijí částky výdajových rámců naposledy schválené, tedy ty z roku 2008.** Ty však samozřejmě neobsahují výdajový rámec pro rok 2012. Lze proto porovnávat pouze výdajové rámce pro rok 2011.

Poslanecká sněmovna v prosinci 2008 schválila usnesením č. 966/2008 částky střednědobého výdajového rámce na roky 2010 a 2011. Ty pro státní rozpočet a státní fondy činily 1 171,1 mld. Kč pro rok 2011 v nekonsolidovaném vyjádření. Podle rozpočtových pravidel je možné schválené výdajové rámce upravit pouze o taxativně vymezené položky. Úpravy z titulu změn rozpočtového určení daní ani žádné další povolené úpravy se pro rok 2011 neuvažují. Po zohlednění změn dotačních vztahů mezi státním rozpočtem a státními fondy (konsolidace) dosahuje původní výdajový rámec pro rok 2011 po úpravách hodnoty 1 345,5 mld. Kč (viz Tabulka 3-2).

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

		2011	2012
Rámce schválené v roce 2008 - nekonsolidované	[1]	1171,1	X
Konsolidace (výhled v roce 2008)	[2]	14,5	X
Rámce schválené v roce 2008 - konsolidované	[3=1-2]	1156,6	X
Povolené úpravy	[4=5+6+7]	118,0	0,0
- změna rozpočtového určení daní	[5]	0,0	0,0
- změna objemu výdajů financovaných z prostředků EU	[6]	118,0	0,0
- mimořádné vlivy	[7]	0,0	0,0
Rámce schválené v roce 2008 po úpravách - konsolidované	[8=3+4]	1274,6	X
Konsolidace (výhled 2009)	[9]	70,9	X
Rámce schválené v roce 2008 po úpravách - nekonsolidované	[10=8+9]	1345,5	X

Tabulka 3-3 ukazuje, že **nově navrhované výdajové rámce jsou v roce 2011 o 64 mld. Kč nižší než rámec schválený pro uvedený rok v roce 2008.** Zhruba ke stejnému zpřísnění, tj. přes 60 mld. Kč, bychom došli, kdybychom porovnali navržený výdajový rámec pro rok 2012 z roku 2009 s aktuálně navrhovaným výdajovým rámcem.

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

	2011	2012
Rámce schválené v roce 2008 po úpravách [1]	1345,5	X
Nové výdajové rámce [2]	1281,6	1142,3
Zpřísnění (-) / překročení (+) výdajových rámců [3=2-1]	-64,0	0,0

3.2 Střednědobý výhled vládního sektoru³

Saldo vládního sektoru

Deficity sektoru vlády v letech 2011 až 2013 jsou předurčeny schválenými výdajovými rámci státního rozpočtu a státních fondů, které pokrývají cca dvě třetiny celkových vládních výdajů, a predikcí příjmů na dané období.

Kladně lze hodnotit snahu vlády snižovat deficit prostřednictvím krácení výdajových rámců. Dochází zde k výraznému posunu proti konsolidačním opatřením na rok 2010, kde byla dominantní pozornost věnována příjmové straně veřejných rozpočtů. Literatura⁴ považuje konsolidační strategie založené na snižování výdajů za vhodnější, neboť, jsou-li vhodně navrženy, mají pozitivnější dopad na dlouhodobý ekonomický růst, tedy v delším období přinášejí i dodatečné daňové příjmy.

Vláda deklarovala úmysl přistoupit v dalších letech ke koncepčním strukturálním reformám, které se na rozdíl od plošných škrtů zaměří zejména na zlepšení efektivnosti státních výdajů. Příprava těchto reforem se očekává v průběhu roku 2011. Proto není žádná z uvažovaných reforem v tomto výhledu zahrnuta, přestože je zřejmé, že zmiňované reformy mohou výrazně ovlivnit vývoj, resp. strukturu, veřejných rozpočtů v pozdějších letech tohoto výhledu.

Box 2 uvádí konsolidační opatření pro rok 2011. S výjimkou jednorázové daně na příspěvek ke stavebnímu spoření se s ostatními opatřeními počítá i v dalších letech výhledu. V roce 2012 bude jednorázová daň na příspěvek na stavební spoření nahrazena přímým snížením přímo tohoto příspěvku. Od roku 2012 se také počítá s novou daní z loterií. Tato daň bude příjmem SR a její výnos je odhadován na 5,5 mld. Kč.

V souhrnu konsolidačních opatření není uvedena tzv. povodňová daň (snížení slevy u DPFO o 100 Kč měsíčně), neboť je její výnos použit na krytí mimořádných výdajů spojených s povodněmi, a tudíž jejímu výnosu stojí dodatečné výdaje, takže celkové saldo veřejných rozpočtů není ovlivněno. Nejedná se tedy o opatření ke snížení schodku veřejných rozpočtů.

Jak již však bylo výše uvedeno, v souvislosti s plánovanými koncepčními reformními kroky nelze vyloučit v dalších letech výrazné změny proti aktuálně prezentovaným plánům, např. zvýšení DPH, snížení sociálního pojištění apod.

³ Údaje prezentované v této subkapitole jsou v metodice ESA 95.

⁴ (ECO/CPE/GEN(2010)3: Organisation for Economic Co-operation and Development, Economics Department, Economic Policy Committee: Policy Considerations in the Current Economic Situation, s. 12

Box 2 – opatření ke snížení schodků hospodaření sektoru vlády v metodice ESA 95, vztaženo k střednědobému výhledu z roku 2009

Opatření - příjmy		Změna salda
DPH - parametrické změny		0,2
DPPO - zrušení 50% slevy na dani pro firmy zaměstnávající invalidy		0,2
DPFO		6,6
z toho 50% zdanění vyplácené podpory stavebního spoření srážkovou daní		4,5
Sociální pojištění		12,9
z toho zachování stropu ročního vyměřovacího základu pro odvod pojistného pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na st. pol. zam. -		3,1
		9,8
Celkem		19,9

Opatření - výdaje		Změna salda
Snížení platů ve státní správě (s výjimkou učitelů)		13,3
Sociální výdaje		12,6
Snížení nemandatorních běžných a kapitálových výdajů		13,3
Výdaje kapitoly Všeobecná pokladní správa		11,1
Výdaje ostatních rozpočtových kapitol		10,9
Navýšení prostředků na VVal		-0,6
MŠMT - zvýšení platů pedagogických pracovníků		-2,1
Celkem		58,5

ČR má v důsledku poklesu objemu emisí CO₂ proti bazickému roku 1990 možnost prodat určitý objem tzv. jednotek přiděleného množství CO₂ jiným státům. Celkový možný příjem z tohoto prodeje se odhaduje na cca 21 mld. Kč. Tyto finanční prostředky by měly být v plné výši použity na financování ekologických projektů. Proto bude kumulativní dopad na deficit sektoru vlády za období prodeje a realizace výdajového programu nulový. Protože však výnosy a náklady nebudou časově souladné, dochází k ovlivnění sald sektoru vlády v jednotlivých letech.

Lze konstatovat, že deficit sektoru vlády v roce 2009 byl z tohoto titulu pozitivně vylepšen⁵ o 13 mld. Kč, v roce 2010 pak o cca 2 mld. Kč. Pro rok 2011 naopak očekáváme negativní dopad na saldo ve výši cca 9 mld. Kč, resp. 6 mld. Kč v roce 2012.

⁵ Tato skutečnost je také jedním z důvodů, proč mezi roky 2009 a 2010 nedošlo k tak výraznému zlepšení salda hospodaření sektoru vlády, jak bylo očekáváno. Dalším důvodem je nižší než původně odhadnutý dopad slevy na sociálním pojistném placeném zaměstnavateli, který měl nižší stimulační dopad v roce 2009 a zároveň tedy i nižší konsolidační dopad v roce 2010. Z toho plyne i nižší než očekávané meziroční zlepšení salda. Na nižší meziroční zlepšení salda pak mělo také vliv horší než předpokládané hospodaření ostatních složek sektoru vlády, zejména místních rozpočtů. To může souviset s volebním cyklem. Snížení predikce daňových příjmů pro rok 2010 je dalším důvodem, proč je meziroční změna salda nižší než očekávaná.

Tabulka 3-4: Hospodaření sektoru vládních institucí (ESA 95)

		2009	2010	2011	2012	2013
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Saldo sektoru vládních institucí	(% HDP)	-5,8	-5,1	-4,6	-3,5	-2,9
Ústřední vládní instituce	(% HDP)	-4,9	-4,4	-4,0	-3,4	-2,8
Místní vládní instituce	(% HDP)	-0,6	-0,5	-0,3	-0,1	0,0
Fondy sociálního zabezpečení	(% HDP)	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Příjmy celkem	(% HDP)	40,1	40,6	40,6	40,1	39,3
	(růst v %)	-1,8	2,9	3,4	4,0	3,5
Výdaje celkem	(% HDP)	45,9	45,7	45,2	43,6	42,2
	(růst v %)	5,2	1,3	2,1	1,7	2,1

Tabulka 3-4 blíže specifikuje deficity jednotlivých složek sektoru vlády. U fondů sociálního zabezpečení očekáváme v podstatě vyrovnané hospodaření, zatímco v případě místních vládních institucí očekáváme postupné překonání šokového propadu příjmů, resp. korekci výdajů souvisejících s předvolebním obdobím.

Příjmy vládního sektoru

Dynamika nárůstu příjmů v letech 2010–2013 je dána zejména diskrečními konsolidačními opatřeními, která navyšují i příjmy sektoru vlády. Zatímco však opatření pro rok 2010 jsou realizována v prostředí velmi slabého ekonomického růstu i nízké inflace, očekáváme, že v letech 2011–2013 dojde k urychlení reálného ekonomického růstu a mírnému zvýšení průměrné míry inflace, což bude mít vliv i na nominální tempa růstu celkových příjmů. Odhad výše daňových příjmů v letech výhledu již také zohledňuje aktuální Makroekonomickou predikci MF.

Celkově lze konstatovat, že v letech 2010 – 2012 se tempo růstu příjmů postupně mírně zvyšuje, v roce 2013 se pak vrací na úroveň roku 2011. Je tomu tak proto, že v letech 2011 – 2012 je plánováno mírné navyšování daňové zátěže, viz Box 2 a komentář k němu, zatímco pro rok 2013 aktuální výhled taková opatření neuvažuje. Dalším důvodem většího tempa růstu příjmů v letech 2011 a 2012 je plánované postupné navyšování mýtného.

Dynamika daně z příjmů fyzických osob je v letech 2011 a 2012 ovlivněna jednorázovou 50% daní na státní příspěvek na stavební spoření. Tím dochází k prudkému nárůstu výnosu daně v roce 2011, zatímco v roce 2012 je růst výnosu daně, kdy již s jednorázovou daní není počítáno, v podstatě nulový. Zároveň předpokládáme, že akruálně bude tato jednorázová daň spadat do roku 2011, neboť tehdy dochází k příslušné ekonomické aktivitě – připsání příspěvku, který je základem daně⁶.

Celkovou dynamiku běžných daní z důchodů v roce 2012 ovlivňuje již také výše zmíněná daň z loterií. Její konkrétnější parametry nejsou v současné době známy. Je tedy možné, že v budoucnu bude zachycena na jiné položce.

V aktuálním výhledu není počítáno s případným zvyšováním DPH, či snižováním příspěvků na sociální pojištění. Tyto případné změny nejsou ještě rozpracovány a zejména nejsou zahrnuty do návrhu státního rozpočtu na rok 2011, ani do střednědobého výhledu na roky 2012 a 2013.

⁶ Toto zachycení je konzistentní s dosavadní praxí. Jedná se však i o možnost, že by byla vykázána čistá výše státního příspěvku na stavební spoření, tzn. výdaj by byl nižší a tato jednorázová daň by vůbec nenavyšovala příjmy. Navíc se uvažuje i o zachycení této skutečnosti už v roce 2010, přičemž uvažované snížení samotného příspěvku v roce 2012 by bylo akruálně zachyceno již od roku 2011, tedy nikoliv až v době jeho výplaty.

V případě důchodů z vlastnictví očekáváme mírný pokles v letech 2010 - 2011 spojený s poklesem objemu finančních aktiv ČR, která byla použita ke zpomalování nárůstu dluhu, a vývojem příjmů z dividend. Tento vývoj by se však měl v roce 2012 obrátit a následně stabilizovat.

Ostatní příjmy vykazují v letech výhledu, na rozdíl od v minulosti zaznamenaného prudkého nárůstu, v podstatě stagnaci, která je důsledkem očekávaného kulminujícího čerpání prostředků z EU. Koncem období je již plánován určitý pokles těchto příjmů, neboť některé alokace prostředků již mohou být vzhledem k celkem úspěšnému čerpání zcela využity. Pro další roky pak aktuálně platí zvýšená nejistota, neboť ještě nejsou bližší informace o dalším rozpočtovém období EU. Přičemž naopak existuje zvýšené riziko přeměrování evropských zdrojů na řešení akutních problémů v geograficky jiných oblastech EU.

Celková daňová kvóta by měla v letech 2010 až 2012 v podstatě stagnovat a v roce 2013 by měla převážit podproporcionální reakce růstu celkových daní na růst nominálního produktu. Daňová kvóta se bude na základě aktuálních údajů pohybovat kolem 35 % HDP, s poklesem na 34,5 % HDP v roce 2013.

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

		2009	2010	2011	2012	2013
			Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
Příjmy celkem	(mld. Kč)	1456,3	1498,0	1548,9	1610,6	1666,3
	(růst v %)	-1,8	2,9	3,4	4,0	3,5
Daňové příjmy	(mld. Kč)	681,0	707,9	736,4	764,1	787,5
	(růst v %)	-2,7	4,0	4,0	3,8	3,1
Daně z výroby a dovozu	(mld. Kč)	413,6	433,5	440,7	454,6	466,9
	(růst v %)	2,0	4,8	1,7	3,2	2,7
z toho: Daň z přidané hodnoty	(mld. Kč)	254,0	265,7	269,7	280,1	290,7
	(růst v %)	-0,3	4,6	1,5	3,9	3,8
Spotřební daně	(mld. Kč)	137,3	142,3	144,7	147,3	148,3
	(růst v %)	8,8	3,7	1,6	1,8	0,7
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	(mld. Kč)	267,2	274,2	295,4	309,2	320,3
	(růst v %)	-9,1	2,6	7,8	4,6	3,6
z toho: Daň z příjmu fyzických osob	(mld. Kč)	131,4	136,3	154,3	154,4	158,0
	(růst v %)	-3,7	3,7	13,2	0,1	2,3
Daň z příjmu právnických osob	(mld. Kč)	131,7	132,9	136,1	144,0	151,5
	(růst v %)	-14,1	0,9	2,4	5,8	5,2
Kapitálové daně	(mld. Kč)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	(růst v %)	2,7	0,8	4,8	2,1	0,0
Sociální příspěvky	(mld. Kč)	559,7	571,3	595,6	626,7	661,2
	(růst v %)	-6,6	2,1	4,3	5,2	5,5
Důchody z vlastnictví	(mld. Kč)	31,0	29,3	28,2	29,2	29,2
	(růst v %)	1,9	-5,5	-3,6	3,5	0,0
Ostatní	(mld. Kč)	184,7	189,5	188,7	190,5	188,4
	(růst v %)	19,6	2,6	-0,4	0,9	-1,1
Daňová kvóta	(% HDP)	34,5	35,0	35,2	34,9	34,5

Pozn.: Uváděná daňová kvóta zahrnuje, proti údajům národních účtů, jak část DPH odváděnou do EU jako její vlastní zdroj, tak i výnos cel, který byl vybrán českou celní správou. Vystihuje pravděpodobně nejlépe daňové zatížení v ČR. Přesto není dokonalým ukazatelem tohoto zatížení, neboť clo, kterým je v ČR zatíženo prodávané zboží z dovozu ze třetích zemí, mohlo být vybráno v jiném členském státě EU. Teoreticky by ale bylo i možné, že uváděná daňová kvóta je nadhodnocena v důsledku preference ČR jako státu, kde se odvádí clo za zboží, které je následně dodáno do jiného členského státu.

Výdaje vládního sektoru

Ve výdajové oblasti předpokládáme pokračování v úsporné politice vlády a dodržování zpřísněných výdajových limitů. Přesto po výraznějším zmírnění tempa růstu celkových výdajů v roce 2010 očekáváme přes úsporná opatření mírné zvyšování výdajů v letech 2011–2013, a to přibližně o 2 % ročně. Vzhledem k predikci inflace na toto období to de facto znamená stagnaci reálných výdajů.

Očekáváme, že úsporná opatření vlády se budou projevovat zejména na výdajích na kolektivní spotřebu, která v letech 2011–2013 meziročně citelně klesne. Úspory by se zde měly soustředit zejména na běžné výdaje

kapitol. Nicméně zejména v roce 2013 je otázkou, zda budou mít státní instituce ještě dále možnost snižovat svoje běžné výdaje. Je pravděpodobné, že k zajištění tohoto poklesu nebude stačit zefektivnění výdajů, ale bude nutné přistoupit ke snižování rozsahu agend a činností vykonávaných státem.

V případě náhrad zaměstnancům očekáváme pokles jejich objemu v roce 2010 a 2011, v následujících letech pak mírný nárůst. K tomuto předpokladu nás vede vývoj této položky v roce 2010. Pokles objemu mezd vyplácených prostřednictvím SR by měl dosáhnout cca 10 mld. Kč. Podle aktuálních údajů za celý sektor vlády však objem náhrad zaměstnanců klesá pouze o cca 2 mld. Kč. To značí, že ostatní vládní složky sektoru, které nejsou pod přímou kontrolou Vlády ČR, na rozdíl od SR zvýšily objem náhrad zaměstnancům, tzn. na platech v současnosti šetří pouze centrální orgány státu a orgány pod jejich přímou kontrolou.

Pro příští rok proto očekáváme mírnější pokles objemu těchto náhrad než je pokles uvedený v SR, i když předpokládáme určité vyčerpání vnitřních rezerv. Celkový pokles tak bude pravděpodobně více kopírovat vývoj u SR. V následujících letech pak objem náhrad zaměstnanců u SR stagnuje, ve výhledu pracujeme s předpokladem mírného růstu za celý sektor vlády. Vzhledem k očekávané inflaci však objem náhrad ve všech letech reálně klesá.

V případě naturálních sociálních dávek očekáváme mírně nižší tempo jejich růstu, než je tempo nárůstu příjmů fondů sociálního zabezpečení. To je konzistentní s předpokladem v čase se mírně zlepšujícího a téměř vyrovnaného hospodaření těchto fondů.

Další konsolidační opatření se spíše promítnou zpomalením temp růstu výdajů. Například u vyplácených důchodů je nutné očekávat kromě schválené valorizace i určitý nárůst jejich objemu z titulu zvyšujícího se počtu důchodců a vyšších důchodů tzv. novodůchodců. Tzn. v důsledku konsolidačních opatření poklesne tempo růstu sociálních transferů jiných než naturálních v roce 2011, avšak v následujících letech se opět zvýší.

Proti jarním notifikacím a předpokladům došlo k významné změně u výhledu úrokových výdajů, tzn. nákladů financování vládního dluhu. V roce 2010 je očekáván dokonce pokles těchto výdajů v porovnání s předchozím rokem. To je způsobeno jednak poklesem úrokových sazeb, za které si nyní ČR na trzích půjčuje a pak zaúčtováním emisních premií, kterých bylo dosaženo. Jde tedy z velké části o účetní operaci, nikoliv reálný dlouhodobě udržitelný vývoj. Proto pro rok 2011 počítáme s razantním nárůstem úrokových výdajů. Očekávaná suma odpovídá plánované výši dluhu a relativně konzervativnímu očekávání průměrné úrokové sazby z vládního dluhu. Stejný přístup byl aplikován i pro následující roky.

Dotace v letech 2011 – 2012 nominálně stagnují, resp. reálně klesají. Pro rok 2013 očekáváme mírné oživení.

Vývoj THFK odráží časové zpoždění reakce těchto výdajů na bezprostřední rozhodnutí vlády⁷. V roce 2010 došlo k výraznému zvýšení těchto výdajů, zejména díky spolufinancování z EU. Pro rok 2011 očekáváme pouze

⁷ Literatura obvykle uvádí, že mandatorní výdaje omezují diskreční pravomoc vlády a jsou v čase obtížně měnitelné. Vláda má tedy teoreticky možnost ovlivňovat spíše jen nemandatorní výdaje. Nicméně vláda, která má pohodlnou parlamentní většinu, může mít v praxi větší úspěšnost při změně mandatorních, zejména sociálních výdajů, než např. u rušení daňových výjimek, kde se vyskytují partikulární lobbystické zájmy, nebo u nemandatorních výdajů, včetně kapitálových. Nemandatorní výdaje jsou totiž často dány smluvně, navíc i na několik let dopředu. Omezení těchto výdajů je pak otázkou obchodních jednání, kde v případě neúspěchu hrozí arbitráže, kompenzace, náhrady škod či ušlého zisku. Vláda tak nemá příliš možností, jak tyto výdaje operativně omezit. Zatímco mandatorní výdaje lze omezit z měsíce na měsíc, byť při nutném schválení sněmovnou (je však nutno počítat s ústavou garantovanou úrovní sociálních práv). V případě kapitálových výdajů je jejich rigidnost dána i technologickými podmínkami. Nemusí být možné či efektivní přerušit danou investiční akci ze dne na den.

zmírnění tempa růstu a teprve v roce 2012 nominální stagnaci. Pro rok 2013 však očekáváme opětovné mírné oživení.

Položka „ostatní“ je ovlivněna časovým nesouladem mezi příjmy za jednotky přiděleného množství CO₂ (jsou zde zaznamenány dle metodiky ESA 95 v záporné hodnotě) a výdaji s nimi souvisejícími. Zatímco v letech 2009 a 2010 docházelo k vylepšování této položky, pro roky 2011 a 2012 je situace přesně opačná a výdaje převyšují příjmy, tedy položka je ve výsledku zhoršována.

Dalším faktorem vývoje této položky a jejího skokového nárůstu od roku 2011 je skutečnost, že ve výhledu byl brán předpoklad omezování především běžných výdajů kapitol, které jsou zahrnuty ve spotřebě vlády. Pokud by však kapitoly preferovaly při svých výdajových limitech omezování například kapitálových transferů, nárůst této položky by byl výrazně menší. Pro roky výhledu tu tak bude existovat vzájemná provázanost se spotřebou vlády. Bude-li pokles spotřeby vlády nižší, bude nutně, za předpokladu platnosti aktuálních výdajových limitů, nárůst těchto ostatních výdajů adekvátně nižší.

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

		2009	2010	2011	2012	2013
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Výdaje celkem	<i>(mln. Kč)</i>	1665,4	1686,6	1722,0	1750,8	1788,4
	<i>(růst v %)</i>	5,2	1,3	2,1	1,7	2,1
Výdaje na konečnou spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	799,0	806,1	777,9	781,8	770,1
	<i>(růst v %)</i>	6,1	0,9	-3,5	0,5	-1,5
Výdaje na kolektivní spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	390,9	392,6	355,1	341,0	312,5
	<i>(růst v %)</i>	4,7	0,4	-9,6	-4,0	-8,4
Výdaje na individuální spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	408,1	413,5	422,8	440,8	457,6
	<i>(růst v %)</i>	7,5	1,3	2,2	4,3	3,8
Naturální sociální dávky	<i>(mln. Kč)</i>	219,0	213,8	220,8	230,5	240,9
	<i>(růst v %)</i>	10,3	-2,4	3,3	4,4	4,5
Transfery individuálních netržních výrobků a služeb	<i>(mln. Kč)</i>	189,0	199,7	202,0	210,3	216,7
	<i>(růst v %)</i>	4,4	5,6	1,2	4,1	3,0
Sociální transfery jiné než naturální	<i>(mln. Kč)</i>	502,3	516,1	525,8	542,4	570,8
	<i>(růst v %)</i>	6,6	2,7	1,9	3,2	5,2
Úroky	<i>(mln. Kč)</i>	47,4	44,2	68,6	74,1	79,9
	<i>(růst v %)</i>	20,0	-6,6	55,2	8,0	7,8
Dotace	<i>(mln. Kč)</i>	76,3	74,7	75,1	76,7	79,9
	<i>(růst v %)</i>	19,7	-2,0	0,6	2,1	4,2
Tvorba hrubého fixního kapitálu	<i>(mln. Kč)</i>	190,0	204,4	209,3	209,3	216,0
	<i>(růst v %)</i>	4,1	7,6	2,4	0,0	3,2
Ostatní	<i>(mln. Kč)</i>	50,4	41,0	65,4	66,5	71,7
	<i>(růst v %)</i>	-30,6	-18,7	59,4	1,8	7,8
<i>Náhrady zaměstnancům</i>	<i>(mln. Kč)</i>	293,7	292,0	285,1	286,5	287,9
	<i>(růst v %)</i>	5,0	-0,6	-2,4	0,5	0,5
<i>Sociální transfery celkem</i>	<i>(mln. Kč)</i>	721,4	729,9	746,5	772,9	811,7
	<i>(růst v %)</i>	7,7	1,2	2,3	3,5	5,0

Dluh vládního sektoru

V roce 2008 byla opětovně dosažena hranice 30 % poměru dluhu na HDP. V letech 2008–2011 předpokládáme nárůst podílu vládního dluhu na HDP o cca 12 p.b. Nicméně situace se v následujících letech bude horšit výrazně pomalejším tempem, takže v roce 2013 očekáváme podíl vládního dluhu na HDP ve výši 43,3 % HDP. Za předpokladu pokračující konsolidace směrem k vyrovnaným veřejným rozpočtům v roce 2016, by relativní výše dluhu měla v letech 2013 – 2014 kulminovat.

V letech 2007 a 2008 došlo k výrazné kumulaci finančních aktiv, konkrétně oběživa a vkladů, což zpomalilo pokles podílu dluhu na HDP. V roce 2009 byla část těchto rezerv využita k profinancování vládního deficitu, dluh

tedy nerostl takovým tempem. V roce 2010 však pro ČR příznivá situace na finančních trzích umožnila vytvořit si rezervu za výhodných podmínek. Její rozpuštění předpokládáme v dalších letech.

Současný výhled nepočítá s žádnou privatizační akcí. V případě jejich uskutečnění a využití příjmů z privatizace k financování vládních výdajů by došlo k dalšímu zpomalení nárůstu podílu vládního dluhu na HDP.

Rozdíl mezi saldem hospodaření (tokovou veličinou) a změnou dluhu (stavovou veličinou) je vyjádřen faktory působícími na úroveň dluhu (tzv. stock-flow adjustment). Nejvýznamnějším faktorem ovlivňujícím úroveň vládního dluhu je zpravidla vládní saldo – v případě deficitů se dluh kumulativně zvyšuje a v případě přebytků snižuje. Příčiny rozdílu mezi velikostí kumulovaných sald a skutečného dluhu jsou následující:

- Rozdílnost účetních konceptů: Koncept dluhu je hotovostní, příčinou zadlužování je nedostatek finančních prostředků. Naproti tomu saldo v metodice ESA 95 je zachyceno na akruálním principu.
- Rozdílnost obsažených položek: 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); tedy změna aktiv a nedluhových pasiv ovlivňuje saldo bez vlivu na dluh.
- Rozdílnost ocenění: Dluh je oceněn v nominální hodnotě, zatímco saldo vychází z tržních cen. Úroveň zahraničního dluhu může být ovlivněna rozdíly ve směnných kursech.

Tabulka 3-7: Hrubý konsolidovaný vládní dluh

		2008	2009	2010 <i>Predikce</i>	2011 <i>Výhled</i>	2012 <i>Výhled</i>	2013 <i>Výhled</i>
Vládní instituce celkem	<i>(ml. Kč)</i>	1104,9	1282,3	1450,9	1603,2	1722,8	1836,1
Ústřední vládní instituce	<i>(ml. Kč)</i>	1016,1	1186,6	1357,9	1510,0	1627,6	1740,7
Místní vládní instituce	<i>(ml. Kč)</i>	91,9	98,2	95,1	95,3	97,4	97,6
Fondy sociálního zabezpečení	<i>(ml. Kč)</i>	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Podíl vládního dluhu na HDP	<i>(% HDP)</i>	30,0	35,3	39,3	42,1	42,9	43,3
Příspěvky ke změně dluhu							
Změna dluhu	<i>(p. b.)</i>	1,0	5,4	4,0	2,7	0,8	0,4
Primární saldo vládního sektoru	<i>(p. b.)</i>	1,7	4,5	3,9	2,8	1,7	1,0
Úroky	<i>(p. b.)</i>	1,1	1,3	1,2	1,8	1,8	1,9
Růst HDP v běžných cenách	<i>(p. b.)</i>	-1,2	0,5	-0,6	-1,3	-2,1	-2,2
Ostatní faktory	<i>(p. b.)</i>	-0,5	-0,9	-0,6	-0,6	-0,5	-0,2
Rozdíly mezi hotovostním a akruálním principem	<i>(p. b.)</i>	-1,9	0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
Čisté pořízení finančních aktiv	<i>(p. b.)</i>	1,3	-1,4	-0,2	-0,3	-0,3	0,0
	<i>(ml. Kč)</i>	48,4	-51,8	-6,2	-12,0	-12,0	0,0
<i>v tom: oběživo a vklady</i>	<i>(ml. Kč)</i>	74,6	-51,0	-4,2	-10,0	-10,0	0,0
<i>akcie a ostatní účasti (privatizace)</i>	<i>(ml. Kč)</i>	-23,2	-7,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>ostatní aktiva a nedluhová pasiva</i>	<i>(ml. Kč)</i>	-3,0	6,6	-2,0	-2,0	-2,0	0,0
Přecenění a ostatní faktory	<i>(p. b.)</i>	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Cyklický vývoj

Aktuální odhady potenciálního produktu a makroekonomické predikce naznačují, že v české ekonomice nastává pozvolné oživení z recese, která ekonomiku postihla v roce 2009. V roce 2009 došlo vedle celkového poklesu reálného HDP i k poklesu HDP pod jeho potenciální úroveň, a tím i k překlopení kladné produkční mezery do záporných hodnot. Důsledkem těchto nepříznivých makroekonomických podmínek bylo zvýšení podílu nominálního deficitu na HDP v roce 2009. V položce jednorázové a ostatní přechodné operace jsou v letech 2009 – 2012 zohledněny jednorázové příjmy z prodeje jednotek přiděleného množství i s nimi související jednorázové výdaje.

S oživením ekonomiky dochází i ke zvýšení fiskálního úsilí, definovaného jako meziroční změna strukturálního salda. V roce 2010 by mělo být fiskální úsilí nejvyšší. Vývoj v letech 2011 a 2012 naznačuje spíše stagnaci fiskálního úsilí. V roce 2013 by se za daných předpokladů mělo celkové saldo sektoru vlády zlepšovat v podstatě pouze v souvislosti s cyklickým vývojem ekonomiky.

Fiskální cíle pro roky 2011 až 2013 by současně měly směřovat k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, který je pro ČR stanoven v rámci fiskálních pravidel EU. Tento střednědobý rozpočtový cíl odpovídající strukturálnímu deficitu ve výši 1,0 % HDP je ČR povinna dosáhnout důvěryhodným a udržitelným způsobem co nejdříve. Při současném nastavení fiskální politiky nebude tento cíl v letech výhledu naplněn. Strukturální deficit se očekává v roce 2010 ve výši 4,1 % HDP s následným postupným snižováním až na 2,3 % HDP v roce 2013. Při zohlednění dlouhodobějších cílů vlády by byl MTO pravděpodobně dosažen až kolem roku 2016.

Tabulka 3-8: Strukturální saldo vládního sektoru (ESA 95, v % HDP)

	2009	2010	2011	2012	2013
		<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Růst HDP ve stálých cenách (v %)	-4,1	2,2	2,0	3,2	3,8
Růst potenciálního HDP (v %)	2,6	1,9	2,3	2,8	2,8
Produkční mezera	-3,7	-3,5	-3,8	-3,5	-2,5
Saldo vládního sektoru	-5,8	-5,1	-4,6	-3,5	-2,9
Cyklická složka salda	-1,0	-1,0	-1,1	-0,9	-0,7
Cyklicky očištěné saldo	-4,8	-4,2	-3,5	-2,6	-2,3
Jednorázové a ostatní přechodné operace	0,3	0,0	-0,3	-0,2	0,0
Strukturální saldo	-5,1	-4,1	-3,2	-2,4	-2,3
Úroky	1,3	1,2	1,8	1,8	1,9
Strukturální primární saldo	-3,8	-2,9	-1,4	-0,5	-0,4
Změna strukturálního salda	-1,6	1,0	0,9	0,8	0,1

3.3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

S ohledem na dlouhodobý vývoj veřejných financí došlo za uplynulé období k jedné zásadní změně, kterou je nález Ústavního soudu ze dne 16. dubna 2010, kdy došlo ke zrušení redukčních hranic pro výpočet vyměřovacího základu penzí. Do 30. září 2011 zatím platí stávající právní úprava a řešení v politické rovině nemůžeme anticipovat. Z tohoto důvodu se dá tedy říci, že analýzy popsané v minulých vydáních Fiskálního výhledu ČR zůstávají v platnosti. Aktuální je v současnosti analýza na evropské úrovni.

Výbor pro hospodářskou politiku (Economic Policy Committee) a Evropská komise v květnu 2009 vydaly Zprávu o stárnutí populace 2009: Ekonomické a rozpočtové projekce za EU27 v horizontu 2008–2060.⁸ Zpráva se vydává každé tři roky a mapuje dopad dlouhodobého makroekonomického a demografického vývoje na veřejné výdaje. Závěry Zprávy o stárnutí populace 2009 byly shrnuty v předminulém vydání Fiskálního výhledu ČR na jaře 2009 a v minulém vydání na podzim 2009 jsme se věnovali dlouhodobé udržitelnosti v rámci samostatné kapitoly.

V návaznosti na Zprávu o stárnutí populace vydala Evropská komise na podzim 2009 Zprávu o udržitelnosti veřejných financí 2009.⁹ Fakticky neexistuje žádný dokonalý způsob, jak definovat fiskální udržitelnost. Evropská komise využívá hned několik ukazatelů, z nichž největší důraz je kladen na tzv. indikátory udržitelnosti S1 a S2. Permanentní fiskální konsolidace S1 vyjadřuje, o kolik % HDP je nutno trvale (od daného roku) zvýšit daně nebo snížit výdaje, aby vládní dluh na konci horizontu projekce činil 60 % HDP. Permanentní fiskální konsolidace S2 vyjadřuje míru nutného fiskálního úsilí k naplnění mezi-časového rozpočtového omezení vlády, tj. pro dosažení rovnosti diskontovaných příjmů a výdajů v nekonečném horizontu. Je nutné zdůraznit, že zvláštní pozornost je věnována vývoji nákladů z důvodu stárnutí populace, které při výpočtu těchto indikátorů spolu s počátečním stavem veřejných rozpočtů hrají klíčovou roli. Pokud jsou indikátory S1 a S2 kladné, pak to znamená, že země musí vyvinout určité fiskální úsilí, aby dosáhla fiskální udržitelnosti; při nekladné hodnotě indikátorů je zajištěna fiskální udržitelnost.

V závislosti na vypočtených hodnotách indikátorů udržitelnosti na jedné straně a zhodnocením jiných faktorů na straně druhé se země EU v souvislosti s fiskální udržitelností rozdělují do tří rizikových skupin. Jinými faktory se v této souvislosti myslí především kvalitativní faktory nejistoty budoucího vývoje. Příkladem může být výše

⁸ 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060).

⁹ Sustainability Report 2009

dluhu, která sice vstupuje do indikátorů udržitelnosti přímo, avšak může ovlivnit riziko schopnosti dané země reagovat na nějaký třeba i dočasný šok do úrokových měr nebo míry zisku. Vedle tohoto faktoru je třeba zohlednit i fakt, že nad určitou úrovní zadlužení poroste riziková prémie a s ní náklady na obsluhu dluhu. Dalšími faktory jsou politická a sociální rizika v penzijních systémech jako je adekvátnost penzí apod.

Země s nízkou mírou rizika v souvislosti s fiskální udržitelností jsou Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko a Švédsko. Ve středně rizikové kategorii jsou Belgie, Německo, Francie, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Rakousko, Polsko a Portugalsko. Vysoká míra rizika je přisuzována ČR, Irsku, Španělsku, Řecku, Kypru, Lotyšsku, Litvě, Maltě, Nizozemsku, Rumunsku, Slovinsku, Slovensku a Velké Británii.

I toto dělení je však trochu relativní. Nízkorizikové země mají vynikající výchozí podmínky, neboť zvládly před krizí konsolidaci svých veřejných rozpočtů a (kromě Finska) mají vyřešen problém s rostoucími náklady z titulu stárnutí populace. Počítá se však, že v Bulharsku a Estonsku s postupující konvergencí budou sociální systémy (penze a zdravotnictví) vyžadovat vyšší výdaje. Stejně tak země v pásmu středního rizika se mezi sebou liší. IT a HU nemají problémy se stárnutím ani s výchozími rozpočtovými podmínkami, avšak mají vysoké úrovně veřejného dluhu. Francie, Polsko a Portugalsko má naproti tomu problém především s rozpočtovou konsolidací ve střednědobém horizontu, avšak relativně nízké náklady stárnutí populace. Naopak Belgie, Německo a Rakousko mají poměrně silné rozpočtové pozice, ale vysoké náklady spojené se stárnutím obyvatelstva. Lucembursko má velmi nízké veřejné zadlužení, avšak náklady spojené se stárnutím populace jsou nejvyšší v celé EU. U zemí s vysokým rizikem jde vesměs o problém s vysokými náklady stárnutí populace (vyjma Lotyšska), zpravidla ale není výrazný problém s úrovní veřejného zadlužení (vyjma Řecka), avšak u většiny těchto zemí není příliš příznivá výchozí rozpočtová pozice.

Pro Českou republiku vychází indikátor udržitelnosti S1 na úrovni 5,3 % HDP a indikátor S2 na úrovni 7,4 % HDP. Indikátor S1 je velmi mírně pod průměrem EU27, který je 5,4 % HDP, zatímco u indikátoru S2 je ČR nad průměrem EU27, který je 6,5 % HDP. Důvodem je samozřejmě poměrně nízká míra veřejného zadlužení ČR, která však vstupuje do výpočtu S1, nikoliv ale do výpočtu S2.¹⁰ Výchozí rozpočtová pozice se podílí na S2 v případě ČR rovným dílem s náklady stárnutí, tj. obojí 3,7 % HDP. Oproti roku 2006 došlo u indikátoru S2 ke zhoršení o cca 2 p.b., neboť v roce 2006 byl pro ČR indikátor S2 na úrovni 5,5 % HDP. Ke zhoršení došlo především vlivem zhoršení výchozí rozpočtové pozice (3,2 p.b.) a prodloužení horizontu projekcí do roku 2060 (0,7 p.b.). U nákladů spojených se stárnutím obyvatelstva došlo naopak ke zlepšení o 1,9 p.b. vlivem reformem ve zdravotnickém a důchodovém systému. Cesta ke snížení rizik dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí tedy spočívá jak v oblasti fiskální konsolidace ve střednědobém horizontu, tak v dalších reformách sociálních systémů.

3.4 Návrhy Poradní expertní skupiny na důchodovou reformu

Níže uvedený box nastiňuje hlavní závěry a návrhy Poradní expertní skupiny, tzv. druhé Bezděkovy komise, na důchodovou reformu v ČR. Fiskální dopady vyplývající z realizace této reformy nejsou prozatím v ostatních částech Fiskálního výhledu zohledněny, neboť nepanuje všeobecná shoda a očekává se další diskuse.

¹⁰ Metodika výpočtu viz zmiňovaná Sustainability Report 2009.

Box 3 Návrh důchodové reformy

Na základě společné iniciativy ministra financí a ministra práce a sociálních věcí byla v lednu 2010 zřízena Poradní expertní skupina (tzv. PES). Jejím cílem bylo (i) aktualizovat projekce stávajícího důchodového systému a (ii) navrhnout jeho případnou reformu. Metodicky PES navazoval na přístup tzv. Bezděkovy komise z let 2004–2005 a ve své činnosti se opíral o podporu odborného aparátu MFČR a MPSV.

Činnost PES byla transparentní a všechny podklady a mezivýstupy byly průběžně zveřejňovány na internetu. Počátkem června zveřejnil PES Závěrečnou zprávu včetně návrhu konkrétních úprav důchodového systému. Doporučení byla motivována snahou zajistit přiměřené důchody z penzijního systému při respektování principů (i) diverzifikace, (ii) vyšší ekvivalence, (iii) lepšího rozložení mezigeneračního břemene a (iv) zajištění fiskální udržitelnosti.

PES jednomyslně navrhnul řadu doporučení týkajících se I. průběžně financovaného pilíře (PAYG). K těm nejdůležitějším patří:

- Sjednocení věkové hranice mužů a žen (bez ohledu na počet vychovaných dětí) do roku 2035 a následně pokračování zvyšování věku pro odchod do důchodu tempem 2 měsíce ročně
- Zrušit možnost vlády valorizovat penze více než zákonem předepsané minimum a postupně – nejdéle do roku 2025 – přejít na cenovou valorizaci
- Zavést sdílení vyměřovacích základů mezi manželi
- Zavést koncept fiktivního příjmu (40–80% průměrné mzdy) pro hodnocení náhradních dob pojištění
- Pokračovat v postupném prodlužování rozhodného období v PAYG až k hodnocení celoživotního příjmu pojištěnce
- Snížit strop pojistného na 3násobek úrovně průměrné mzdy
- Pravidelně aktualizovat definici invalidity (pokrok lékařské vědy). Nepřiznávat invalidní důchod pokud již vznikl nárok na předčasný starobní důchod. Po dosažení věkové hranice změnit invalidní důchod na starobní. Zlepšit kvalitu lékařské posudkové služby
- Po startu reformy zrušit nově přiznávané doživotní vdovské/vdovecké důchody
- Snížit sazbu pojistného z 28 % na 23%. Kompenzovat zvýšením jiných daní (např. sjednocením sazeb DPH na 19 %)¹¹
- Řešit neomezený souběh důchodu a pracovního příjmu nepřímo prostřednictvím daně z příjmu fyzických osob
- Realizovat plán jednotného inkasního místa¹²
- Zvýšit celkovou podporu rodinám s dětmi v oblasti daní a dostupnosti s rodinou spojených služeb

V oblasti spořicího penzijního pilíře je jednomyslně doporučení doplnit I. průběžný pilíř pilířem kapitálovým, což naplní cíle diverzifikace a vyšší ekvivalence celého důchodového systému. K diskusi byly předloženy 2 varianty:

¹¹ Snížení sazby pojistného byl jednomyslný návrh PES. Kompenzace prostřednictvím sjednocení sazeb DPH je většinové doporučení (6 hlasů). 3 členové se přikládali k tomu neuvádět konkrétní daňový zdroj krytí snížení pojistného.

¹² Podporuje 8 členů PES.

Varianta 1 (většinová, 8 hlasů)

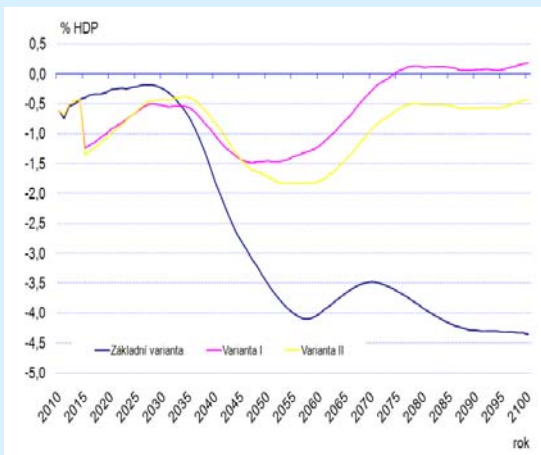
- Financovat pilíř 3 p.b. z 23% příspěvkové sazby
- Spoření povinné pro osoby mladší 40 let při startu reformy (jejich budoucí PAYG důchod bude úměrně zkrácen)
- Výběr pojistného a provozní správu pilíře provádí ČSSZ
- Investiční správu aktiv provádějí reformované PF, investiční společnosti apod. dle výběru účastníka
- Naspořené prostředky se vyplácejí povinně v podobě doživotní anuity
- III. pilíř (penzijní připojištění) reformovat dle návrhu zákona z r.2009. Většinová podpora (7 hlasů) pro zachování i přímé státní podpory.

Varianta 2 (1 hlas)

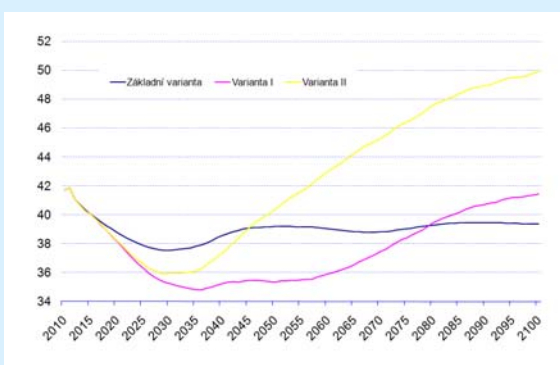
- Sazba do PAYG se nemění (23%)
 - II. pilíř provozují reformované penzijní fondy
 - Účast ve II. pilíři zůstává dobrovolná, po vstupu do něj je však povinná
 - Minimální příspěvek účastníka 3% mzdy; státní podpora také 3% mzdy (aplikace stropu jako v PAYG pilíři)
- Naspořené prostředky se vyplácejí povinně v podobě doživotní anuity (s výjimkou zaměstnaneckých plánů zaměstnanců v rizikových a fyzicky namáhavých profesích)

V následujících grafech je uvedeno základní vyznění obou variant reformy a jejich srovnání s variantou základní, tedy konzervací legislativy relevantní pro důchodový systém tak, jak platila k 1.1.2010.

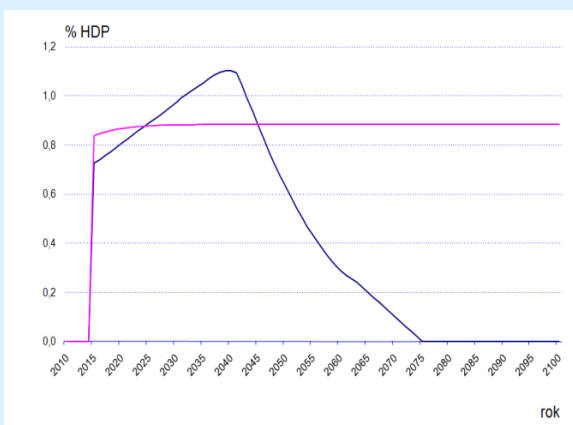
Saldo důchodového systému (% HDP)



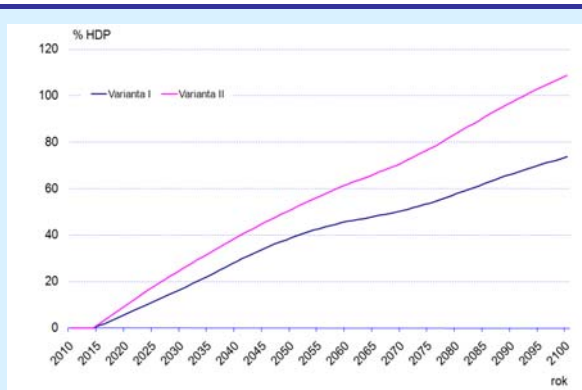
Celkový náhradový poměr ze všech pilířů (% průměrné mzdy)



Transformační náklady (% HDP)



Aktiva kumulovaná v II. a III. pilíři (% HDP)



Poznámka k výše uvedeným grafům: transformační náklady důchodové reformy jsou plně zohledněny v grafu saldo důchodového systému. Jinými slovy, saldo důchodového systému zachycuje veškeré transformační náklady plynoucí z důchodové reformy.

4 Téma: Vybrané principy partnerství veřejného a soukromého sektoru a jeho dopady na hospodaření vládního sektoru¹³

V podmínkách fiskální konsolidace se stále častěji ozývají hlasy volající po širší aplikaci partnerství soukromého a veřejného sektoru (dále jen PPP). Myšlenkový posun lze u PPP spatřovat v oddělení aktiva od jím poskytované služby. Zatímco tradiční zajišťování veřejných služeb je založeno na potřebě získat aktivum, od něhož tyto jsou odvozovány. Stávající vládní politiky se soustředí spíše na dodávky veřejných služeb než na zajištění aktiv. Aktuálně je využití tohoto nástroje diskutováno zejména v oblasti budování dopravní infrastruktury (např. u dálnic D3, D11, rychlostní silnice R35 či úpravy dálnice D1 a dalších). K využívání PPP se ve svém programovém prohlášení hlásí také současná vláda.

Při realizaci fiskální konsolidace a snižování rozpočtového omezení vládního sektoru se otvírá širší prostor pro využívání fiskálních triků a hledání alternativních cest pro financování investičních záměrů vlády. Do skupiny těchto opatření někdy bývá řazeno také PPP, které na jedné straně nepochybně představuje moderní nástroj investičního rozhodování a dlouhodobého financování, na druhé straně však při jeho neadekvátním řízení také zdroj potenciálních rizik ohrožujících dlouhodobou udržitelnost systému veřejných financí. Cílem tohoto pojednání je proto zmínit nejčastěji diskutované otázky související s PPP a pokusit se nalézt na některé z nich nestranné a ekonomickou teorií podložené odpovědi. Vzhledem k omezenému prostoru příspěvek zcela abstrahuje od otázek souvisejících s právní rovinnou dané problematiky (např. bariérami širší implementace PPP vyplývajícími ze stávající právní úpravy v ČR či otázkami veřejné podpory apod.).

Zvažování smysluplnosti dluhového financování by mělo vycházet z posouzení budoucích přínosů realizovaného výdaje, který by měl být konfrontován s ostatními rozpočtovými výdaji v řádném rozpočtovém procesu. Za výdaje s nezpochybnitelným růstovým potenciálem bývají často považovány výdaje na dopravní infrastrukturu. Současné teorie růstu investicím do dopravní infrastruktury přiznávají krátkodobý (případně střednědobý) pozitivní vliv na multiplikaci výdajů a následný růst výkonnosti ekonomiky. Množství kapitálu z této perspektivy určuje množství vyrobeného produktu. Z pohledu nabídkové strany ekonomiky může díky investicím do dopravní infrastruktury dojít ke zvýšení kapitálové vybavenosti ekonomiky (kapitálové zásoby) a růstu objemu produkce. Množství produktu určuje množství úspor a investic, a tak množství kapitálu, který se akumuluje. Vzhledem ke klesajícím výnosům kapitálu však lze očekávat slábnoucí vliv infrastrukturních investic na hospodářský růst. Růst ekonomiky je proto v dlouhém období nulový, a to bez ohledu na velikost míry úspor.¹⁴ Platí však, že míra úspor určuje úroveň produktu v dlouhém období, tedy že země s vyšší mírou úspor dosáhne vyššího produktu. Analýzy závislosti ekonomického růstu na infrastrukturní vybavenosti vedou k závěru, že existuje souvislost mezi ekonomickým růstem a zmíněnou infrastrukturou. Lze prokázat existenci krátkodobého příčinného vztahu mezi ní a ekonomickým růstem, přičemž tato závislost pravděpodobně funguje oběma směry (tj. investice vyvolávají růst agregátní poptávky, což vyvolává další potřebu investic do infrastruktury). Z dlouhodobé perspektivy nicméně byla pozorována pouze jednostranná kauzalita, kdy růst investic je podmíněn ekonomickým růstem a nikoli obráceně. Dopravní infrastruktura tudíž pravděpodobně dlouhodobě nepodmiňuje ekonomický rozvoj, ale ekonomický růst podporuje rozvoj dopravní infrastruktury. Dopravní PPP projekty tak představují pouze krátkodobé růstové stimuly, které by měly být využívány v souladu s vývojem dlouhodobých trendů a potřeb ekonomiky.

¹³ Případné připomínky k uvedenému tématu Fiskálního výhledu ČR směruje prosím na emailovou adresu Lubomír.Chaloupka@mfcrcz

¹⁴ Kapitál na dělníka, stejně jako produkt na dělníka jsou v dlouhém období konstantní. Kvůli klesajícím výnosům z kapitálu by ekonomika musela spořit stále větší část produktu a financovat z ní akumulaci kapitálu.

V souvislosti s klasickými růstovými modely bývá zmiňován tzv. stálý stav (investice jsou rovny amortizaci) a akcentována úloha spotřeby - tzv. zlaté pravidlo (množství kapitálu dané mírou úspor, která přináší nejvyšší úroveň spotřeby ve stálém stavu). Pokud ekonomika má takové množství kapitálu, které je větší než zmíněné zlaté pravidlo, pak se zvýšením míry úspor zároveň dochází k poklesu spotřeby (současné i budoucí). Nicméně ČR podobně jako většina zemí OECD se v současnosti pravděpodobně nachází daleko od úrovně zásoby kapitálu odpovídající zlatému pravidlu.

Při makroekonomickém pohledu na PPP je také dobré uvědomit si, že PPP, přestože je financováno soukromým sektorem, se svými ekonomickými dopady v podstatě rovná vládnímu dluhu. Financování vládních výdajů jeho zvýšením pravděpodobně zvyšuje blahobyt současné generace na úkor generací budoucích. Zvyšování dluhu obecně snižuje akumulaci kapitálu a tím i budoucí produktivitu, s čímž však v souvislosti s PPP lze vzhledem k vytvořenému aktivu částečně polemizovat. V současné ekonomické teorii převažuje názor, že vlády by se měly vyvarovat negativního vlivu na investování a zároveň i přímé podpory určitého druhu investic, protože je tím deformována efektivní alokace zdrojů. Namísto toho se vlády mají snažit udržovat nízké daně a minimalizovat schodky vládního sektoru. Ve své investiční činnosti by se vláda měla omezovat na zajištění veřejných statků, jejichž produkce soukromým sektorem je neefektivní.

Zvažujeme-li vliv veřejné zakázky na fiskální politiku vlády, pak její dluhové financování může vést ke vzniku nadměrného dluhu a porušení požadavků definovaných Paktem stability a růstu. Na druhé straně je třeba zohledňovat vytvoření aktiva, jehož pořízení bylo financováno dluhově. Rozhodující je tudíž zhodnocení toho, jakým způsobem bylo ovlivněno čisté jmění vlády. Při pořízení aktiva financovaného prostřednictvím vládního dluhu k ovlivnění čistého jmění dojít nemusí. V této souvislosti je rozhodující skutečnost, zda současná hodnota budoucích primárních přebytků překročí hodnotu splátek vládního dluhu. Vlády zpravidla hodnocení tohoto druhu neprovádějí a při svém rozhodování zohledňují pouze krátkodobý časový horizont a vyhodnocují jen to, zda projekt je dosažitelný v tomto okamžiku při současných příjmech a výdajích vlády a za předpokladu jejich stejných úrovní v budoucnu. Nejsou tudíž hodnoceny současné hodnoty očekávaných budoucích primárních přebytků a existujícího vládního dluhu. V okamžiku, kdy vládní sektor zaznamenává aktivum související se získaným plněním i závazek vzniklý z financování jeho pořízení v rámci PPP mimobilančně, nemůže dojít k ovlivnění čistého jmění¹⁵ vlády a k adekvátnímu zohlednění dopadů vládní politiky. Vlády proto často PPP mylně vnímají jako nástroj posouvající jejich rozpočtová omezení. Vhodné je v tomto ohledu například využívání konceptu fiskálního prostoru definujícího zdroje, které vlády mohou využít pro požadované účely bez ohrožení udržitelnosti veřejných financí. PPP tento fiskální prostor mohou rozšířit, jsou-li spojena s pozitivním dopadem na hodnotu čistého jmění vlády. Jediným účinným nástrojem k dosažení tohoto stavu je transparentní zohledňování dlouhodobých fiskálních důsledků všech závazků vládního sektoru v rámci fiskálního plánování, přičemž pomoci by v této souvislosti mohlo stanovení fiskálních cílů tak, aby odrážely čistou současnou hodnotu budoucího fiskálního dopadu všech významných závazků vládního sektoru. Za přínosné je také považováno zveřejňování tzv. dlouhodobých fiskálních scénářů podchycujících možné dopady PPP. V kontextu výše uvedeného je třeba zmínit, že u PPP jsou např. při využívání konceptu public sector comparator na rozdíl od současné praxe klasických veřejných zakázek promítány náklady na provoz a údržbu aktiva, což brání vzniku tzv. skrytého dluhu na dané infrastruktuře. Platí však také, že při nesprávném definování dlouhodobých potřeb vládního sektoru PPP generují další mandatorní výdaj. Při absenci institucionálních předpokladů pro řízení podmíněných závazků lze nadměrné eskalaci PPP bránit pomocí limitu tohoto druhu závazků ve formě poměru k celkovému objemu výdajů, příjmů či HDP.

¹⁵ Čisté jmění je na tomto místě vnímáno jako rozdíl mezi současnými hodnotami očekávaných příjmů a očekávaných výdajů vlády.

4.1 Rizika

Mikroekonomický pohled na PPP úzce souvisí s teorií rizika. Základním předpokladem úspěšné realizace PPP je skutečnost, že soukromý partner (dále jen koncesionář) bude schopen dosáhnout takových příjmů, které pokryjí jak provozní a investiční výdaje, tak i náklady související se zajištěním dlouhodobého financování¹⁶. Celý koncept vychází z předpokladu, že koncesionář je schopen lépe řídit s projektem související rizika. Jinými slovy díky tlaku věřitelů (bank) a investorů (akcionářů) existuje silný motiv k eliminaci potenciálních zpoždění ve výstavbě a dodávkách a překročení plánovaných výdajů. Pokud koncesionář díky tomuto faktoru a případnému využití inovativního řešení dokáže generovat oproti alternativě klasické veřejné zakázky úsporu v rozsahu, který pokryje vyšší náklady financování a jeho ziskovou marži, a přesto zůstane pro zadavatele výhodnější, pak může být smysluplnou cestou. Na PPP ve své podstatě také lze nahlížet jako na určitý mezikrok snižování vlivu vládního sektoru v rámci ekonomiky. Jde o to, že v určitých oblastech lze empiricky prokázat efektivnější, hospodárnější a účelnější poskytování statků soukromým sektorem. Pokud není zvolen z jiných než ekonomických důvodů čistě tržní způsob uspokojení určitých potřeb, pak se jako klíčová na straně zadavatele ukazuje schopnost optimálního definování koncesionářova plnění a jeho následného monitorování. To může být problémem zejména v dlouhodobém horizontu a při absenci koncepcí a strategií jednotlivých vládních politik (podporovaných napříč celým politickým spektrem). Pokud zadavatel není schopen optimálně hodnotit a promítat do platebního mechanismu kvalitu koncesionářem poskytovaného plnění, což úzce souvisí s již zmíněnou schopností definovat a měřit požadovaná plnění, pak lze s vysokou mírou pravděpodobnosti předpokládat, že dojde k získání pouze jakési fiktivní hodnoty za peníze¹⁷ (úspory) a koncesionář bude usilovat o její dosažení na úkor kvality dodaného plnění. PPP by proto mělo být využíváno zejména v oblastech s relativně stabilním charakterem plnění. Není tak příliš vhodné pro oblasti vyžadující změny podle měnících se podmínek. Poněkud paradoxně právě schopnost koncesionářova inovativního přístupu bývá často uváděna jako jedna z determinant dosahování hodnoty za peníze.

Kvůli ziskovému motivu, s nímž koncesionář do smluvního vztahu vstupuje, lze při zajišťování zadavatelem požadovaných statků financovaných formou plateb od konečných uživatelů nezřídka sledovat úsilí o vytváření bariér vstupu do odvětví deformující tržní struktury a vedoucí k ekonomické neefektivnosti. Z pohledu vládního sektoru je také významné ošetření následků případného ukončení smluvního vztahu. Celý koncept PPP úzce souvisí s alokací rizik, jejichž analýza představuje klíčovou determinantu správného investičního rozhodnutí. Právě v analýze rizik lze spatřovat silnou i slabou stránku daného konceptu. Často bývá zpochybňována samotná možnost optimální alokace rizika, která je příznivci PPP považována za hlavní generátor hodnoty za peníze. Otázkou v této souvislosti zůstává velikost možné úspory a schopnost vládního sektoru analyzovat, vyhodnocovat a řídit rizika. V dané souvislosti se na PPP nabízejí dva pohledy. Jednak jej lze vnímat jako možné východisko pro transformaci stávajícího systému veřejných zakázek, který je silně kritizován, přičemž PPP nabízí propracované a mezinárodní praxí ověřené postupy investičního rozhodování, které by při vhodné implementaci a aplikaci znamenaly kvalitativní změnu při řízení vládního sektoru, jež by byla založena na řízení rizik a rozhodování v kontextu dlouhého časového horizontu a tudíž s možností zohlednit udržitelnost hospodaření vládního sektoru. Na druhé straně bez vytvoření odpovídajícího institucionálního zázemí (zejména

¹⁶ Výnosy z dlouhodobých státních dluhopisů se podle swapové křivky v současnosti pohybují okolo 4 %. U tzv. PPP je investice obvykle spojena s náklady kapitálu (WACC) často přesahujícími 10 %.

¹⁷ Prostřednictvím tzv. hodnoty za peníze je hodnocena dostupnost projektů PPP. Dosažení hodnoty za peníze je indikátorem ukazujícím životaschopnost projektu. Vyšší hodnota za peníze je v PPP spatřována zejména díky nižším nákladům životního cyklu, lepší alokaci rizika, rychlejší implementaci, zvýšené kvalitě služeb a možnosti generování dalších příjmů.

při stávající netransparentnosti veřejných soutěží a neadekvátním smluvním ošetření alokace rizik) PPP jednoznačně představuje významný zdroj rizik generujících potencionální závazky vládního sektoru. Pokud vládní sektor není řádně připraven na vyhodnocení rizik, jež ze smluvních vztahů typu PPP vyplývají, zůstává v konfrontaci s bankovním sektorem a koncesionáři slabší smluvní stranou. Zároveň se také v této souvislosti otvírá prostor pro klientelismus a korupci¹⁸, které jsou podporovány zejména vysokou složitostí právních a ekonomických vztahů vzniklých v rámci projektů PPP.

Souhrnně lze na rizika nahlížet jako na vzniklá zpoždění či vícenáklady, k nimž došlo ve srovnání se situací předpokládanou při realizaci investičního rozhodnutí. Z britské praxe v této oblasti vyplývá, že vláda je při zajišťování statků zpravidla schopna řídit zmíněná rizika hůře než soukromý sektor. Naopak např. studie MMF ukazují, že výhodnost PPP je v řadě případů značně sporná a jen zřídka je zpětně vyhodnocována. Nicméně proti tomu lze argumentovat skutečností, že většina PPP doposud nebyla ukončena, což ale zároveň ukazuje nemožnost empirické verifikace jejich výhodnosti.

4.2 Smluvní strany

Z pohledu zadavatele (veřejného sektoru) je hlavním cílem PPP zajistit hospodárné, efektivní a účelné vynaložení veřejných zdrojů. Zjednodušeně lze říci, že vláda se snaží využít financování soukromým partnerem k zajištění veřejné infrastruktury a služeb a dosažení hodnoty za peníze. Sleduje při tom zejména očekávané peněžní toky (především výdaje) související s platbami vyplývajícími z uzavřené smlouvy. Analýza rizika se pak z pohledu zadavatele soustředí na hodnocení kvality smluvní úpravy mezi zadavatelem a jednotlivými koncesionáři. Rozhodnutí zadavatele zavazuje veřejné rozpočty k úhradám, jež výrazně překračují časový horizont jednoho volebního období, čímž dochází k omezení prostoru pro realizaci diskreční politiky a naplňování politických cílů budoucích vlád. Zadavatel také často stojí v pozici monopolního poskytovatele a zajišťovatele veřejných statků, u nichž nemůže připustit omezení jejich nabídky. Tím je však výrazně limitováno působení tržního mechanismu, protože vláda dlouhodobě smluvně garantuje vyšší poptávky.

Investoři nahlízejí na rizika projektu zejména v kontextu hodnocení potenciálního dopadu na návratnost vloženého kapitálu. Je-li projekt vyhodnocen jako vysoce rizikový, požadují také vysokou rentabilitu vloženého kapitálu. Soukromý partner vychází z předpokladu, že vlivem vyšší rizikovosti projektu klesá jeho rentabilita a požaduje tudíž vyšší rizikovou prémii, která mu umožní dosáhnout minimální požadované výnosnosti. Při svém rozhodování si tedy klade otázku, zda peněžní tok generovaný příslušným projektem je schopen pokrýt provozní náklady, náklady dluhového financování a poskytnout požadovanou návratnost vloženého kapitálu.

Rozdíl mezi seniorními věřiteli (zejm. banky) a investory (akcionáři) je v tom, že u prvně jmenovaných nelze předpokládat potenciální mimořádný projektem generovaný výnos, ale pouze riziko negativního vývoje vyplývající z dlužníkovy neschopnosti splácet závazky z úvěrové smlouvy. Seniorní věřitelé proto svoji pozornost zaměřují na možnost krytí splátek z poskytnutého úvěru tokem příjmů generovaných projektem v rámci období smluvního vztahu. Protože bankovní sektor považuje vládu za subjekt zatížený relativně nízkým kreditním rizikem, často brání přenosu některých rizik na koncesionáře (např. prostřednictvím požadavku záruk a dalších finančních instrumentů ze strany vlády).

¹⁸ U zástupců zadavatele obvykle chybí bezprostřední motiv ve formě přímé vazby mezi výsledky projektu a jejich odměňováním, což může otvírat prostor pro korupční jednání.

Zohledníme-li výše uvedené, je z pohledu vládního sektoru třeba mít stále na paměti, že dosažení hodnoty za peníze vyžaduje nestrannou alokaci rizika mezi veřejný a soukromý sektor. Není-li tomu tak, neustále hrozí eskalace skrytého konfliktu mezi potřebou veřejného sektoru demonstrovat dosažení hodnoty za peníze, seniorními věřiteli požadovanou robustností projektem generovaného peněžního toku a zajištěním výnosnosti koncesionářem vloženého vlastního kapitálu.

Obecně platí, že na žádném trhu, a to platí i pro trh kapitálový, nemůže z principu nastat stav, že by jakýkoli smluvní vztah byl finančně výhodný pro všechny strany. Kontrakt může být sjednán v nejlepším případě jako finančně neutrální pro všechny smluvní strany. Často tak je k úspěšnému uzavření smluvního vztahu třeba vytvoření určitého tržně nedokonalého prostředí, které garantuje koncesionáři garantuje nadstandardní výnos, jenž je inkasován od konečných uživatelů. Dosažení „finančně neutrálního“ řešení také brání skutečnost, že výběrových řízení se kvůli možnosti účelového zadání zadavatele či jiným překážkám účastní omezený počet uchazečů, což dále eliminuje možnost dosažení pro vládní sektor výhodného řešení. V tomto případě by jako určité měřítko měl pomoci tzv. public sector comparator, který ukazuje strop, za nímž by realizace cestou PPP měla být prakticky vyloučena.

4.3 PPP v rámci vládní finanční statistiky (ESA 95)

Z pohledu vládního sektoru není věnována pozornost pouze dosahované hodnotě za peníze a zvýšení efektivnosti při poskytování veřejných služeb, ale také dopadu na jeho fiskální výsledky vykazované v souladu s metodikou vládní finanční statistiky, zejm. Evropským systémem národních účtů (ESA 95)¹⁹. Úprava výpočtu ukazatelů vychází jednak z manuálu Evropský systém účtů ESA 95 a pak také z Manuálu o vládním deficitu a dluhu ESA 95. Druhý uvedený manuál se podrobně věnuje úpravě některých specifických operací a jejich promítnutí do sledovaných ukazatelů. Dopad PPP na vládní deficit a dluh je upraven především ve čtvrté kapitole tohoto manuálu a dluhu a dále také v rozhodnutí Eurostatu č. 18/2004.

Za pozornost v souvislosti se statistickým zachycením PPP stojí skutečnost, že jeho úprava v rámci metodiky ESA 95 svým charakterem vybočuje z obvyklé logiky zachycování operací uskutečňovaných vládou. V zaznamenávání PPP podle ESA 95 totiž lze spatřovat deformaci efektivní alokace rizik mezi jednotlivé smluvní strany, čehož se metodika v jiných případech snaží důsledně vystříhat s tím, že pouze zachycuje vládou uskutečněné kroky. V případě PPP však snaha vyhovět kritériím ESA 95 pro tzv. mimobilanční zachycení hodnoty v rámci projektu vytvořených aktiv může vést k alokaci rizik, kterou lze označit jako tzv. sub-optimální řešení.

Motivace vládního sektoru k využívání PPP by neměla vycházet z nabízené možnosti rozložení peněžního toku a samotná tato skutečnost by neměla ovlivňovat výsledné investiční rozhodnutí, nicméně pokušení vyhnout se bezprostřednímu zvýšení zadluženosti vládního sektoru cestou další emise dluhopisů může být příliš velké. Možnost PPP by proto měla být vnímána pouze jako varianta umožňující dosažení vyšší míry efektivnosti při naplňování cílů vládních politik. Z důvodu eliminace možného morálního hazardu by závazky vyplývající z projektů PPP proto měly být vždy řazeny mezi dluhové závazky vládního sektoru.

¹⁹ Metodika ESA 95 představuje východisko pro výpočet dvou z tzv. maastrichtských ukazatelů konvergence, které jsou pravidelně notifikovány Evropské komisi a jež slouží ke sledování fiskální disciplíny členských zemí Hospodářské a měnové unie (EMU) a kandidátských zemí v rámci pravidelně předkládaných konvergenčních a stabilizačních programů.

Dle stávající praxe je rozhodujícím faktorem pro klasifikaci PPP v národních účtech zaznamenání s ním souvisejícího podkladového aktiva. Otázka zachycení aktiva v rozvaze vlády či soukromého sektoru je v národních účtech vnímána jako analogie k rozdílu mezi finančním a provozním leasingem²⁰. Tento rozdíl vychází z toho, zda je většinou rizik a užitků spojených s aktivem vystaven pronajimatel či nájemce, přičemž upřednostňována je ekonomická podstata těchto opatření před jejich samotnou právní povahou²¹. Zaznamenání finančního leasingu vede k výdaji v úvodní fázi projektu spojenému s dopadem na vládní deficit a k uznání dluhu, zatímco zaznamenání operativního leasingu pouze implikuje pozdější vládní výdaje a tudíž v čase rozložený dopad plateb nájmu (platby v závislosti na dostupnosti či poptávce) na vládní deficit bez bezprostředního vlivu na dluh. Metodika ESA 95 při rozhodování o povaze nájmu dále vychází z porovnání délky smluvního vztahu a očekávané životnosti aktiv.

4.4 Základní kritéria pro rozhodnutí o zaznamenání PPP

Rozhodnutí o zaznamenání aktiva v rozvaze vlády či soukromého partnera vychází z analýzy ekonomického vlastnictví aktiva, tedy z toho, která ze smluvních stran nese většinu rizik a užitků souvisejících s daným partnerstvím. Klíčovým aspektem analýzy je rozhodnutí o tom, která ze smluvních stran nese většinový podíl na všech rizicích, která souvisejí s PPP a jsou spojena s aktivem zapojeným do smluvního vztahu nebo se váží k soukromým partnerem poskytované službě. Od zatřídění smluvně upraveného aktiva je odvozován následný dopad na vládní deficit a dluh. Pro analýzu toho, zda byla či nebyla dostatečně přenesena rizika spojená s aktivem, Eurostat zvolil tři pro PPP významné skupiny rizik: stavební riziko, riziko dostupnosti a riziko poptávky. V praxi je pro rozhodnutí o přesunu rizik a užitků využíváno pravidlo, podle něhož je **aktivum zaznamenáno v rozvaze vlády, nese-li tato stavební riziko a současně i riziko dostupnosti či poptávky**.

Pravidlo vymezené Eurostatem je problematické v tom, že soukromý sektor obvykle nese většinu stavebního rizika a rizika dostupnosti, proto je velmi pravděpodobné, že většina aktiv bude klasifikována do rozvahy vlády, a to i pokud vláda nese většinu rizika poptávky, které je např. ve Velké Británii spolu s rizikem zůstatkové hodnoty považováno za rozhodující. Stavební riziko, na které klade důraz Eurostat, je charakteristické zejména

²⁰ Pokrývá-li ze smlouvy vyplývající délka užívání aktiva převážnou část jeho ekonomické životnosti, jde o indikaci finančního leasingu. Pronajimatel pak nemůže předmět smlouvy pronajmout dalšímu nájemci nebo jej po skončení smlouvy jinak využít. Podobně skutečnost, že vláda přímo hradí údržbu aktiv a nese riziko kolísání těchto nákladů, naznačuje finanční charakter leasingu. Obdobný signál je vyslán, přislíbí-li vláda splacení dluhu soukromého partnera v případě předčasného ukončení smlouvy. Naopak jako provozní leasing je vnímán případ, kdy si pronajimatel (koncesionář) udržuje podstatný a nepřetržitý vliv nad způsobem, jakým je smlouva plněna, tj. činí klíčová rozhodnutí v rámci projektu (při výstavbě aktiva; zajištění jeho provozu a údržby) ovlivňující poskytování požadované služby. Vždy je však třeba analyzovat, zda vládní sektor vstoupil do smluvního vztahu za běžných tržních podmínek.

²¹ V souvislosti s PPP je vhodné zmínit dva základní principy ESA 95, kterými jsou:

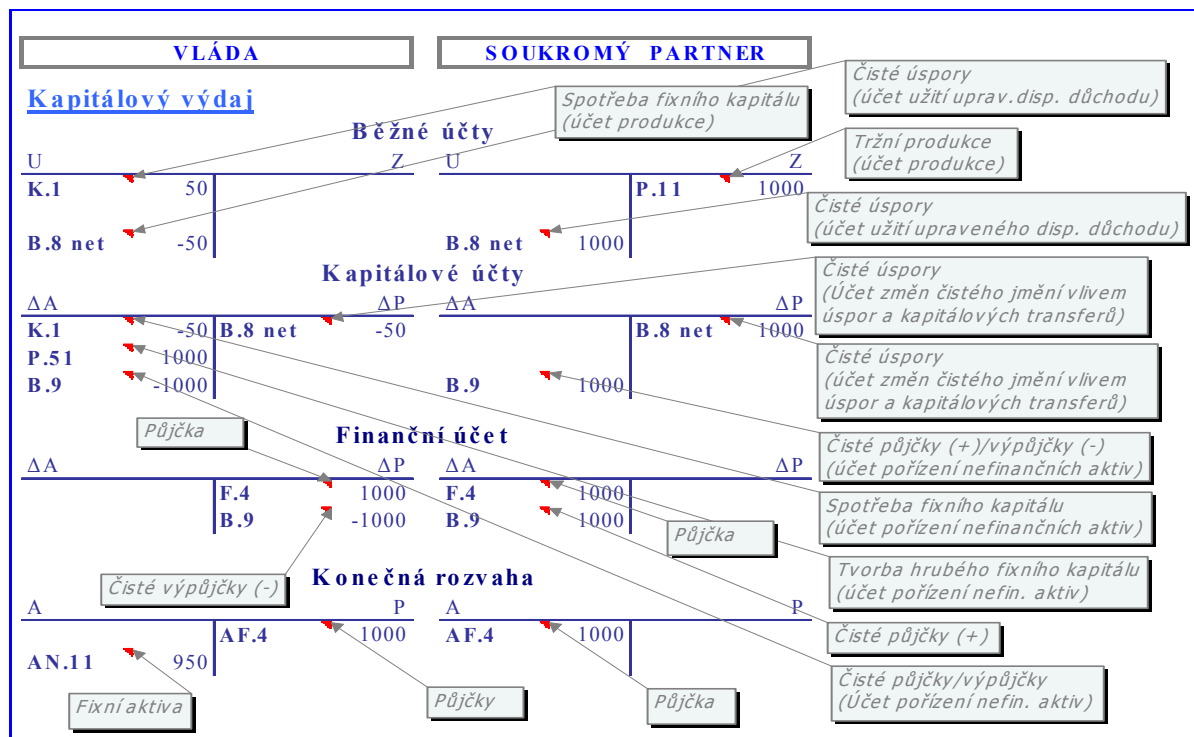
- princip ekonomického vlastnictví – Ve většině případů se právní a ekonomické vlastnictví shoduje. Pokud tomu tak není, je v národních účtech třeba promítnout podstatu operace a zaznamenat vlastnictví aktiva v rozvaze jiné jednotky, než je její právní vlastník. Ekonomickým vlastníkem aktiva je ten, kdo nad ním vykonává kontrolu a je vystaven užitkům a nákladům spojeným s jeho vlastnictvím podobně jako při plném právním vlastnictví.
- princip převahy obsahu nad formou – Zachycení operace v národních účtech by mělo odrážet ekonomickou realitu (de facto) a nikoli pouze právní či administrativní kritéria (de iure). Zatímco právní úprava jednotky nebo transakce je relevantní pro analýzu účetního pohledu, výchozím principem ESA 95 je převaha ekonomické reality nad právní formou. V případě potřeby interpretace zřejmě konfliktních ustanovení ESA 95 a Manuálu o vládním deficitu a dluhu upřednostňují národní účty obsah nad formou, čímž předcházejí tomu, aby členské státy dosahovaly zamýšlených účetních výsledků pomocí specifického právního uspořádání dané operace.

pro úvodní fázi smluvního vztahu, zatímco rizika dostupnosti a poptávky se projevují hlavně v provozní fázi životního cyklu aktiva.

Při zahrnutí aktiva do rozvahy vlády je s ním související výchozí kapitálový výdaj zaznamenán jako hrubá tvorba fixního kapitálu vlády (P.51) na účtu pořízení nefinančních aktiv, což s sebou nese negativní dopad na saldo hospodaření vlády (čistě půjčky/výpůjčky vlády). Proti tvorbě fixního kapitálu vlády je zaznamenán vznik dluhového závazku vlády ve formě „imputované půjčky“ (AF.4) od soukromého partnera, která je klasifikována jako součást konceptu „maastrichtského dluhu“. Pravidelné platby realizované vládou soukromému partnerovi ovlivňují výši salda hospodaření vlády pouze ve výši vztahující se k nákupu služeb (P.2) a platby „imputovaného úroku“ (D.41). Splátky imputované výpůjčky nejsou zahrnovány do výdajů vlády (finanční operace neovlivňující čisté jmění vlády). Jsou-li aktiva v souladu s pravidly ESA 95 považována za vládní, pak je kapitálový výdaj zaznamenán na začátku, nikoli na konci doby, po kterou je realizována výstavba či renovace.

1. Zaznamenání PPP při zahrnutí aktiva do rozvahy sektoru vlády:

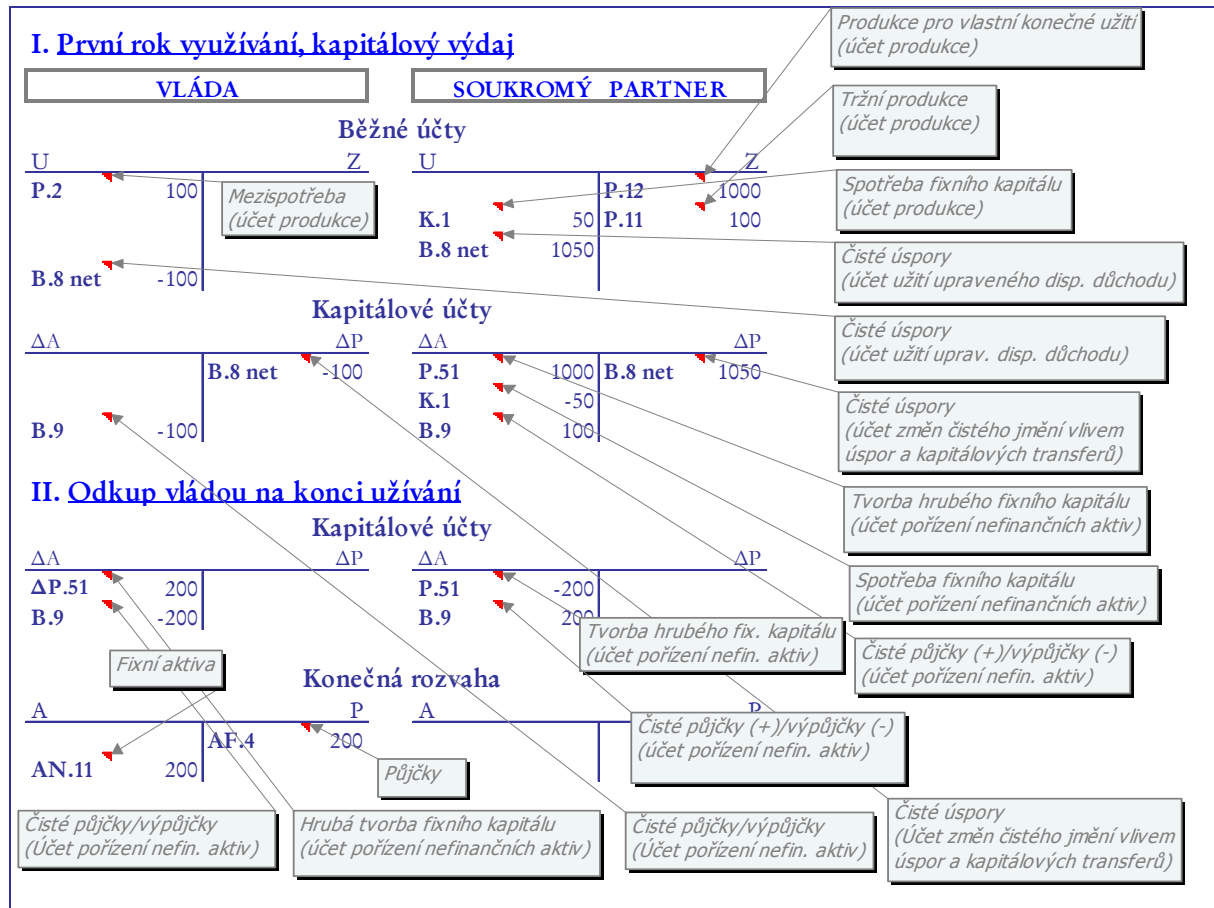
- Soukromým partnerem je vybudováno aktivum v hodnotě 1 000, které zvyšuje čisté výpůjčky vlády (prostřednictvím tvorby hrubého fixního kapitálu). Odpis v prvním roce činí 50 (odepisuje vláda).
- Vláda odvádí v průběhu využívání aktiva soukromé korporaci pravidelné platby za dostupnost ve výši 100 (stejný zápis jako ve druhém schématu)²².
- Předpokládáme, že splátky závazku a úroky jsou účtovány od druhého roku.



²² Z důvodu lepší přehlednosti bylo od tohoto zápisu v prvním schématu abstrahováno.

2. Zaznamenání PPP při zahrnutí aktiva do rozvahy sektoru vlády:

- Soukromým partnerem je vybudováno aktivum v hodnotě 1 000 (tvorba hrubého fixního kapitálu). Odpis v prvním roce činí 50 (odepisuje soukromý partner).
- Po uplynutí doby využívání je infrastruktura odkoupena vládou (za částku 200).



Pokud aktivum není zaznamenáno v rozvaze vládního sektoru, pak je vládní saldo ovlivňováno postupně prostřednictvím plateb za služby (P.21) promítajících se do mezipotřeby. Pokud nejsou platby za služby financovány dluhově, vládní dluh v této variantě ovlivněn není.

4.5 Pomocná kritéria pro zaznamenání PPP podle ESA 95

Hlavním zdrojem informací pro alokaci rizik představuje pro statistiky koncesní smlouva. V některých případech je třeba kromě přímých informací zkoumat i další skutečnosti dotýkající se partnerství. Jejich význam se zvyšuje v období recese či stagnace hospodářství, kdy v závislosti na ekonomických podmínkách a stavu kapitálových trhů může docházet k výrazným rozdílům mezi návrhem a výslednou implementací PPP. V období recese lze předpokládat nižší ochotu soukromých věřitelů k financování PPP projektů. Vlády jsou nicméně zainteresovány na pokračování a v některých případech i rozšíření svých investičních programů, a proto hledají nová řešení, jak přilákat soukromé partnery a zajistit zdroje jejich financování. Rostoucí měrou proto zvažují nové podněty finančnímu sektoru k podpoře jeho vstupu do financování PPP. Tím se však mění tradiční role vlády jako zadavatele v její aktivnější účasti v přebírání rizik souvisejících s projekty PPP. Vlády například přistupují k financování většiny kapitálových výdajů, poskytují rozsáhlejší garancí věřitelům než bylo dříve obvyklé, či k velkorysejším smluvním podmínkám týkajícím se ukončení aktivit koncesionářů. Tyto a další faktory de facto zabraňují přenesení rizik a užitek na provozovatele, proto je třeba věnovat zvýšenou pozornost některým

podpůrným kritériím. Mezi hlavní podpůrná kritéria patří způsob **financování** projektu, kdy se vláda prostřednictvím PPP obvykle snaží vyhnout okamžitému kapitálovému výdaji a souvisejícím výpůjčkám. Odůvodnit vstup vlády do financování projektu lze tím, že soukromý partner nemůže získat kapitál při stejné výši úrokové sazby jako vláda, čímž se zvyšují náklady projektu. Vláda vstupuje do projektu s cílem podnitit zájem soukromého sektoru o projekt a snížit jeho celkové náklady financování (přispívá k efektivnímu uzavření smlouvy). Na druhé straně hradí-li vláda na začátku či v průběhu fáze výstavby převážnou část kapitálových výdajů, lze tuto skutečnost vnímat jako projev nedůvěry tržních subjektů ve finanční realizovatelnost projektu. Z toho lze vyvodit, že projekt je realizovatelný, pouze nese-li vládní sektor většinu s ním souvisejících rizik, což by v rámci metodiky ESA 95 vedlo k zařazení aktiva do rozvahy vlády. Samotné riziko financování bývá často vnímáno jako nedílná součást stavebního rizika, protože při nedostatku zdrojů nemůže být aktivum vybudováno vůbec nebo při odpovídajících parametrech. V období před finanční krizí se předpokládalo, že pokud vlády vstupují do PPP, tak cestou financování kapitálového výdaje spojeného s výstavbou/renovací aktiv prostřednictvím investičních dotací. Díky široké dostupnosti projektového financování v tomto období nebyly ze strany vlády předpokládány významné půjčky. Ukazuje se však, že při nedostupnosti soukromého kapitálu vlády výrazněji vstupují do financování PPP projektů. V této souvislosti se hovoří o tzv. soft a hard minipermech. První případ pro vládní sektor neznamena zásadní riziko. Koncesionáři je v rámci refinancování umožněno využít levnější zdroje financování, jichž po určité době může dosáhnout díky příznivé historii projektu. Při druhé variantě refinancování skutečně nastane, přičemž při nepříznivé historii projektu a nezájmu finančních institucí musí do projektu vstoupit vláda, která je nucena převzít rizika projektu s příslušnými dopady na její hospodaření.

Před samotným vstupem vlády do financování projektů bývá využíváno **garancí**, jež pokrývají celý či část dluhového závazku soukromého partnera. Pokud je vláda poskytuje s cílem podpořit koncesionáře ve snaze získat na trhu zdroje financování při nižších nákladech či zlepšit jeho úvěrový rating, nepředstavují garance důvod pro reklasifikaci aktiva. Poskytnutí vládní garance proto nelze automaticky interpretovat jako kritérium pro rozhodnutí o rozsahu přesunu rizik, nicméně je dobré mít na paměti, že jejich existence ve skutečnosti může bránit přesunu rizik. Garance jsou v rámci ESA 95 považovány za podmíněné závazky zaznamenávané v podrozvaze. Důvodem k reklasifikaci aktiva by vládní garance za splacení úvěru byla v případě, kdy by smlouvou či zákonem byla převedena část či celá obsluha dluhu na vládu a soukromý partner nebyl zjevně schopen nést náklady obsluhy dluhu. Přenos rizik na vládní sektor naznačuje i zaručení určité výnosnosti investovaného kapitálu nezohledňující výkonnost soukromého partnera či úroveň poptávky ze strany konečných spotřebitelů. Otázku vlivu garancí na zaznamenání aktiva PPP lze shrnout následujícím způsobem. Zatímco přítomnost garancí vlády sama o sobě není podmínkou pro zaznamenání aktiva do rozvahy zadavatele, pokrývají-li jasnou většinu investičních nákladů projektu, implikuje tato skutečnost zaznamenání do rozvahy zadavatele a lze předpokládat nedostatečný přesun stavebního rizika a rizik dostupnosti či poptávky.

Také **doložky o ukončení smlouvy** často implikují převzetí aktiva a části či celého dluhu zadavatelem. Dopady na vládní deficit a dluh vycházejí zejména z obtížné prodejnosti PPP aktiva na trhu. Doložky o ukončení smlouvy ze strany zadavatele se na první pohled nejeví jako příliš kontroverzní, nicméně zadavatelem mohou být využívány jako nástroj ochrany zájmu koncesionářů a mohou být ve snaze chránit dobrou pověst zadavatele navrženy příliš velkoryse. V některých případech může být také z iniciativy zadavatele na provozovatele nedostatečně přenesena odměna, a to zejména ve vztahu k poptávce. Komplikace vyvolávají zejména doložky o ukončení smlouvy z iniciativy provozovatele. Zadavatel v tomto případě převezme aktivum stejně jako celý či část dluhu snížený o určitý druh pokuty. Takové doložky fungují jako garance zajišťující provozovateli a investorům splacení určité části jejich nákladů. Jakmile doložka o ukončení smlouvy předpokládá refundaci založenou na kapitálových (či provozních) nákladech místo na hodnotě aktiva, lze předpokládat, že stavební riziko (riziko dostupnosti/poptávky) riziko není přeneseno.

Pozornost si zaslouží také ustanovení smlouvy o **konečné alokaci aktiv**. Zůstanou-li aktiva po skončení projektu v majetku soukromého partnera a mají-li stále významnou ekonomickou hodnotu, pak by aktivum mělo být klasifikováno v rozvaze soukromého partnera. V tomto případě soukromý partner nese riziko spojené se změnou poptávky po aktivu a s jeho fyzickým opotřebením. Obrácený způsob zaznamenání nastává, má-li podle

smlouvy vládní sektor možnost koupit aktivum za jinou než běžnou tržní cenu, tedy je-li předem stanovená cena zjevně vyšší než tržní hodnota aktiv v daném okamžiku. Pokud je cena, za níž vláda aktivum má odkoupit, naopak nižší než jeho tržní hodnota (nebo je i nulová), je třeba zvážit, zda vláda již nezaplatila za smlouvou zajištěné právo k převzetí aktiva prostřednictvím pravidelných plateb, jejichž celková částka se velmi blíží hodnotě aktiva.

Skutečnost, že zadavatel poskytuje v jakékoliv formě jasnou většinu financování kapitálových nákladů projektu nebo poskytuje záruky pokrývající většinu kapitálových výdajů projektu, signalizuje nedostatečný přenos rizika na soukromého partnera. Za nedostatečný přenos rizik a odměn lze považovat stav, kdy jsou doložky o ukončení smlouvy založeny na nákladech vzniklých provozovateli nebo v případě iniciativy zadavatele snižující transfer odměn. Je-li zadavatel de facto prostřednictvím financování, garancí či doložek o ukončení smlouvy sám vystaven většině kapitálových výdajů, lze to hodnotit jako znak nedostatečného přenosu stavebního rizika a rizika dostupnosti/poptávky, protože dopady naplnění rizik by byly přesunuty zpět na vládu prostřednictvím nedostatečného splácení financování, uplatňování garancí či plateb při ukončení smlouvy, které neodrážejí hodnotu aktiva v okamžiku ukončení smlouvy.