

## II. Veřejné rozpočty

### OBSAH

Veřejné rozpočty .....	1
1. Příjmy veřejných rozpočtů .....	4
2. Výdaje veřejných rozpočtů .....	7
3. Salda veřejných rozpočtů .....	9
4. Dluh veřejných rozpočtů .....	12
5. Shrnutí .....	14

## **Veřejné rozpočty**

Materiál poprvé prezentuje 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 níže uvedeného metodického boxu.

Z níže uvedených důvodů nejsou údaje o hospodaření veřejných rozpočtů uvedené v Návrhu zákona o státním rozpočtu pro rok 2009 v některých příjmových a výdajových položkách plně srovnatelné. Při porovnávání rozpočtovaných a dosažených příjmů a výdajů (a tím i salda) za rok 2009 se text přesto soustřeďuje na srovnání položek a ukazatelů s metodicky obdobným obsahem. Nicméně v čase jsou údaje metodicky zcela konzistentní.

### **Metodický box**

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 se řídí manuálem Government Finance Statistics Manual 2001 (dále jen GFS 2001). Na jeho 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 aktiv a závazků. Institucionální pokrytí 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 95 (dále jen ESA 95). Od r. 2003 Ministerstvo financí na doporučení Mezinárodního měnového fondu započalo s postupnou implementací vládní finanční statistiky za veřejné rozpočty v nové metodice MMF podle již zmíněného manuálu 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 Správa železniční dopravní cesty).

#### **Základní rozdíly mezi GFS 2001 a GFS 1986:**

1. 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 podobně jako v metodice ESA 95 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) 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).

2. 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.

Důsledky ekonomické krize byly příčinou výrazně vyššího zpomalení ekonomického růstu, než bylo původně očekáváno. Výsledky hospodaření veřejných rozpočtů jsou negativně ovlivněny nejen touto skutečností, ale také dopady souvisejícími se schválenými protikrizovými opatřeními, která deficit zvyšují téměř o 100 mld. Kč.

V roce 2009 se saldo (ekvivalent dříve uváděného salda bez čistých půjček) meziročně výrazně zhoršilo o 208,3 mld. Kč a deficit dosáhl 249,1 mld. Kč, tj. 6,9 % HDP. Ve srovnání se schválenou rozpočtovou dokumentací pro rok 2009 byl o 214,0 mld. Kč<sup>1</sup> vyšší. Výsledek hospodaření veřejných rozpočtů byl nejhorší v historii ČR. Zhoršení je patrné u všech segmentů veřejných rozpočtů, a to jak

---

<sup>1</sup> Přestože se vždy jedná o deficit bez čistých půjček (vysvětlení viz metodický box), rozdíl může být poněkud pokrivený z důvodu nekonzistentnosti obou hodnot.

v meziročním porovnání, tak i ve srovnání s původními předpoklady. U státního rozpočtu dosáhl schodek 221,5 mld. Kč, což je o 187,5 mld. Kč více, než bylo původně schváleno. Současně byl deficit státního rozpočtu ve srovnání s rokem 2008 vyšší o 143,4 mld. Kč.

Deficit státního rozpočtu není shodný s deficitem prezentovaným v ostatních částech Státního závěrečného účtu za rok 2009. Do výše deficitu se promítá zejména vliv rezervních fondů. Původní odhad deficitu veřejných rozpočtů uvedený v Návrhu státního rozpočtu na rok 2009 nepředpokládal zapojování finančních prostředků rezervních fondů organizačních složek státu (dále OSS). V aktuálním saldu veřejných rozpočtů dochází v důsledku vlivu těchto operací ke zhoršení o 41,5 mld. Kč. Novela rozpočtových pravidel z roku 2008 nově upravuje zacházení s rezervními fondy. K reálným převodům nerealizovaných nerozpočtovaných výdajů do rezervních fondů už nedochází, místo nich na základě uspořené prostředků vznikají nároky na výdaje příštích let. Nároky již nejsou v roce vzniku kryty převody do rezervních fondů, čímž dochází k nižší potřebě emise státních dluhopisů a díky tomu k úsporám vyplývajícím z nižších nákladů dluhové služby. Zapojování nespotřebovaných výdajů je limitováno zmocněním vlády ke snižování těchto nároků. O stavu a pohybu nároků z uspořené výdajů je vedena zvláštní evidence. Možnost vytvářet nároky však i nadále ztěžuje predikovatelnost konečných výsledků hospodaření veřejných rozpočtů.

Výsledky hospodaření veřejných rozpočtů v roce 2009 byly následující:

- celkový deficit veřejných rozpočtů činil 249,1 mld. Kč (6,9 % HDP),
- deficit veřejných rozpočtů pro fiskální cílení<sup>2</sup> dosáhl 231,2 mld. Kč (6,4 % HDP),
- vývoj deficitů ovlivnil vývoj dluhu veřejných rozpočtů, který ke konci roku 2009 činil 1 254,0 mld. Kč – tedy 34,6 % HDP a ve srovnání s rokem 2008 tak vzrostl o 5,5 p.b.

---

<sup>2</sup> Ze salda pro fiskální cílení jsou vyloučeny transformační náklady, operace Národního fondu a EU prostředky, které by výsledky daného roku ovlivňovaly o časový nesoulad mezi přijetím plateb z EU a jejich čerpáním. Tento ukazatel je shodný s ukazatelem používaným v návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2010 a 2011. Transformační náklady představují zejména operace v minulosti státem zřízených institucí, které spravovaly nekvalitní aktiva přebíraná od jiných subjektů.

**Tabulka 1****Vývoj sald veřejných rozpočtů**

		2007	2008	2009
				<i>předběžná skutečnost</i>
Saldo	(mld Kč)	-45,9	-40,8	-249,1
Saldo	(% HDP)	-1,3	-1,1	-6,9
Saldo pro fiskální cílení	(mld Kč)	-40,1	-38,5	-231,2
Saldo pro fiskální cílení	(% HDP)	-1,1	-1,0	-6,4

*Pramen: MF*

**1. Příjmy veřejných rozpočtů**

Ve srovnání s původními předpoklady byly příjmy nižší o 183,6 mld. Kč, což bylo dáno především skutečností, že jejich odhad vycházel z očekávání růstu ekonomiky a tudíž také neanticipoval negativní dopady protikrizových opatření. Meziroční růst celkových příjmů byl však nižší než v předchozím roce; zatímco v roce 2008 příjmy veřejných rozpočtů vzrostly oproti úrovni předchozího roku o 6,4 %, v roce 2009 se propadly o 6,4 %. Hlavním důvodem byl především výrazně nižší výběr daní a také pojistného na sociální zabezpečení.

Pozitivním jevem je skutečnost, že dotace přijaté od mezinárodních institucí byly o 23,4 mld. Kč vyšší než předpokládané. Původní předpoklady příjmů z EU (a tudíž i prostředků na spolufinancování programů) tak byly poprvé nižší než realita, což svědčí o pozvolném odstraňování administrativních bariér v systému čerpání evropských peněz ze strany ČR.

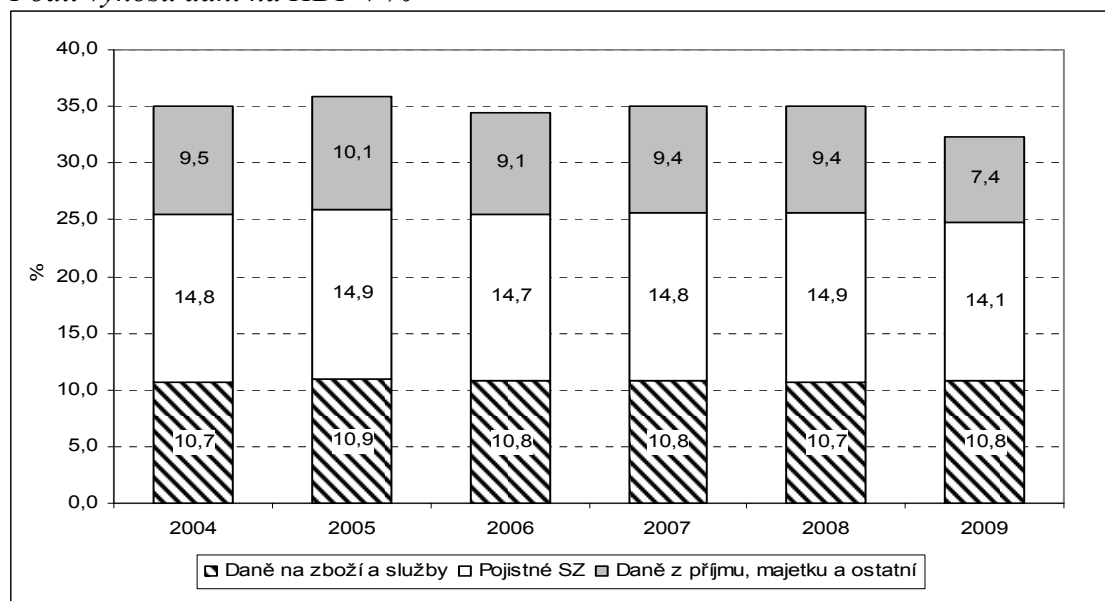
Celkové daňové příjmy včetně pojistného na sociální zabezpečení a na zdravotní pojištění (dále jen pojistné) se v důsledku recese nevyvíjely příznivě a ve srovnání s předpoklady v Návrhu státního rozpočtu pro rok 2009 byly nižší o 205,4 mld. Kč. To bylo dáno nižším výběrem zejména přímých daní (o více než 100 mld. Kč), ale také DPH a spotřebních daní (o necelých 47 mld. Kč), než bylo původně rozpočtováno. Také příjmy z ostatních daní, které mají z hlediska naplnění příjmové strany rozpočtu menší váhu, byly nižší než rozpočtované. Konsolidovaná daňová kvóta včetně pojistného zaznamenala v roce 2009 pokles o 2,7 p.b. na 32,3 % HDP. Celkově daňové příjmy ve srovnání s rokem 2008 meziročně poklesly o 9,4 % a jejich dynamika se extrémně snížila, o 13,6 p.b. Ve struktuře daňových příjmů dochází ke stagnaci dříve růstového trendu podílu nepřímých daní. K nižšímu inkasu došlo téměř u všech typů daní, nejhůře se vyvíjel výběr daně z příjmů

společností a ostatních podniků (právnických osob), který byl o 66,2 mld. Kč nižší, než bylo rozpočtováno. U přímých daní se kromě dopadu záporného ekonomického růstu projevují některá administrativní opatření. Jednak se jedná o zrušení povinnosti platit zálohy na daň z příjmu pro daňové subjekty zaměstnávající nejvýše 5 zaměstnanců a rovněž o využívání zákonné možnosti, aby daňovým subjektům správce daně s ohledem na očekávanou výši zdanitelných příjmů rozhodnutím stanovil zálohy jinak, než vyplývá z jejich poslední známé daňové povinnosti. Také u pojistného na sociální zabezpečení (snížení o cca 30 mld. Kč) se projevují některá protikrizová opatření jako je zavedení slevy na pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti pro zaměstnavatele, zrušení sazby pojistného na nemocenské pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti hrazených zaměstnancem a snížení sazby pojistného na nemocenské pojištění hrazené zaměstnavatelem o 1 p.b. Rovněž příjmy z nepřímých daní jsou nižší o 67,9 mld. Kč, přičemž k vyššímu poklesu dochází u DPH (o 41,5 mld. Kč). Spotřební daně registrují snížení o 20,7 mld. Kč.

Naopak u nedaňových příjmů došlo k pozitivní odchylce; ve srovnání s původními předpoklady byly překročeny o 33,3 mld. Kč. Tyto příjmy (dividendy, vratky transferů z minulých let apod.) jsou velice obtížně predikovatelné.

### Graf 1

Podíl výnosu daní na HDP v %



Pramen: MF

## Tabulka 2

### Vývoj příjmů veřejných rozpočtů

		Konsolidované veřejné rozpočty (mln. Kč)			Podíl na HDP (%)		
		2007	2008	2009	2007	2008	2009
				<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
<b>CELKOVÉ PŘÍJMY</b>		<b>1387,8</b>	<b>1476,7</b>	<b>1382,7</b>	<b>39,3</b>	<b>40,0</b>	<b>38,1</b>
<b>1</b>	<b>PŘÍJMY Z PROVOZNI ČINNOSTI:</b>	<b>1375,0</b>	<b>1461,1</b>	<b>1355,6</b>	<b>38,9</b>	<b>39,6</b>	<b>37,4</b>
11	<b>Daně</b>	<b>716,3</b>	<b>742,5</b>	<b>660,2</b>	<b>20,3</b>	<b>20,1</b>	<b>18,2</b>
111	<b>Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů</b>	<b>317,9</b>	<b>330,9</b>	<b>254,7</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>	<b>7,0</b>
1111	Placené fyzickými osobami	151,5	143,3	127,5	4,3	3,9	3,5
1112	Placené společnostmi a ostatními podniky	166,4	187,6	127,1	4,7	5,1	3,5
113	<b>Daně z majetku</b>	<b>15,5</b>	<b>15,5</b>	<b>14,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
114	<b>Daně ze zboží a služeb (Z a S)</b>	<b>382,8</b>	<b>396,0</b>	<b>390,9</b>	<b>10,8</b>	<b>10,7</b>	<b>10,8</b>
1141	Obecné daně ze zboží a služeb (DPH) <sup>1)</sup>	227,4	246,1	244,9	6,4	6,7	6,8
1142	Spotřební daně	138,9	133,0	131,1	3,9	3,6	3,6
1144	Daně ze zvláštních služeb	2,1	2,2	2,1	0,1	0,1	0,1
1145	Daně z používání zboží, z povolení používat zboží a provozovat činnost	14,4	14,7	12,8	0,4	0,4	0,4
12	<b>Sociální příspěvky</b>	<b>522,0</b>	<b>548,2</b>	<b>509,7</b>	<b>14,8</b>	<b>14,9</b>	<b>14,1</b>
121	<b>Příspěvky na sociální zabezpečení</b>	<b>504,6</b>	<b>529,9</b>	<b>495,9</b>	<b>14,3</b>	<b>14,4</b>	<b>13,7</b>
1211	Příspěvky zaměstnanců	123,3	130,1	113,6	3,5	3,5	3,1
1212	Příspěvky zaměstnavatelů	345,9	364,9	338,5	9,8	9,9	9,3
1213	Příspěvky OSVČ nebo nezaměstnaných	33,0	32,8	39,2	0,9	0,9	1,1
122	<b>Ostatní sociální příspěvky</b>	<b>17,4</b>	<b>18,3</b>	<b>13,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>
13	<b>Dotace</b>	<b>47,4</b>	<b>60,5</b>	<b>79,6</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>2,2</b>
131	<b>od zahraničních vlád</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
1311	Běžné	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
1312	Kapitálové	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
132	<b>od mezinárodních organizací</b>	<b>47,4</b>	<b>60,4</b>	<b>79,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>2,2</b>
1321	Běžné	23,2	26,8	33,3	0,7	0,7	0,9
1322	Kapitálové	24,2	33,6	46,2	0,7	0,9	1,3
14	<b>Ostatní příjmy</b>	<b>89,2</b>	<b>110,0</b>	<b>106,1</b>	<b>2,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>
141	Příjmy z vlastnictví	23,3	37,5	37,1	0,7	1,0	1,0
142	Prodej zboží a služeb	38,3	40,4	39,9	1,1	1,1	1,1
143	Pokuty, penále a propadnutí	5,1	3,5	5,5	0,1	0,1	0,2
144	Dobrovolné transfery jiné než dotace	13,1	11,9	15,0	0,4	0,3	0,4
145	Ostatní příjmy jinde nezařazené	9,4	16,6	8,5	0,3	0,4	0,2
<b>3</b>	<b>PRODEJ NEFINANČNÍCH AKTIV</b>	<b>12,8</b>	<b>15,5</b>	<b>27,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>
311.2	Fixní aktiva	7,3	9,6	9,5	0,2	0,3	0,3
314.2	Nevyráběná aktiva	5,5	6,0	17,7	0,2	0,2	0,5

<sup>1)</sup> DPH (položka 1141) je v souladu s metodikou GFS 2001 snížena o odvod do rozpočtu EU (viz metodický box) a o tuto částku je proto její výše nižší než je údaj o DPH v jiných částech SZÚ.

Pramen: MF

## **2. Výdaje veřejných rozpočtů**

Celkové výdaje veřejných rozpočtů byly o 30,3 mld. Kč vyšší, než činil původní předpoklad. Tempo růstu výdajů se meziročně zvýšilo o 1,7 p.b., tzn., že objem výdajů vzrostl o 7,5 %. Zároveň dynamika jejich růstu byla celkem o p.b. větší než u příjmů, které zaznamenaly pokles.

Rozhodující část výdajů je stále realizována prostřednictvím dotací a ostatních běžných transferů, které v roce 2009 zaznamenaly růst o 8,3 %. Zvýšila se také dynamika sociálních dávek, které tvoří 40,7 % celkových výdajů. V roce 2009 byl růst této výdajové položky meziročně vyšší o 2,2 p.b., tzn., že jejich objem se zvýšil o 7,4 %, což odpovídá částce 45,8 mld. Kč. Tyto výdaje jsou realizovány především státním rozpočtem a zdravotními pojišťovnami a jejich podíl na HDP se v roce 2009 meziročně zvýšil o 1,5 p.b. na 18,3 %. Nejvyšší část (cca 3/4 výdajů státního rozpočtu) mezi těmito transfery představují mandatorní výdaje. V minulosti založená nezdravá tendence růstu těchto výdajů má na hospodaření veřejných rozpočtů negativní dopad, neboť jsou vytěšňovány ostatní veřejné výdaje, které mohou mít produktivnější formu a dochází tím ke zužování manévrovacího prostoru pro fiskální politiku. Efekty přijatých úsporných opatření jsou pouze jednorázové a nerespektují nezbytnost celkové restrukturalizace výdajové struktury.

Dluh veřejných rozpočtů zvyšuje náklady spojené s jeho obsluhou. Výdaje na úroky se ve srovnání s rokem 2008 zvýšily o 5,2 mld. Kč, což odpovídá meziročnímu růstu o 10,7 %. Ve srovnání s rozpočtovou dokumentací tak byly o 4,3 mld. Kč vyšší. Zvyšování výdajů spojených s dluhovou službou znamená za jinak nezměněných podmínek nižší volné prostředky na jiné veřejné výdaje.

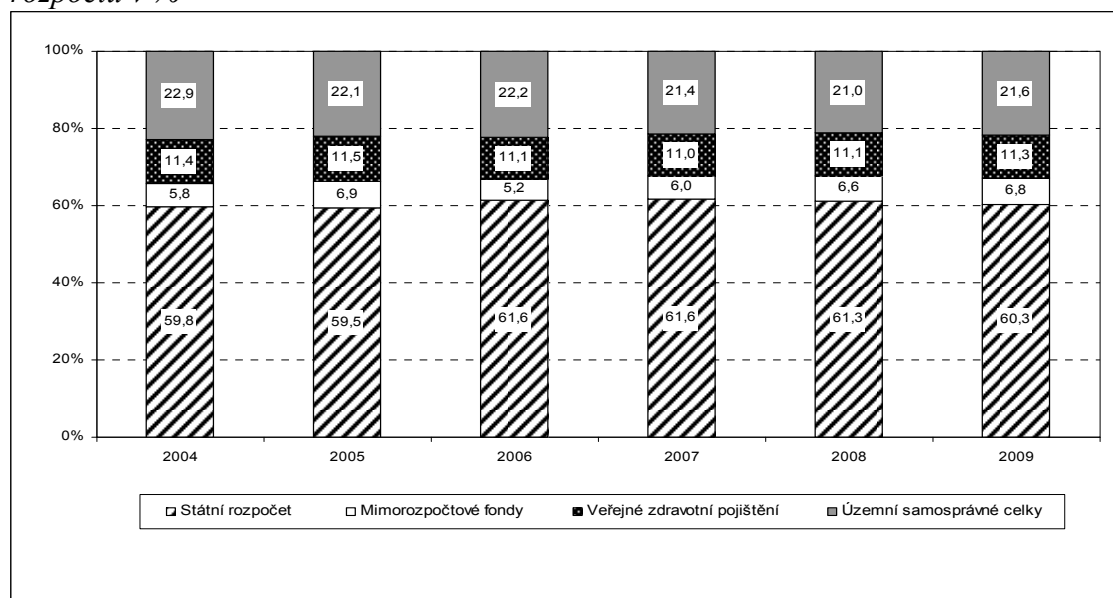
Transfery do zahraničí, ve kterých rozhodující podíl představují odvody vlastních zdrojů do rozpočtu EU, se meziročně zvýšily o 4,6 % na 27,1 mld. Kč.

Následující graf ukazuje, že v roce 2009 poklesla váha podílu státního rozpočtu na celkových nekonsolidovaných výdajích, zatímco u veřejného zdravotního pojištění, mimorozpočtových fondů a místních rozpočtů se mírně zvýšila.



## Graf 2

Podíl jednotlivých segmentů na celkových nekonsolidovaných výdajích veřejných rozpočtů v %



Pramen: MF

## Tabulka 3

Vývoj výdajů veřejných rozpočtů

	Konsolidované veřejné rozpočty (mld. Kč)			Podíl na HDP (%)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
			<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
<b>CELKOVÉ VÝDAJE</b>	<b>1433,6</b>	<b>1517,5</b>	<b>1631,8</b>	<b>40,6</b>	<b>41,1</b>	<b>45,0</b>
<b>2 VÝDAJE NA PROVOZNI ČINNOST</b>	<b>1344,4</b>	<b>1422,2</b>	<b>1515,6</b>	<b>38,0</b>	<b>38,6</b>	<b>41,8</b>
21 Náhrady zaměstnancům	136,7	142,0	147,1	3,9	3,8	4,1
211 Mzdy a platy	103,0	107,0	111,8	2,9	2,9	3,1
212 Sociální příspěvky	33,7	34,9	35,3	1,0	0,9	1,0
22 Užití zboží a služeb	124,6	133,3	148,0	3,5	3,6	4,1
24 Úroky	37,1	48,0	53,2	1,1	1,3	1,5
25 Běžné transfery	266,0	272,6	301,9	7,5	7,4	8,3
251 Veřejným společnostem	186,8	206,5	224,8	5,3	5,6	6,2
252 Soukromým společnostem	79,2	66,2	77,1	2,2	1,8	2,1
26 Dotace	24,6	25,9	27,2	0,7	0,7	0,7
262 Mezinárodním organizacím	24,6	25,9	27,1	0,7	0,7	0,7
2621 Běžné	24,5	25,9	27,1	0,7	0,7	0,7
27 Sociální dávky	587,6	618,0	663,7	16,6	16,8	18,3
271 Dávky sociálního zabezpečení	587,6	618,0	663,6	16,6	16,8	18,3
28 Ostatní výdaje	167,9	182,4	174,5	4,7	4,9	4,8
282 Ostatní výdaje jinde nezařazené	167,9	182,4	174,4	4,7	4,9	4,8
2821 Ostatní běžné výdaje	44,5	50,1	50,1	1,3	1,4	1,4
2822 Ostatní kapitálové výdaje	123,4	132,2	124,3	3,5	3,6	3,4
<b>3 NÁKUP NEFINANČNÍCH AKTIV</b>	<b>89,2</b>	<b>95,3</b>	<b>116,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>
311.1 Fixní aktiva	86,7	92,4	113,7	2,5	2,5	3,1
313.1 Cennosti	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
314.1 Nevyráběná aktiva	2,4	2,8	2,5	0,1	0,1	0,1
<b>SALDO</b>	<b>-45,9</b>	<b>-40,8</b>	<b>-249,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-6,9</b>
<b>SALDO pro fiskální cílení</b>	<b>-40,1</b>	<b>-38,5</b>	<b>-231,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>-6,4</b>
Čistý peněžní tok z provozní činnosti	30,5	38,9	-160,0	0,9	1,1	-4,4
Saldo primární bilance	-8,8	7,2	-195,9	-0,2	0,2	-5,4

Pramen: MF

### 3. Salda veřejných rozpočtů

Saldo veřejných rozpočtů dopadlo ve srovnání s rokem 2008 výrazně hůře a skončilo deficitem 249,1 mld. Kč – tedy 6,9 % HDP. U všech složek veřejných rozpočtů došlo ke zhoršení výsledků hospodaření. Prudké zvýšení deficitu (více než šestinásobné) je patrné zejména u hospodaření státního rozpočtu, který od roku 2006 zahrnuje také tvorbu a použití zdrojů z privatizace (dříve FNM). Hospodaření místních rozpočtů a veřejných zdravotních pojišťoven přešlo z přebytkového hospodaření do deficitního.

#### **Tabulka 4**

*Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů v mld. Kč*

		<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b> <i>předběžná skutečnost</i>
<b>I</b>	<b>Státní rozpočet<sup>1)</sup></b>	-62,9	-78,1	-221,5
<b>II</b>	<b>Mimorozpočtové fondy celkem</b>	-11,1	10,5	3,6
	PF ČR	-0,8	-0,7	-2,5
	Státní fondy <sup>2)</sup>	-10,3	11,1	6,0
<b>III</b>	<b>Veřejné zdravotní pojištění</b>	17,2	10,8	-6,5
<b>IV</b>	<b>Územní samosprávné celky</b>	10,9	16,1	-24,7
<b>V</b>	<b>SALDO</b>	-45,9	-40,8	-249,1

<sup>1)</sup> Mimo státní rozpočet jsou zde dále zahrnuty operace Národního fondu, bývalého Fondu národního majetku, který byl zrušen zákonem č. 178/2005 Sb. (nyní zdroje z privatizace), čistý dopad vyloučení převodů z/do rezervních fondů a v letech 2005-07 úhrada ztráty ČKA ze státních dluhopisů podle zákona č. 5/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu ztráty ČKA.

<sup>2)</sup> Státní fondy: SFK, SFŽP, SFČK, SFRB, SFDI a SZIF.

*Pramen: MF*

Hlavní příčinou tohoto vývoje je výrazný pokles příjmové strany veřejných rozpočtů spolu s přijatými protikrizovými opatřeními. Navíc výdajová strana zůstává nadále zatížena vysokým podílem mandatorních výdajů a nastartovanými výdajovými programy státních fondů, které v dalších letech nemusejí mít pro své financování dostatečné vlastní zdroje.

Vyrovnanost čistého peněžního toku z provozní činnosti je jednou z podmínek zdravých veřejných financí. Tento ukazatel, který představuje rozdíl mezi provozními příjmy a provozními výdaji, se ve srovnání s rokem 2008 zhoršil o 199,0 mld. Kč, přičemž tento enormní skok způsobil v roce 2009 přechod z přebytku na deficit 160,0 mld. Kč.

Dalším z ukazatelů, který je používán pro hodnocení fiskální politiky, je primární deficit, vypočtený jako deficit očištěný o výdaje spojené s úroky z dluhu veřejných rozpočtů (ty jsou důsledkem politik minulých období).

Saldo primární bilance se v roce 2009 meziročně zhoršilo o 203,1 mld. Kč (5,6 % HDP) a dosáhlo na rozdíl od kladného výsledku z minulého roku schodku 195,9 mld. Kč, v podílovém vyjádření 5,4 % HDP.

### Tabulka 5

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

	2007	2008	2009	2007	2008	2009
			<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
Čistý peněžní tok z provozní činnosti	30,5	38,9	-160,0	0,9	1,1	-4,4
Saldo primární bilance	-8,8	7,2	-195,9	-0,2	0,2	-5,4

*Pramen: MF*

Dalším zveřejňovaným ukazatelem je saldo pro fiskální cílení. To představuje saldo celkových příjmů a výdajů očištěné o náklady transformace. Současně jsou vyloučeny také operace Národního fondu a EU prostředky, které by výsledky daného roku zkreslovaly o časový nesoulad mezi přijetím plateb z EU (zálohy na financování programů EU) a jejich čerpáním.

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

Z tabulky č. 6 je patrný prudký nárůst tohoto salda, resp. schodku v roce 2009. Ke zhoršení došlo u všech složek veřejných rozpočtů. Deficit veřejných rozpočtů v metodice fiskálního cílení byl o 5,4 p.b. vyšší, než bylo původně stanoveno a činil 6,4 % HDP. Podobně jako u primární bilance i vývoj tohoto ukazatele z části indikuje expanzivní charakter realizovaných opatření fiskální politiky.

**Tabulka 6**

*Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů pro fiskální cílení<sup>1)</sup> v mld. Kč*

		<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b> <i>předběžná skutečnost</i>
<b>I</b>	<b>Státní rozpočet</b>	-57,1	-75,8	-203,6
<b>II</b>	<b>Mimorozpočtové fondy celkem</b>	-11,1	10,5	3,6
	PF ČR	-0,8	-0,7	-2,5
	Státní fondy	-10,3	11,1	6,0
<b>III</b>	<b>Veřejné zdravotní pojištění</b>	17,2	10,8	-6,5
<b>IV</b>	<b>Územní samosprávné celky</b>	10,9	16,1	-24,7
	<b>SALDO pro fiskální cílení</b>	<b>-40,1</b>	<b>-38,5</b>	<b>-231,2</b>

<sup>1)</sup> Ze salda pro fiskální cílení jsou vyloučeny transformační náklady, operace Národního fondu a EU prostředky, které by výsledky daného roku ovlivňovaly o časový nesoulad mezi přijetím plateb z EU a jejich čerpáním. Tento ukazatel je shodný s ukazatelem používaným v návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2010 a 2011. Transformační náklady představují zejména operace v minulosti státem zřízených institucí, které spravovaly nekvalitní aktiva přebíraná od jiných subjektů.

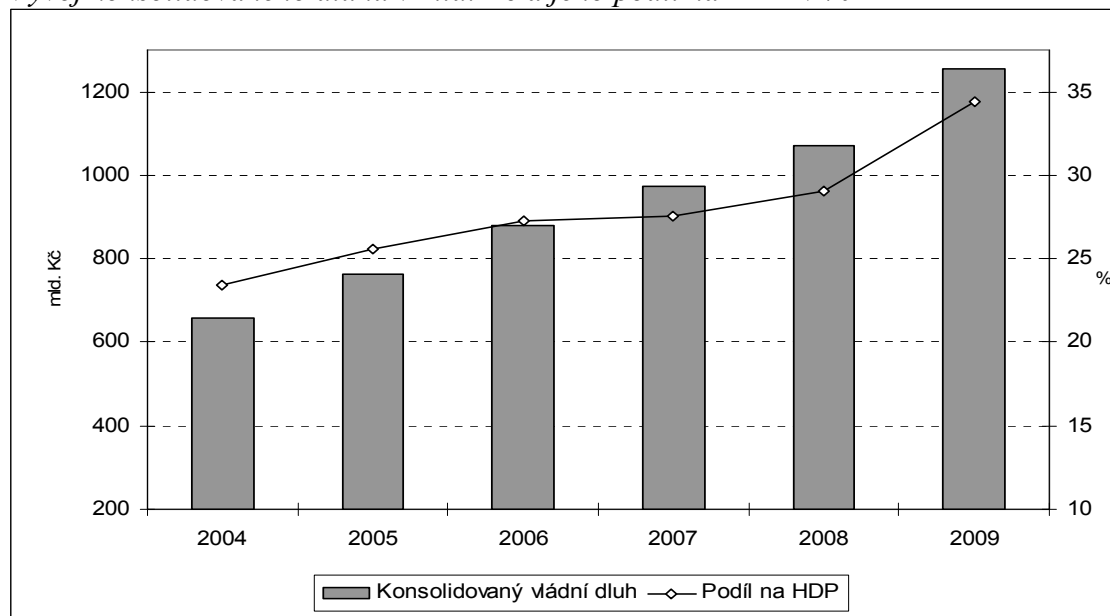
*Pramen: MF*

#### 4. Dluh veřejných rozpočtů<sup>3</sup>

Trvale deficitní hospodaření veřejných rozpočtů vede ke kumulaci dluhu. Jeho meziroční růstová dynamika podstatně zrychlila, vzrostl o 17,1 % a v roce 2009 tak dluh veřejných rozpočtů dosáhl 1 254,0 mld. Kč, tj. 34,6 % HDP. Z Grafu č. 3 je patrné, že objem tohoto dluhu se od roku 2004 téměř zdvojnásobil.

#### **Graf 3**

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



*Pramen: MF*

Hlavní příčinou růstu dluhu zůstává přetrvávající deficitní hospodaření státního rozpočtu. Dluh je generován zejména růstem státního dluhu, který má ve struktuře celkového dluhu nejvyšší váhu. Jeho podíl od roku 1996 postupně narůstal a v roce 2009 činil 92,2 %. Konsolidovaný státní dluh<sup>4</sup> meziročně vzrostl o 18,0 % na 1 155,9 mld. Kč. Státní dluh ČR vykazuje rostoucí trend již od roku 1996 a od tohoto roku také roste s výjimkou let 2001 a 2003 rychleji než celkový dluh veřejných rozpočtů.

<sup>3</sup> Dluh veřejných rozpočtů je generován výsledky hospodaření jednotlivých složek veřejných rozpočtů definovaných podle metodiky peněžních toků, tj. státního rozpočtu vč. Národního fondu a od r. 2006 zdrojů z privatizace (bývalého Fondu národního majetku zrušeného zákonem č. 178/2005 Sb.), mimorozpočtových fondů (státních fondů, dále Fondu národního majetku (do r. 2005) a Pozemkového fondu ČR), veřejného zdravotního pojištění a územních samosprávných celků (obce, kraje, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti).

<sup>4</sup> Konsolidace u státního dluhu představuje snížení o emitované státní dluhopisy, které byly nakoupeny z prostředků na tzv. Jaderném účtu, účtu Rezervy pro důchodovou reformu, popř. Souhrnném účtu řízení likvidity státní pokladny.

Dluh územních samosprávných celků se meziročně zvýšil o 5,6 % a činil 100,0 mld. Kč. Obce a kraje financují některé své potřeby z úvěrových zdrojů a využívají tak prostor, který jim legislativa poskytuje.

Mimorozpočtové fondy doposud používaly k financování svých deficitů především vlastní zdroje. Jejich vyčerpání představuje další potenciální riziko růstu dluhu. V roce 2009 se tato situace týkala Státního zemědělského intervenčního fondu, který svůj deficit financoval nejen z disponibilních prostředků, ale také bankovním úvěrem a finančními výpomocemi.

Zdravotní pojišťovny zatěžují dluh z hlediska váhy zanedbatelně, jeho výše se snížila z 0,07 mld. Kč na 0,02 mld. Kč. Systém zdravotního pojištění představuje jeden z rizikových faktorů budoucího vývoje veřejných financí z důvodu těsné závislosti výsledků jeho hospodaření na objemu plateb státu za tzv. státní pojištěnce.

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

## Tabulka 7

### *Vývoj dluhu a jeho struktury*

	Hrubý konsolidovaný dluh veřejných rozpočtů (mld. Kč)			Podíl na HDP v %		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
			<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
<b>Hrubý konsolidovaný dluh VR</b>	<b>973,2</b>	<b>1 070,8</b>	<b>1 254,0</b>	<b>27,5</b>	<b>29,0</b>	<b>34,6</b>
Státní dluh (konsolidovaný)	882,3	979,6	1 155,9	25,0	26,6	31,9
Dluh mimorozpočtových fondů	3,8	0,7	1,1	0,1	0,0	0,0
Dluh veřejného zdravotního pojištění	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Dluh územně samosprávných celků	90,8	94,7	100,0	2,6	2,6	2,8

*Pramen: MF*

## **5. Shrnutí**

V roce 2009 došlo k enormnímu meziročnímu zvýšení deficitu veřejných rozpočtů a akceleraci fiskální expanze. U všech složek byly dosažené výsledky podstatně horší, než se očekávalo v rozpočtové dokumentaci. Zhoršení ekonomické situace se ve všech směrech odráží ve vývoji veřejných rozpočtů. Jako zásadní příčinu negativních tendencí lze označit pokles výběru všech významných daní a sociálních příspěvků. Celkový výsledek byl také výrazně ovlivněn vládním stimulačním balíčkem na podporu ekonomiky. Protikrizová opatření byla cílena především na snížení daňové zátěže podnikatelských subjektů i fyzických osob. V daleko menší míře směřovala tato opatření k posílení investic, výzkumu a vývoje, exportu a zvýšení koupěschopné poptávky.

Silně zrychlila fiskální expanze, o čemž svědčí mohutné zhoršení salda primární bilance a čistého peněžního toku z provozní činnosti. Podíl deficitu pro fiskální cílení na HDP se v meziročním srovnání a také oproti původním předpokladům o 5,3 p.b. v roce 2009 zvýšil. Meziroční růst výdajů doprovázený viditelným propadem celkových daňových příjmů byl hlavní příčinou výše popisovaného vývoje veřejných rozpočtů. Přetrvává vysoký podíl mandatorních výdajů, což je výsledkem politik realizovaných především v minulých letech.

Vývoj dluhu kopíruje vývoj hospodaření veřejných rozpočtů. Růst nákladů spojených s jeho obsluhou v roce 2009 zpomalil. Podíl dluhu veřejných rozpočtů na HDP roste, avšak ve srovnání s jinými zeměmi není úroveň dluhu veřejných rozpočtů ČR zatím vysoká. Jeho růst byl ale doposud zpomalován využíváním privatizačních příjmů k financování deficitů. Jejich vliv postupně slábne a ke zvolnění růstových tendencí u dluhu by mohlo přispět pouze zmírnění růstu deficitů veřejných rozpočtů.