

## 4 Hospodaření vládního sektoru – deficit a dluh

### 4.1 Strategie vládní rozpočtové politiky

ČR nadále vykazuje nadměrné rozpočtové deficity, které jsou překážkou na cestě ke splnění Maastrichtských kritérií. Ve svém programovém prohlášení se nová vláda, ustavená v květnu 2005, přihlásila ke strategii snižování rozpočtových deficitů a důslednému dodržování Konvergenčního programu.

Reforma veřejných financí, schválená v roce 2003 a implementovaná v roce 2004, obsahovala soubor opatření zaměřených jak na posílení příjmové strany, tak na dosažení výdajových úspor. Vláda v souladu s přijatou Konceptí reformy veřejných rozpočtů pokračuje ve snižování schodku veřejných rozpočtů tak, aby od roku 2008 schodek konsolidovaných veřejných rozpočtů nepřekročil 3 % HDP.

Významným pilířem rozpočtové politiky bude i nadále institut závazných střednědobých výdajových rámců. Ty stanovují maximální objem výdajů centrální vlády na tříleté období, který odpovídá stanovenému fiskálnímu cíli. Výdajové rámce současně umožňují identifikovat objem úspor nezbytných k zajištění cíle či vyhodnocovat úspěšnost vlády při snižování výdajů.

### 4.2 Střednědobé cíle rozpočtové politiky

V horizontu předkládaného Konvergenčního programu ČR odstraní nadměrný schodek veřejných rozpočtů. V roce 2008 by měl schodek veřejných rozpočtů klesnout bezpečně pod 3 % HDP. Tento krok je nejvyšší prioritou v oblasti rozpočtové politiky a vládní politiky vůbec. Program předpokládá postupné snižování deficitu vládního sektoru na 3,8 % HDP v roce 2006, 3,3 % v roce 2007 a 2,7 % HDP v roce 2008.

Nástrojem k implementaci fiskálních cílů by mělo být dodržování závazných výdajových rámců. Jejich plnění bude podporovat výdajově orientovanou fiskální konsolidaci, nepovede ke konfliktu s vestavěnými stabilizátory a zvýší transparentnost a kredibilitu rozpočtového procesu.

**Tabulka 4.1: Deficit podle subsektorů**

v % HDP	kód ESA	Rok 2004	Rok 2005 (1)	Rok 2006 (2)	Rok 2007 (2)	Rok 2008 (2)
<b>Čisté půjčky (B9) podle subsektorů</b>						
<b>Vládní instituce</b>	<b>S.13</b>	<b>-3,0</b>	<b>-4,8</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,7</b>
Ústřední vládní instituce	S.1311	-3,0	-4,9	-3,5	-3,0	-2,4
Místní vládní instituce	S.1313	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Fondy sociálního zabezpečení	S.1314	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

(1) Odhad

(2) Trendové hodnoty nebo průměry za období

Zdroj: MF ČR

Odstranění nadměrného deficitu je pouze prvním krokem na cestě ke střednědobému cíli konzistentnímu s fiskálními pravidly Evropské unie. Fiskální pravidla Paktu stability a růstu podporují středně - a dlouhodobou orientaci veřejných rozpočtů. ČR bude usilovat o brzké dosažení takové střednědobé pozice veřejných financí, při níž plnění 3% kritéria Paktu stability a růstu nebude v průběhu cyklu ohrožována standardními fluktuacemi výstupu kolem své potenciální úrovně. Meziroční ukrajování deficitu veřejných rozpočtů o 0,5 p.b. je považováno za vhodnou a přiměřenou trajektorii k dosažení střednědobého cíle.

V souladu s modifikacemi v ustanoveních Paktu stability a růstu se ČR - vzhledem ke svému nadprůměrnému ekonomickému růstu a relativně nízké úrovni veřejného dluhu - může řadit mezi země, jejichž střednědobý cíl deficitu veřejných rozpočtů se pohybuje na úrovni 1 % HDP. Tohoto operativního cíle by mohla ČR dosáhnout do roku 2012. Rozpočtový vývoj bude ale v dlouhodobějším horizontu souviset s nutností připravit se na proces stárnutí populace. Trajektorie směřování ke střednědobému cíli může být narušena pouze v případě zásadních strukturálních reforem s přímými rozpočtovými náklady, jakou by v budoucnu mohla být reforma penzijního systému.

### 4.3 Hospodaření vládního sektoru v letech 2004 – 2006

#### Rok 2004

Loňský Konvergenční program očekával deficit v roce 2004 ve výši 5,2 % HDP, avšak podle posledních odhadů činil deficit vládního sektoru pouze 3,0 % HDP (83,5 mld Kč). Tento vývoj byl poznamenán legislativní změnou rozpočtových pravidel, která poprvé umožnila v neomezené výši převod nevyčerpaných prostředků organizačních složek státu do rezervních fondů. Částka činila 29,0 mld. Kč (cca 1,1 % HDP) a uspořené prostředky mohou být použity pro posílení výdajů v dalších letech. Takto vysoký a neočekávaný převod nevyčerpaných prostředků zkomplikoval odhad vývoje deficitu vládního sektoru. Převod prostředků do rezervních fondů současně vytvořil potenciál pro zvýšení výdajů a deficitu v roce 2005 nad rozpočtové záměry vlády.

Celkové daňové příjmy konsolidovaných veřejných rozpočtů v roce 2004 přesáhly o 11,7 mld. Kč (0,4 % HDP) rozpočtované daňové příjmy. Vyšší daňové příjmy v kombinaci s celkově nižšími výdaji (v důsledku nečerpání rozpočtových alokací kapitol státního rozpočtu) a reklasifikace státní záruky<sup>7</sup> ve prospěch ČNB z roku 2004 do roku 1997 ve výši 22,5 mld. Kč (0,8 % HDP) přispěly ke snížení deficitu z plánovaných 5,2 % HDP na 3,0 % HDP. Díky těmto mimořádným faktorům skončilo hospodaření vládního sektoru výrazně lépe v porovnání s původními rozpočtovými plány.

#### Rok 2005

Minulý Konvergenční program počítal na rok 2005 s deficitem ve výši 4,7 % HDP. V březnových notifikacích byl změněn odhad deficitu na 5,0 % HDP. V podzimní notifikaci pak odhadovalo Ministerstvo financí (MF) deficit na 140,5 mld. Kč (4,8 % HDP). Po očištění zářijového odhadu vládního deficitu o mimořádné operace (viz Box 4.1), které nebyly zohledněny při zpracování loňského programu, by byl vládní deficit o 1,1 p.b. nižší – tedy 3,7 % HDP. Hospodářský růst doprovázený růstem daňových výnosů a pomalejším čerpáním

<sup>7</sup> Jde o rozhodnutí Eurostatu v rámci notifikací vládního dluhu a deficitu z března 2005.

rozpočtovaných výdajů pozitivně působí na vývoj rozpočtového deficitu, což vytváří předpoklady pro lepší než cílený výsledek hospodaření veřejných rozpočtů.

### Box 4.1: Mimořádné operace veřejných rozpočtů v roce 2005<sup>8</sup>

- Zachycení nedobytné pohledávky v Sýrii ve výši 18,7 mld. Kč (0,6 % HDP)
- Dodávka vojenské techniky pro armádu jako forma splátky ruského dluhu zvýšila deficit vládního sektoru o 3,3 mld. Kč (0,1 % HDP).
- Změna účetního zachycení pronájmu letounů Grippen, kdy po březnových notifikacích vládního deficitu a dluhu bylo definitivně rozhodnuto o plném zachycení této operace v roce 2005. V důsledku toho se deficit zvýšil o 9,6 mld. Kč (0,3 % HDP).

Příznivé daňové plnění je ovlivněno především daní z příjmů právnických osob a příjmy ze spotřebních daní (zvýšováním sazeb spotřební daně z tabáku a zlepšením správy spotřebních daní). Vyšší než rozpočtované příjmy z daně z příjmů právnických osob jsou důsledkem akcelerace hospodářského růstu a pozitivního vývoje zisků velkých korporací. Nárůst výnosu ze spotřebních daní souvisí se zvýšením tranzitu přepravy zboží přes území ČR. Očekávaný nárůst daňového inkasa oproti plánu činí přibližně 25,5 mld. Kč (0,9 % HDP). Odhad daňových příjmů na rok 2005 byl komplikován komplexními změnami ve struktuře zdanění, jejichž dopad lze jen obtížně kvantifikovat s dostatečnou přesností.

Nárůst daňových příjmů nelze vysvětlit cyklickým vývojem ekonomiky. Daňové příjmy se v posledních dvou letech strukturálně zvýšily, což má dvě příčiny. První lze spatřovat ve skutečnosti, že došlo k významné úpravě odhadu růstu potenciálního produktu směrem nahoru. Druhou příčinou je změna struktury daní vyplývající z řady opatření přijatých v rámci reformy veřejných financí (blíže Konvergenční program, listopad 2004), která úrovnově zvýšila daňové výnosy nad rozpočtové plány.

Na výdajové straně existovalo v souvislosti s převodem nečerpaných prostředků z roku 2004 riziko, že bude výrazně překročen plán výdajů na rok 2005. Kapitoly převedly do roku 2005 nevyčerpané prostředky ve výši 24,9 mld. Kč, které mohly použít na dodatečné výdaje. Pokladní plnění SR ale vypovídá o tom, že kapitoly nezvýší své výdaje nad rozpočet roku 2005. Tvorba rezervních fondů v předpokládané výši 20,3 mld. tak bude zhruba odpovídat čerpání převedených prostředků z roku 2004 a dopad na saldo bude v roce 2005 téměř neutrální (4,6 mld, tj. 0,15 % HDP).

Za tři čtvrtletí tohoto roku dosahovalo čerpání výdajů státního rozpočtu cca 68,5 %, což zhruba odpovídá úrovni čerpání loňského roku. Nižší čerpání vykazuje zejména dluhová služba. V oblasti sociálních dávek byl zaznamenán smíšený vývoj. Na jedné straně se projevuje nižší čerpání dávek státní sociální podpory a ostatních sociálních dávek. Úspory v této oblasti jsou ale kompenzovány překročením výdajů na důchody, nemocenské dávky a dávky sociální péče.

<sup>8</sup> Viz závěry EDP mise Eurostatu, srpen 2005

### Rok 2006

Plánovaný deficit veřejných rozpočtů pro rok 2006 činí 3,8 % HDP. Tento odhad je založen na pokračování dynamického růstu české ekonomiky. Velmi pozitivní strukturální vývoj daňových příjmů podpoří konsolidaci veřejných rozpočtů a umožní snižování deficitu vládního sektoru.

I v roce 2006 očekává MF pokračování příznivého vývoje daňových příjmů. Projeví se efekt vyšší daňové základny z roku 2005 a autonomní vývoj daní významně převyší objem daní prognózovaný v loňském roce při přípravě střednědobého fiskálního rámce. Vzhledem k připravovaným legislativním změnám daně z příjmu fyzických osob (snížení sazby, rozšíření pásem a nahrazení odčitatelných položek slevami na dani) lze očekávat pokles přímých daní. Složená daňová kvóta by tak po promítnutí aktivních opatření měla klesnout.

Strukturální zvýšení daňových příjmů usnadnilo plnění fiskálních cílů. Tento vývoj oslabil potřebu výraznějších výdajových úspor ve volebním roce. ČR bude schopna plnit cíle Konvergenčního programu i přes skutečnost, že nebyly implementovány některé výdajové úspory. Nepodařilo se realizovat všechna výdajová opatření navržená ministrem financí, jež byla specifikována v předešlém programu (snížení výdajů na dávky sociální péče, státní sociální podporu, zmrazení platu ústavních činitelů, soudců a poslanců, plošné omezení výdajů kapitol).<sup>9</sup>

V návrhu státního rozpočtu se počítá s překročením výdajového rámce centrální vlády v roce 2006 oproti výdajovému rámci schválenému usnesením Poslanecké sněmovny. Výdajový rámec centrální vlády byl navýšen o 24,3 mld. (0,8 % HDP). Díky očekávanému vyššímu výběru daní ale nebudou překročeny hodnoty deficitu vládního sektoru, ke kterým se ČR zavázala.

Toto zvýšení umožnilo vládě realizovat vyšší valorizaci důchodů nad rámec uvažované v koncepci reformy veřejných financí. V oblasti státní sociální podpory se počítá s růstem dávek v souvislosti s plánovaným zvýšením částek životního minima. Vláda také plánuje navýšit sociální dávky vyplácené rodinám s dětmi v reakci na oživení porodnosti v ČR. Tato opatření povedou k růstu podílu sociálních mandatorních výdajů. S vyššími prostředky se počítá také v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti, zaměstnávání zdravotně postižených občanů a ochrany životního prostředí.

V roce 2006 nadále pokračuje racionalizace počtu zaměstnanců centrální vlády. Z plánované redukce mezi roky 2004-2006 o přibližně 29 tis. funkčních míst se v roce 2006 bude realizovat 13,2 % z tohoto celkového snížení. Počet funkčních míst oproti roku 2005 klesne o 3,9 tisíce míst (o 0,83 %).<sup>10</sup> Z celkového plánu snížení počtu funkčních míst tak dojde k redukci o 16,6 tis., tj. přibližně o 56 % plánované změny.

<sup>9</sup> Konvergenční program ČR, podzim 2004, str. 42, tab. 6.2 – Dodatečná výdajová opatření navržená ministrem financí

<sup>10</sup> Po započtení převodu regionálního školství územních celků. Tyto byly v roce 2005 vyvedeny a v roce 2006 opět zařazeny do centrální vlády.

Tabulka 4.2: Saldo vládního sektoru podle subsektorů

v % HDP	kód ESA	Rok 2001	Rok 2002	Rok 2003	Rok 2004 (1)	Rok 2005 (1)	Rok 2006 (2)
<b>Čisté půjčky (EDP B9) podle subsektorů</b>							
<b>Vládní instituce</b>	<b>S.13</b>	-5,9	-6,8	-12,0	-3,0	-4,8	-3,8
Ústřední vládní instituce	S.1311	-5,6	-6,3	-11,6	-3,0	-4,9	-3,5
Místní vládní instituce	S.1313	-0,3	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1	-0,3
Fondy sociálního zabezpečení	S.1314	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,0

(1) Notifikace (září 2005)

Zdroj: MF ČR

#### 4.4 Cyklicky očištěné saldo a charakter fiskální politiky

V horizontu předkládaného Konvergenčního programu se bude česká ekonomika pohybovat v blízkosti svého potenciálu. Mezera produktu bude mírně pozitivní v letech 2005 a 2006. Již v roce 2008 je předpokládán propad skutečného produktu pod potenciální v důsledku akcelerace tempa růstu potenciálního produktu. Podle očekávání bude potenciální růst tažen souhrnnou produktivitou výrobních faktorů.

V důsledku malé absolutní hodnoty produkční mezery v letech 2005 – 2008 je cyklická složka veřejných rozpočtů velice nízká. Míru fiskální restrikce lze nejlépe vyjádřit změnou cyklicky očištěné primární bilance, která izoluje vliv očekávaného růstu úrokových plateb. V období 2005 – 2008 bude dosahovat pokles cyklicky očištěné primární bilance v průměru 0,8 p.b. ročně, což lze považovat za přiměřené tempo, nekolidující se snahou vlády o zachování robustního hospodářského růstu.

Tabulka 4.3: Cyklicky očištěné saldo <sup>(a)</sup>

v % HDP	kód ESA	Rok 2004	Rok 2005 (1)	Rok 2006 (2)	Rok 2007 (2)	Rok 2008 (2)
<b>1. Růst HDP ve stálých cenách (%)</b>		4,4	4,8	4,4	4,2	4,3
<b>2. Saldo vládního sektoru</b>	<b>EDP B.9</b>	-3,0	-4,8	-3,8	-3,3	-2,7
<b>3. Úroky (včetně FISIM)</b>	<b>EDP D.41</b>	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
<b>4. Růst potenciálního HDP (%)</b>		3,6	4,3	4,3	4,3	4,5
<i>Příspěvky:</i>						
- práce		0,0	0,2	0,1	0,1	0,1
- kapitál		1,1	1,2	1,1	1,1	1,2
- souhrnná produktivita výrobních faktorů		2,5	2,9	3,1	3,1	3,1
<b>5. Produkční mezera</b>		-0,4	0,1	0,1	0,0	-0,2
<b>6. Cyklická složka rozpočtu</b>		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>7. Cyklicky očištěné saldo (2 – 6)</b>		-3,0	-4,8	-3,8	-3,3	-2,7
<b>8. Cyklicky očištěné primární saldo (7 – 3)</b>		-1,7	-3,5	-2,5	-2,0	-1,2

(a) Členské státy mohou řádky 4 - 8 vyplnit s použitím vlastních čísel nebo čísel Komise.

(1) Odhad

(2) Trendové hodnoty nebo průměry za období

Zdroj: MF ČR

## 4.5 Vývoj vládního dluhu

Na konci roku 2004 dosáhl dluh vládního sektoru 36,8 % HDP. Střednědobý fiskální rámec předpokládá jenom mírný růst poměru dluhu k HDP. Do konce roku 2008 se očekává zvýšení vládního dluhu o jeden procentní bod oproti roku 2004. Dluh vládního sektoru se tak zvýší na 37,8 % HDP v roce 2008. Při současném růstu nominálního HDP by v roce 2008 měla být dosažena taková úroveň deficitu, která bude zajišťovat stabilizaci podílu vládního dluhu na HDP.<sup>11</sup>

Dluhová projekce vychází z předpokladu, že Česká konsolidační agentura (ČKA) bude do roku 2007 utlumovat své aktivity a s poklesem bilanční sumy bude klesat i objem jejích závazků. Dalším předpokladem je, že vláda již nebude poskytovat žádné další rizikové garance. Realizované státní záruky a kumulovaná ztráta agentury budou postupně uhrazovány ze státního rozpočtu. Dluh ČKA se sníží z 3,3 % HDP až na 0,0 % HDP a objem imputovaných státních záruk klesne z 9,2 % HDP na 5,4 % HDP. Závazky ČKA a imputované státní záruky se tak postupně budou transformovat do podoby obchodovatelných dluhových instrumentů.

**Tabulka 4.4: Vládní dluh – příspěvky jednotlivých subsektorů**

v % HDP	kód ESA	Rok 2004	Rok 2005 (1)	Rok 2006 (2)	Rok 2007 (2)	Rok 2008 (2)
<b>Dluh podle subsektorů</b>						
<b>Vládní instituce</b>	<b>S.13</b>	<b>36,8</b>	<b>37,4</b>	<b>37,1</b>	<b>37,9</b>	<b>37,8</b>
Ústřední vládní instituce	S.1311	34,2	34,6	34,3	35,0	34,8
z toho: ČKA		3,3	1,6	1,0	0,2	0,0
státní záruky		9,2	8,2	7,5	6,0	5,4
Místní vládní instituce	S.1313	2,6	2,8	2,8	2,9	2,9
Fondy sociálního zabezpečení	S.1314	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Odhad

(2) Trendové hodnoty nebo průměry za období

Zdroj: MF ČR

Dynamika růstu vládního dluhu se bude po roce 2005 postupně utlumovat. Růst nominálního HDP na úrovni 6,0 až 7,5 % ročně přispěje každoročně ke snížení úrovně dluhu o cca 2,0 až 2,5 p.b. a bude tak kompenzovat značnou část růstu dluhu z titulu přetrvávajících deficitů. Příspěvek deficitu k akumulaci dluhu se bude s postupující fiskální konsolidací v čase snižovat. V roce 2005 přispějí k poklesu dluhu vysoké příjmy z privatizace na úrovni 3,5 % HDP. Tyto příjmy nebudou použity plně k úhradě dluhu v tomto roce a zůstanou částečně k dispozici k financování deficitů i v roce 2006. Z tohoto důvodu očekáváme příští rok pokles podílu vládního dluhu na HDP. V letech 2007 a 2008 je dynamika dluhu určována téměř výlučně deficitem vládního sektoru a růstem nominálního HDP.

<sup>11</sup> Při tempu růstu nominálního HDP kolem 7 % ročně a úrovni dluhu cca 38 % HDP umožní stabilizaci podílu dluhu na HDP deficit na úrovni cca 2,5 – 3,0 % HDP.

Tabulka 4.5: Vývoj vládního dluhu a související ukazatele

v % HDP	Rok 2004	Rok 2005 (1)	Rok 2006 (2)	Rok 2007 (2)	Rok 2008 (2)
Úroveň hrubého dluhu	36,8	37,4	37,1	37,9	37,8
Změna hrubého dluhu	0,0	0,6	-0,3	0,8	-0,1
<b>Příspěvky ke změně hrubého dluhu</b>					
Primární saldo	1,8	3,5	2,5	2,0	1,2
Úroky (včetně FISIM)	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5
Nominální růst HDP	-2,6	-2,0	-2,3	-2,4	-2,6
Ostatní faktory působící na úroveň dluhu	-0,5	-2,3	-1,8	-0,1	-0,2
- Rozdíl mezi hotovostním a aktuálním přístupem	-0,2	-0,5	-0,1	0,0	0,0
- Čistá akumulace finančních aktiv	-0,6	-3,5	0,0	0,0	0,0
z toho: Privatizační příjmy	-0,6	-3,5	0,0	0,0	0,0
- Přecenění a ostatní faktory	0,3	1,8	-1,7	-0,1	-0,1
p.m. implicitní úroková míra z úrovně dluhu	3,7	3,7	3,8	3,9	4,1

(1) Odhad

(2) Trendové hodnoty nebo průměry za období

Poznámka: Rozdíl mezi hotovostním a aktuálním přístupem je aproximován rozdílem mezi saldem v národní metodice, které je sestavována na hotovostním principu a těsněji koreluje s vývojem dluhu, a saldem v metodice ESA 95. Čistá akumulace finančních aktiv obsahuje pouze pokles aktiv z titulu privatizace. Přecenění a ostatní faktory je dopočtová položka.

Zdroj: MF ČR

Z hlediska řízení vládních závazků a koncipování střednědobé strategie financování centrální vlády jsou ve středu pozornosti ty segmenty zadlužení vládního sektoru, jejichž finanční zajištění je v přímé odpovědnosti MF. Hlavní bilanční položku těchto vládních závazků představuje státní dluh (23,7 % HDP). Dále se jedná o závazky plynoucí z krytí očekávaných likvidních potřeb ČKA v horizontu let 2006 až 2008 (1,2 % HDP) a o rizikové státní záruky (8,2 % HDP), které vůči výdajové straně státního rozpočtu představují analogická finanční rizika jako dluhová struktura.

Počínaje rokem 2005 bylo zahájeno integrované řízení uvedených tři segmentů z hlediska nákladů a rizik a z hlediska plánování strategie financování a emisní činnosti. Od roku 2006 je plánováno rozšíření této portfoliové integrace také o stranu státních finančních aktiv bez zahrnutí zahraničních pohledávek (6,8 % HDP), která umožní další zefektivnění řízení v rámci širší vládní finanční bilance.

### Řízení refinančního rizika

V prvním pololetí roku 2004 vyhlásilo MF v souvislosti s rozhodnutím zahájit pravidelnou emisní činnost na zahraničním trhu pozvolnou tříletou trajektorii poklesu podílu krátkodobého státního dluhu (splatného do jednoho roku). Na období 2004 až 2006 byly stanoveny následující cíle: 25,0 až 30,0 % pro rok 2004, 22,5 až 27,5 % pro rok 2005 a 20,0 až 25,0 % pro rok 2006. Ke konci roku 2004 byla dosažena hodnota přesně na úrovni dolní hranice vyhlášeného koridoru 25,0 %, což umožnilo urychlit postup snižování krátkodobého dluhu. Pro rok 2005 byl vyhlášen cíl 24 % a méně a počínaje koncem roku 2006 cíl 20 % a méně. Do konce roku 2005 očekáváme hodnotu cca 22 %, tj. splnění cíle pro tento rok. Ke konci roku 2006 by již mělo ministerstvo dosáhnout plánované konečné a dlouhodobě cílené limitní hranice 20 %, která se počínaje rokem 2007 stane jedním z fundamentálních limitů řízení rizik v následujících letech.

Dalším ukazatelem používaným při řízení refinančního rizika je průměrná doba do splatnosti státního dluhu. V prosinci 2004 ve Strategii financování a řízení státního dluhu vyhlásilo Ministerstvo pro konec roku 2005 poprvé cíl 5,5 až 6,5 let. Ke konci tohoto roku je očekávaná hodnota na úrovni kolem 5,8 let. V politice prodlužování splatnosti státního dluhu bude MF pokračovat i ve střednědobém výhledu.

### Řízení úrokového rizika

Úrokové riziko zůstává nejdůležitějším tržním rizikem řízení státního dluhu. V souvislosti se zahájením řízení úrokového rizika prostřednictvím finančních derivátů zahájilo ministerstvo v roce 2002 roční cílování modifikované durace státního dluhu. Tento nově definovaný cíl včetně efektu finančních derivátů má pro rok 2005 podobu  $3,8 \pm 0,4$  let. Oproti roku 2004 (cíle 3,3 až 4,3 let) došlo tedy k zachování středové cílové hodnoty durace při současném celkovém zúžení pásma o 0,2 roku. Ve střednědobém výhledu ministerstvo již neplánuje další výraznější zvyšování modifikované durace, ale stejně jako letos bude usilovat o její stabilizaci v užším pásmu.

Současná expozice vůči změně úrokových sazeb do 1 roku generovaná strukturou státního dluhu (po zahrnutí derivátových operací), tzv. úrokový refixing do 1 roku, se přitom od konce třetího čtvrtletí 2004 stabilizovala pod hranicí 30 %.

**Tabulka 4.6: Státní dluh z hlediska úročení**

v %	Rok 2002	Rok 2003	Rok 2004	Rok 09/2005
<b>1. Fixně úročený dlouhodobý dluh</b>	<b>57,1</b>	<b>64,7</b>	<b>75,2</b>	<b>76,3</b>
1a. z toho: splatný do 1 roku	7,2	7,9	3,7	4,5
<b>2. Variabilně úročený dlouhodobý dluh</b>	<b>1,1</b>	<b>2,4</b>	<b>3,5</b>	<b>8,8</b>
<b>3. Státní pokladniční poukázky</b>	<b>41,4</b>	<b>32,6</b>	<b>21,2</b>	<b>14,8</b>
<b>4. Bezúročný dluh</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
4a. z toho: splatný do 1 roku	0,3	0,3	0,1	0,1
<b>5. Dluh s úrokovou refixací do 1 roku (1a + 2 + 3 + 4a)</b>	<b>50,0</b>	<b>43,2</b>	<b>28,5</b>	<b>28,2</b>
<b>6. Po zahrnutí efektu úrokových swapů</b>	<b>36,8</b>	<b>36,4</b>	<b>27,0</b>	<b>27,9</b>

*Poznámka: Údaje v tabulce jsou včetně vlivu měnových a úrokových derivátových operací. Efekt realizovaných portfoliových derivátů, které nejsou spojeny s konkrétními dluhovými nástroji, je zachycen v položce 6.*

Zdroj: MF ČR

Úroková citlivost dluhového portfolia včetně derivátových operací vyjádřená pomocí modifikované durace je očekávána ke konci roku 2005 v rozmezí 3,9 až 4,0 roku a pohybuje se tak ve vyhlášeném cílovém pásmu. Z výše státního dluhu a jeho struktury z hlediska úročení lze odvodit, že zvýšení úrokových sazeb o jeden procentní bod by při zohlednění efektu derivátových operací v horizontu jednoho roku zvýšilo úrokové platby o cca 1,8 mld Kč (0,1 % HDP).

### Řízení měnového rizika

Kurzová expozice státního dluhu zůstává i na konci roku na zanedbatelné úrovni 0,07 %.<sup>12</sup> Emise eurobondů v roce 2004 a 2005 byly na základě dohody mezi guvernérem ČNB a

<sup>12</sup> Jedná se o USD směňky vydané na účast České republiky v EBRD a o cca EUR 12 mil jistiny eurobondu z roku 2005, která zůstala měnově nezajištěna.



ministrem financí zajištěny proti kurzovému riziku, čímž byl zároveň eliminován potenciální apreciační tržní dopad jednorázové konverze emisního výnosu 1,5 mld, resp. 1 mld euro do korun. Vyšší měnová expozice je přítomna ve struktuře rizikových státních záruk (cca 28 %).

### Rizikový profil portfolia státních záruk

Z pohledu řízení tržních rizik výdajové strany státního rozpočtu není relevantní pouze struktura státního dluhu, ale také struktura portfolia poskytnutých státních záruk za úvěry, u nichž státní rozpočet hradí splátky jistiny a úrokové platby. MF tak přistoupilo k integrovanému sledování portfolia státního dluhu a rizikových státních záruk. V rámci řízení státního dluhu bylo zahájeno pravidelné monitorování portfolia státních záruk ve vazbě na strategické cíle dluhové politiky státu a řízení rizik ministerstva.

**Tabulka 4.7: Rizikový profil státního dluhu včetně státních záruk (ke konci září 2005)**

	Nominální objem	Cizoměnové závazky	Variabilně úročené závazky	Závazky splatné do 1 roku	Průměrná splatnost	Modifikovaná durace
	mld Kč	%	%	%	roky	roky
Státní dluh	662,6	0,1	4,3	19,4	5,8	3,9
Analyzované státní záruky	95,6	27,9	23,1	27,4	3,9	2,3
<b>Celkem portfolio</b>	<b>758,2</b>	<b>3,6</b>	<b>6,7</b>	<b>21,4</b>	<b>5,6</b>	<b>3,7</b>

Zdroj: MF ČR

Integrované řízení vládních závazků se v prvním roce své implementace osvědčilo a mělo by postupem času vést k dalšímu rozšiřování směrem k propojení struktury státních závazků také s portfoliem státních finančních aktiv.

## 4.6 Rozpočtové důsledky významných strukturálních reforem

V tomto roce předložila vláda do Poslanecké sněmovny balíček sociálních zákonů, jehož přijetí by mělo posílit motivaci k pracovní činnosti a větší snaze ke změně sociální a ekonomické situace. Změny prohlubují již schválená opatření, která byla uvedena v předešlých Konvergenčních programech (omezení výše nemocenských dávek a dávek státní sociální podpory, umožnění souběhu výdělků a pobírání rodičovského příspěvku, nárok na sociální dávky podmíněný povinností přijmout osm hodin veřejně prospěšných prací měsíčně).

Nově navrhované změny se týkají následujících institutů:

- Životního a existenčního minima.
- Nemocenského pojištění.
- Pomoci v hmotné nouzi.
- Sociálních služeb.
- Sociálního zabezpečení.

V oblasti životního minima a pomoci v hmotné nouzi jde o snahu nastavit systém sociálních dávek tak, aby se lidem vyplatilo pracovat. Smyslem je dostatečně a spravedlivě ochraňovat občany před hmotnou nouzí, ale zároveň je motivovat k aktivnímu hledání zaměstnání a

přijetí i méně placené práce zvýhodněním těch, kteří prokážou snahu zvýšit si příjem vlastní prací.

### Box 4.1: Plánované změny v sociálním zabezpečení

Nově zavedené **životní minimum** bude jednosložkové. Částky životního minima potřebné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb budou nově odstupňovány podle pořadí osob v domácnosti a u nezaopatřených dětí ještě i podle věku. Změna konstrukce životního minima ovlivní také výši dávek státní sociální podpory. Částky vyjadřující náklady na bydlení by měly být ze životního minima vyloučeny s tím, že ochrana v oblasti bydlení bude řešena v rámci systému státní sociální podpory poskytováním nově koncipovaného příspěvku na bydlení a v systému hmotné nouze doplňkem na bydlení. Důvodem tohoto kroku jsou výrazně diferencované náklady na bydlení.

Současně bude zaveden nový institut **existenčního minima**. To bude vyjadřovat náklady minimálního životního standardu umožňujícího přežití. Existenční minimum bude garantovat určitý minimální životní standard osobám v hmotné nouzi, které nebudou mít nárok na zajištění živobytí ve výši životního minima, ale s ohledem na nedostatečnou snahu o zvýšení příjmu vlastním přičiněním jim bude poskytnuta pomoc pouze na úrovni jejich existenčního minima. Cílem navrhované úpravy o pomoci v hmotné nouzi je omezit dlouhodobou závislost na sociálních dávkách a finančně zvýhodnit ty příjemce dávek, kteří budou při řešení své situace aktivní.

V oblasti **nemocenských dávek** by měla být náhrada mzdy v období prvních 14 kalendářních dnů pracovní neschopnosti vyplácena zaměstnavatelem. Toto opatření by ale současně mělo být kompenzováno snížením pojistné sazby pro zaměstnavatele o 1,9 p.b. (z 3,3 % na 1,4 %). Pozitivní dopad bude spojen zejména se zabráněním narůstání výdajů v důsledku rostoucí četnosti krátkodobé nemoci, neboť ta již nebude ovlivňovat systém nemocenského pojištění, ale výsledky hospodaření zaměstnavatelů. Z titulu převodu výplaty nemocenské na zaměstnavatele se očekává pokles výdajů státního rozpočtu ve výši 9,2 mld. Kč v roce 2007 a 10,3 mld. Kč v roce 2008. Avšak čistý dopad změn v oblasti nemocenských dávek (po započtení snížení pojistného) bude negativní ve výši -10,7 mld. Kč v roce 2007 a -10,9 mld. Kč v roce 2008.

V rámci sociálního balíčku dochází dále ke změně konstrukce vyplácení některých dávek. Zásadní změna se týká zejména zákona o sociálním zabezpečení, kde vzhledem k zavedení **příspěvku na péči** dochází ke zrušení zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku v péči o osobu blízkou nebo jinou osobu. Účelem příspěvku na péči je přispět osobám, které jsou pro svou nepříznivou sociální situaci závislé na pomoci jiné osoby a na zajištění potřebné pomoci zejména prostřednictvím služeb sociální péče. Nárok na příspěvek je založen na systému individuálního posuzování schopnosti osob zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti. Výše příspěvku je stanovena diferencovaně podle věku posuzované osoby a dále podle míry závislosti osoby v nepříznivé sociální situaci na pomoci jiné osoby.

Dále se navrhuje **nová definice vyměřovacího základu** pro platbu státu do veřejného zdravotního pojištění za tzv. státní pojištěnce (děti, důchodci, nezaměstnaní apod.) s cílem zajistit jeho pravidelnou valorizaci. To na jedné straně prohloubí deficit ve státním rozpočtu, na straně druhé posílí zdroje veřejného zdravotního pojištění. Negativní dopad tak nastane v případě, že vyšší zdroje budou použity na zvýšení výdajů na zdravotní péči.

Předpokládá se také úprava pojistného na sociální zabezpečení novelizací zákona o nemocenském pojištění, zavedením **maximálního vyměřovacího základu** pro zaměstnance a úpravy maximálního vyměřovacího základu OSVČ. Maximálním vyměřovacím základem zaměstnance pro placení pojistného je navrhována v roce 2007 částka ve výši šedesátinásobku průměrné mzdy, v roce 2008 částka ve výši čtyřicetiosminásobku a od roku 2009 částka ve výši třicetišestinásobku průměrné mzdy. Odpovídajícím způsobem bude upraven i vyměřovací základ osob samostatně výdělečně činných<sup>13</sup>. Celkový odhadovaný dopad uvedených změn činí -22,4 mld. Kč v roce 2006 a -24,2 mld. Kč v roce 2007.

<sup>13</sup> Navrhovaným maximálním vyměřovacím základem osoby samostatně výdělečně činné pro pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti je před rokem 2007 částka 486 000 Kč, v roce 2007 částka ve výši šedesátinásobku průměrné mzdy, v roce 2008 částka ve výši čtyřicetiosminásobku průměrné mzdy a od roku 2009 částka ve výši třicetišestinásobku průměrné mzdy, přičemž tyto částky se sníží o 40 500 Kč před rokem 2007, o pětinašobek průměrné mzdy v roce 2007, o čtyřnásobek průměrné mzdy v roce 2008 a o trojnásobek průměrné mzdy od roku 2009.

Tabulka 4.8: Dopady navrhovaných sociálních zákonů

v mld. Kč	Rok 2007	Rok 2008
<b>Dopad na příjmy</b>		
Nový zákon o nemocenském pojištění	-19,9	-21,2
Změny týkající se úprav vyměřovacích základů	-2,5	-3,0
<b>Celkový vliv na sociální příjmy</b>	<b>-22,4</b>	<b>-24,2</b>
<b>Dopad na výdaje</b>		
Nový zákon o nemocenském pojištění	-9,2	-10,3
Státní sociální podpora v důsledku nového životního minima	3,6	3,9
Nové dávky hmotné nouze	10,0	10,5
Zrušení dávek sociální potřeby	-6,4	-6,4
Příspěvek na sociální lůžko ve zdravotnických zařízeních	1,2	2,0
Příspěvek na péči (nový zákon o sociálních službách)	8,0	8,3
Zrušení zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku v péči o osobu blízkou nebo jinou osobu	-3,7	-3,8
Nově definovaný vyměřovací základ pro platbu státu do veřejného zdravotního pojištění	3,1	3,9
<b>Celkový vliv na sociální výdaje</b>	<b>6,6</b>	<b>8,1</b>

Zdroj: MF ČR

Uvedená opatření posilují motivaci k aktivní účasti na trhu práce a omezují zneužívání sociálního systému. Zvýšené nároky na občany budou kompenzovány zvýšením výdajů do sociální oblasti. Celkový výdajový dopad všech navrhovaných opatření v rámci sociálního balíčku je negativní a činí 29,0 mld. Kč v roce 2007 a 32,3 mld. Kč v roce 2008.

Tento balíček je v současné době projednáván Poslaneckou sněmovnou. Jeho schválení v předložené podobě by mělo významné rozpočtové dopady a představuje riziko pro plnění fiskálních cílů do roku 2008. Vzhledem k tomu, že vláda přijala závazné výdajové rámce na roky 2007 a 2008, bude nutné kompenzovat rozpočtové dopady navržených změn úsporami v jiných oblastech.