

2 Vývoj veřejných financí

2.1 Veřejné rozpočty – peněžní toky

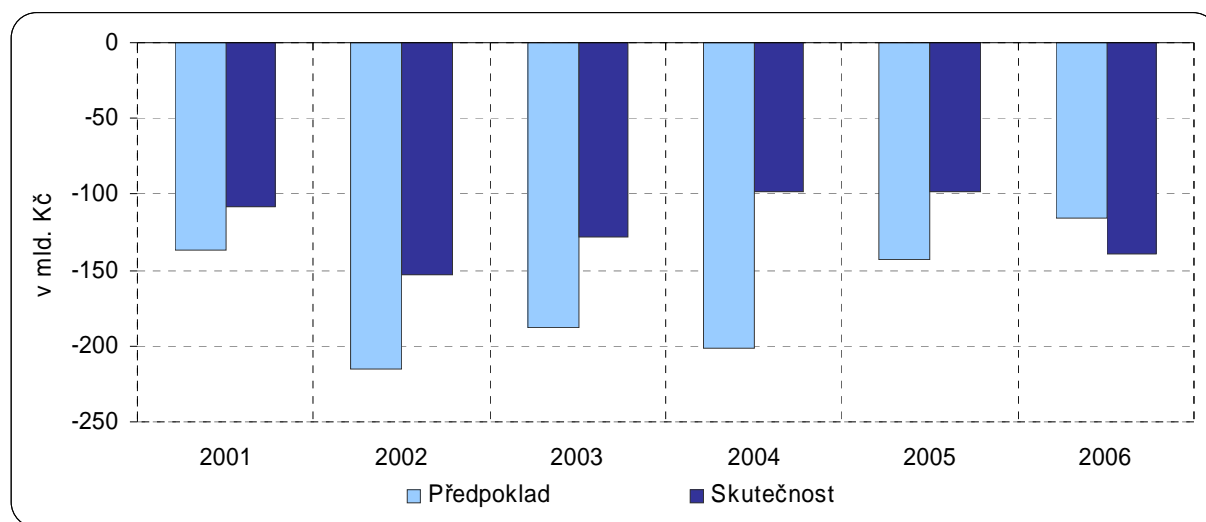
Veřejné rozpočty v roce 2006

Saldo veřejných rozpočtů očištěné o finanční operace činilo -139,1 mld. Kč a v podílovém vyjádření dosáhlo -4,3 % HDP. Skutečný deficit byl ve srovnání s původními předpoklady¹ o 12,2 mld. Kč vyšší, zatímco v minulých letech tomu bylo naopak. V předchozích letech bylo vždy dosaženo výrazně lepších výsledků, než činila původní očekávání. Deficit pro fiskální cílení činil 102,2 mld. Kč, tj. 3,2 % HDP a byl o 0,6 p.b. nižší než stanovený fiskální cíl (blíže viz část 3.2).

Odchylna celkového deficitu od původního záměru byla způsobena změnami jak na příjmové, tak i na výdajové straně veřejných rozpočtů. Ve srovnání s původními předpoklady nebyly celkové příjmy naplněny o 18,9 mld. Kč a výdaje o 6,7 mld. Kč.

Následující graf ukazuje srovnání předpokládaných a skutečně dosažených výsledků hospodaření veřejných rozpočtů v letech 2001 až 2006.

Graf 2-1: Předpokládaná a skutečná salda veřejných rozpočtů¹



Celkové daňové příjmy veřejných rozpočtů (včetně pojistného na sociální a zdravotní zabezpečení), které tvořily 88,7 % celkových příjmů veřejných rozpočtů, nebyly naplněny o 1,7 mld. Kč. Ze skutečného celkového inkasa daňového výnosu směřovalo 71,1 % do státního rozpočtu, 26,3 % do rozpočtů územních samosprávných celků a 2,6 % do rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury a Státního fondu životního prostředí. K největší záporné odchylce oproti původním předpokladům došlo u daně z příjmů fyzických osob (-8 mld. Kč) a také spotřebních daní (-6,7 mld. Kč). Naopak velmi příznivě se vyvíjelo inkaso pojistného na sociální a zdravotní zabezpečení, které tvořilo 40,2 % celkových daňových příjmů. Jeho výběr byl o 7,9 mld. Kč vyšší než činil původní předpoklad, což

¹ Data jsou vždy srovnávána s rozpočtovou dokumentací předchozího roku.

bylo ovlivněno zejména růstem platby státu za státní pojištěnce u zdravotního pojištění, a také příznivým ekonomickým vývojem (pokles nezaměstnanosti, růst mezd a platů, zvýšení minimální mzdy). Dále nebyl naplněn objem očekávaných dotací z EU cca o 25 mld. Kč. Nenaplnění těchto příjmů bylo částečně nahrazeno překročením některých ostatních příjmů.

Skutečné výdaje nedosáhly původních předpokladů u běžných ani u kapitálových výdajů. Z běžných výdajů byly nižší zejména položky ostatní neinvestiční nákupy a související výdaje, zatímco např. výdaje na transfery obyvatelstvu včetně neziskových organizací byly především díky legislativním změnám v sociální oblasti výrazně překročeny. Ke značnému zvýšení výdajů oproti původním předpokladům došlo také u dotací finančním institucím (viz níže Státní rozpočet). Nenaplnění kapitálových výdajů do značné míry souvisí s očekávanou realizací projektů spolufinancovaných z prostředků EU.

Schodek státního rozpočtu (viz Box 1) byl ve srovnání s původním předpokladem o 23,1 mld. Kč vyšší a dosáhl tak 135,1 mld. Kč. Projevily se zde opět změny jak na příjmové, tak zejména na výdajové straně.

Příjmy státního rozpočtu nedosáhly původně předpokládané výše o 31,4 mld. Kč. Jedním z důvodů bylo nenaplnění celkových daňových příjmů (včetně pojistného na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění) ve výši 7,6 mld. Kč, které bylo patrně zejména u spotřební daně a DPH, zatímco u příjmů právnických osob došlo k mírnému překročení schváleného rozpočtu. Dále se zde také projevilo nižší čerpání dotací od mezinárodních institucí, než bylo původně očekáváno. Nižší inkaso těchto příjmů bylo zčásti kompenzováno vyšším výběrem nedaňových příjmů.

Skutečné výdaje státního rozpočtu byly o 8,3 mld. Kč vyšší, než činila předpoklad. Předpokladu nedosáhly např. ostatní neinvestiční výdaje (o 13,4 mld. Kč) a také kapitálové výdaje (o 8,3 mld. Kč). Na této úspore se podílely především převody prostředků do rezervních fondů ve výši 45,9 mld. Kč. Tato úspora byla z velké části vyvážena navýšením výdajů mj. v důsledku nové legislativy v sociální oblasti (např. zvýšení výdajů o 9,3 mld. Kč určených na důchody). Uhrazena byla také původně nerozpočtovaná státní záruka ve prospěch ČNB za ztráty vzniklé v souvislosti s konsolidací bankovního sektoru (14,0 mld. Kč) a úhrada závazku Ministerstva financí vůči ČNB plynoucího z pohledávky vůči Národní bance Slovenska (1,2 mld. Kč). Současně došlo k navýšení úhrady ztráty ČKA z původně rozpočtovaných 10 mld. Kč na 20 mld. Kč.

I když všechny ostatní subjekty dosáhly lepších výsledků, než se původně předpokládalo, nestačily eliminovat odchylku státního rozpočtu od původního předpokladu, což ovlivnilo celkový deficit veřejných rozpočtů.

Vysoký deficit veřejných rozpočtů se promítl také do růstu jejich **dluhu**, který se ke konci roku 2006 zvýšil na 877,7 mld. Kč a v relaci k HDP činil 27,4 %. Hlavní příčinou tohoto růstu byl zejména deficit státního rozpočtu. Růst zadlužení veřejných rozpočtů vede k růstu nákladů dluhové služby se všemi negativními dopady, které s sebou přináší tzv. snowball effect. Vyšší dluhová služba znamená za jinak nezměněných podmínek nižší volné prostředky na jiné veřejné výdaje.

Veřejné rozpočty v roce 2007

Ani rok 2007 nepřinese výrazné změny ve vývoji hospodaření veřejných rozpočtů. Očekávaný deficit by měl činit 150,4 mld. Kč, tj. 4,3 % HDP. Ve srovnání s předpoklady schválenými v rozpočtové dokumentaci pro rok 2007 dochází díky zpřesnění odhadu u celkového deficitu ke zhoršení o 4,4 mld. Kč. Saldo pro fiskální cílení dosáhne -141,9 mld. Kč, tedy -4,1 % HDP (blíže viz část 3.2).

Deficity jsou očekávány u územních samosprávných celků i mimorozpočtových fondů, nicméně hlavním faktorem deficitnosti veřejných rozpočtů nadále zůstává státní rozpočet. Nedostatek vlastních příjmů některých státních fondů (zejména Státního fondu dopravní infrastruktury a Státního fondu rozvoje bydlení) v souvislosti s nastavenými výdajovými programy bude hlavní příčinou jejich předpokládaného deficitního hospodaření. Vyčerpání prostředků z minulých let (především dotací z Fondu privatizace) může v dalších letech znamenat ohrožení činnosti těchto fondů. Zdravotní pojišťovny sice očekávají přebytek hospodaření, nicméně systém zdravotního pojištění je nevybilancovaný a není schopen s využitím vlastních zdrojů udržet dlouhodobou rovnováhu.

Převážná část deficitů veřejných rozpočtů bude financována dluhovými nástroji, jejichž objem ke konci roku 2007 dosáhne 978,5 mld. Kč, tj. 28,3 % HDP. Z hlediska váhy se na zadlužení veřejných rozpočtů bude nejvíce podílet státní rozpočet (90,9 %), následovat budou územní samosprávné celky a státní fondy (Státní zemědělský a intervenční fond a Státní fond životního prostředí), které již jsou nuceny k financování svých záporných sald využívat dluhové nástroje.

Box 1: Metodika peněžních toků

Zachycuje příjmy a výdaje v okamžiku, kdy jednotlivé subjekty veřejných rozpočtů realizují související peněžní tok. Je používána zejména v rozpočtových dokumentech, má přímou vazbu na schvalovaný státní rozpočet, rozpočty státních fondů a ostatních subjektů veřejných rozpočtů.

Peněžní princip přistupuje k zaznamenávání příjmů a výdajů na základě provedené platby, nikoli na základě vzniku pohledávky resp. závazku. Základními analytickými prvky jsou příjem/výdaj, schodek/přebytek a financování (včetně poskytnutých půjček a jejich splátek).

Schodek/přebytek veřejných rozpočtů představuje rozdíl peněžních příjmů a výdajů, ukazuje potřebu/schopnost financování. Saldo veřejných rozpočtů je v této části uváděno bez vlivu finančních operací a představuje tak saldo příjmů a výdajů očištěné o privatizační příjmy a další *finanční operace*.

Saldo pro fiskální cílení je saldo veřejných rozpočtů (bez vlivu *finančních operací*) dále očištěné o dotace transformačním institucím a další náklady transformačního procesu.

Financování je shodné s deficitem a představuje změny v přijatých vládních úvěrech a dluhopisech, změnu hotovostí, aktivní operace řízení likvidity, včetně změny pohledávek z titulu poskytnutých půjček a jejich splátek. Slouží pro hodnocení rozpočtové politiky se zaměřením na její dopady a účinky na finanční trhy a jejich stabilitu.

Finanční operace jsou transakce, které vytvářejí či umožňují finanční pohledávku a nejsou tudíž prvotním výdajem, dále pak dopady operací spojených s rezervními fondy. Jedná se pouze o změnu v rámci finančních aktiv. Patří sem např. poskytované návratné finanční výpomoci, nákup a prodej majetkových účastí státu (akcií), tj. operace, kdy se jedno finanční aktivum (např. peníze) mění v jiné finanční aktivum (např. pohledávku). Obdobně platba za realizovanou garanci představuje vznik pohledávky státu za subjektem, jemuž byla záruka vystavena. V případě, že realizovaná garance není návratná, klasifikuje se jako výdajový kapitálový transfer.

Dluh v prezentovaném pojetí představuje objem dluhových nástrojů (zahraničních půjček, úvěrů od bank, státních dluhopisů a dluhopisů emitovaných územními samosprávnými celky).

Státní dluh, definovaný v Zákoně o rozpočtových pravidlech č. 218/2000 Sb., tvoří souhrn státních

finančních pasiv. Státními finančními pasivy jsou závazky vzniklé ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů a jiné závazky státu. Nezahrnuje tedy žádné závazky mimorozpočtových fondů, systému zdravotního pojištění a místních vlád, ani státní záruky nebo jakékoliv další podmíněné závazky vládního sektoru.

Institucionální pokrytí veřejných rozpočtů

Státní rozpočet vč. Národního fondu a Fondu privatizace (bývalého Fondu národního majetku), úhrady ztrát ČKA podle dluhopisového programu, očištěný o čistý vliv převodů do rezervních fondů.

Mimorozpočtové fondy - státní fondy, Pozemkový fond ČR.

Veřejné zdravotní pojištění - VZP, zaměstnanecké zdravotní pojišťovny.

Územní samosprávné celky – obce, kraje, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionů soudržnosti.

Termín veřejné rozpočty použitý v této publikaci představuje z hlediska institucionálního pokrytí užší pojem než sektor vládních institucí. **Oproti institucionálnímu pokrytí sektoru vládních institucí** veřejné rozpočty dosud **nezahrnují**: Českou konsolidační agenturu vč. dceřiných společností, Českou inkasní, Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, veřejné vysoké školy, Správu železniční dopravní cesty, PPP Centrum, veřejné výzkumné instituce a část příspěvkových organizací klasifikovaných ve vládním sektoru. Tyto subjekty jsou zahrnuty ve veřejných rozpočtech pouze transfery mezi těmito subjekty a příslušnými složkami veřejných rozpočtů.

2.2 Vládní sektor – národní účty (ESA 95)

Hospodaření sektoru vládních institucí skončilo v roce 2006 deficitem 94 mld. Kč, což představuje 2,9 % HDP. Nejvíce se na deficitu tradičně podílel subsektor ústřední vlády, který skončil své hospodaření za rok 2006 deficitem 99,7 mld. Kč, tj. 3,1 % HDP.

V roce 2007 se očekává výrazné prohloubení deficitu sektoru vládních institucí, a to až na 138,1 mld. Kč, v podílovém vyjádření 4,0 % HDP. U subsektoru ústřední vlády se předpokládá prohloubení deficitu až na 142,7 mld. Kč (4,1 % HDP).

Příjmy vládního sektoru

Příjmy sektoru vládních institucí dosáhly v roce 2006 objemu 1267,1 mld. Kč a činily 39,5 % HDP. Oproti roku 2005 vzrostly o 5,5 % a ve srovnání s předchozími čtyřmi roky lze nárůst příjmů hodnotit jako pomalejší. Hlavním důvodem tohoto vývoje byly především změny daňové legislativy. Nejzřetelnější je tento vliv u daně z příjmů, která po období poměrně vysokých přírůstků zaznamenala v letech 2005 a 2006 jen velmi mírný růst. V roce 2006 k nižší dynamice příjmů přispěly i daně na výrobu a dovoz zejména díky dani z přidané hodnoty, která vykazala meziročně mírný pokles (zvláště vlivem přeřazení některých položek podléhajících dani do snížené sazby). Růst těchto daní tak v posledních letech patřil k jedněm z nejnižších. Naopak rekordního tempa růstu dosáhly uvedené daně v roce 2004. Hlavní příčinou tohoto vývoje byly legislativní změny přijaté v důsledku harmonizace daňových zákonů s právem EU, které byly nejzřetelnější u vývoje DPH a částečně také u

spotřebních daní. Naproti tomu sociální příspěvky vykazují v čase poměrně stabilní tempa růstu, neboť v této oblasti nedošlo k žádné významnější změně legislativy.

Z tabulky (viz Tabulka 2-1) vyplývá, že celkové příjmy sektoru vládních institucí vykazují během posledního období růstu mírný pokles v podílu na HDP. Nejvíce k tomuto vývoji přispívají daňové příjmy, které od roku 2004 poklesly o 1,7 p.b. a dosáhly v roce 2006 v poměrovém vyjádření 19,8 % HDP. Rovněž v roce 2007 se předpokládá jejich pokles. Spolu se sociálními příspěvky tento ukazatel tvoří tzv. daňovou kvótu, která od roku 2004 poklesla o 1,8 p.b. na hodnotu 34,8 % HDP v roce 2006. Pro rok 2007 se předpokládá její další výraznější pokles o 1,0 p.b. Na poklesu daňové kvóty se podílí nejvíce daně z příjmů, dále DPH a také poměrně velká dynamika růstu HDP. Na jedné straně se zvyšuje jmenovatel daňové kvóty, současně ovšem zvýšená dynamika HDP pozitivně ovlivňuje výši daňových příjmů (na rozdíl od výdajů). Vzhledem k nižší než jednotkové elasticitě celkových daňových příjmů vůči HDP se vedle aktivních opatření ke snížení daní projevuje i autonomní pokles daňové kvóty.

Tabulka 2-1: Struktura příjmů sektoru vládních institucí

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Příjmy sektoru vládních institucí	(v % HDP)	39,5	40,7	41,5	40,4	39,5	38,1
-daňové příjmy	(v % HDP)	19,9	20,7	21,5	20,9	19,8	19,3
-sociální příspěvky	(v % HDP)	14,9	15,1	15,1	15,1	15,0	14,5
-tržby	(v % HDP)	2,7	2,9	2,7	2,6	2,5	2,4
-ostatní	(v % HDP)	2,0	2,0	2,2	1,9	2,2	1,9

Tabulka 2-2: Struktura daňových příjmů sektoru vládních institucí

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sociální příspěvky a daňové příjmy	(v % HDP)	34,8	35,8	36,6	36,0	34,8	33,8
-daň z příjmu fyzických osob	(v % HDP)	4,7	4,9	4,8	4,6	4,3	4,2
-daň z příjmu právnických osob	(v % HDP)	4,3	4,6	4,7	4,5	4,3	4,3
-DPH	(v % HDP)	6,3	6,4	7,3	7,1	6,5	6,2
-spotřební daně	(v % HDP)	3,2	3,4	3,6	3,7	3,7	3,8
-sociální příspěvky	(v % HDP)	14,9	15,1	15,1	15,1	15,0	14,5
-ostatní daně a poplatky	(v % HDP)	1,5	1,5	1,1	1,0	0,9	0,8

V roce 2007 očekáváme růst příjmů sektoru vládních institucí o 4,2 %. Příjmy by měly dosáhnout hodnoty 1320,3 mld. Kč, což představuje 38,1 % HDP. Nejvíce by k jejich růstu měly přispět běžné daně z důchodů, jmění a jiné (reprezentované především daní z příjmů právnických a fyzických osob) a dále pak sociální příspěvky.

Příspěvky k růstu v následující tabulce vyjadřují případný procentuální nárůst či pokles celkových příjmů, pokud by došlo ke změně pouze příslušné položky.

Tabulka 2-3: Příspěvky k růstu příjmů v roce 2007

Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	(p.b.)	1,3
Sociální příspěvky	(p.b.)	1,7
DPH	(p.b.)	0,5
Spotřební daně	(p.b.)	0,9
Ostatní daně	(p.b.)	-0,1
Tržby	(p.b.)	0,4
Ostatní příjmy	(p.b.)	-0,5
Celkem	(růst v %)	4,2

Box 2: Produkce sektoru vládních institucí

Sektor vládních institucí přispívá poměrně velkým dílem k růstu hrubého domácího produktu. Hlavním úkolem tohoto sektoru je sice přerozdělovat národní bohatství, zároveň však sektor vytváří po sektoru nefinančních podniků druhou největší přidanou hodnotu, která vstupuje do výpočtu HDP. Produkce tohoto sektoru dosáhla v roce 2006 hodnoty 596,1 mld. Kč, což představuje 18,6 % HDP. Dominantní část samozřejmě tvoří netržní produkce, která dlouhodobě představuje více než 90 % produkce tohoto sektoru. Menší část produkce vstupuje do příjmů jako tržby. Největší část produkce je tvořena v subsektoru místních vládních institucí, následována jen velmi těsně subsektorem ústřední vlády. Fondy sociálního zabezpečení se pak na této produkci podílejí naprosto zanedbatelně, což je dáno především tím, že subjekty, kterým zdravotní pojišťovny platí za zdravotnické služby poskytované sektoru domácností, nejsou součástí tohoto subsektoru, a produkce se tak vytváří jinde. Mezi spotřeba sektoru vládních institucí dosáhla v roce 2006 hodnoty 213,5 mld. Kč, a hrubá přidaná hodnota tohoto sektoru byla v roce 2006 celkem 382,6 mld. Kč. Jelikož většina produkce tohoto sektoru je netržní, není možné spolehlivě na trhu stanovit její cenu. K ocenění se přistupuje na bázi vlastních nákladů (spotřeba fixního kapitálu, náhrady zaměstnancům, mezipotřeba, ostatní čisté daně na produkci), v rámci nichž jsou největšími položkami náhrady zaměstnancům a spotřeba fixního kapitálu. Většina přidané hodnoty tohoto sektoru je přidělena právě zaměstnancům. Tato hodnota činila v roce 2006 celkem 250,6 mld. Kč a představovala 65,5 % hrubé přidané hodnoty; spotřeba fixního kapitálu tvořila celkem 138,9 mld. Kč, což představovalo 36,3 % hrubé přidané hodnoty. Čistý provozní přebytek tohoto sektoru se dostal do mírně záporných hodnot, což značí, že jeho samotná produkce nedokáže pokrýt náklady spojené s opotřebením fixního kapitálu a s platy zaměstnanců. Tyto náklady se musí následně hradit z dalších příjmů, kterými tento sektor disponuje (především daně a sociální příspěvky). Toto potvrzuje funkci sektoru vládních institucí, která, jak již bylo zmíněno, spočívá především v přerozdělování bohatství.

Pod součtem přidaných hodnot jednotlivých sektorů národního hospodářství si pak můžeme představit celkovou produkci hospodářství formálně většinou reprezentovanou hrubým domácím produktem.

Výdaje vládního sektoru

Výdaje sektoru vládních institucí dosáhly v roce 2006 hodnoty 1361,1 mld. Kč, což představuje 42,5 % HDP. Oproti roku 2005 tak výdaje meziročně vzrostly o 4,2 %. Ve srovnání s vývojem v období od roku 2002 se jedná o podprůměrný nárůst. Celkové výdaje rostly na rozdíl od předchozího roku pomaleji než příjmy o 1,3 p.b. Výdaje na konečnou spotřebu vlády oproti roku 2005 vzrostly o 4 %, a tak snižovaly dynamiku růstu celkových výdajů. Konečná spotřeba byla takto ovlivněna především kolektivní spotřebou vlády, která oproti roku 2005 zpomalila svůj růst na 3,4 %. Další položkou, která poměrně výrazně přispívala k nižší dynamice výdajů, byly investiční dotace a ostatní kapitálové transfery. Rekordně nejmenšího přírůstku dosáhly celkové výdaje v roce 2004, kdy rostly pouze o 1,3 %. Nejvíce se na tomto vývoji podílely mírně klesající kolektivní spotřeba a mezipotřeba a dále pak výraznější pokles dotací na produkci, investičních dotací a jiných kapitálových transferů.

Podíl celkových výdajů sektoru vládních institucí na HDP má v posledních letech klesající tendenci. Od roku 2003 poklesl o 4,8 p.b. na 42,5 % HDP a pro rok 2007 se očekává jeho další snížení o 0,4 p.b. Nejvíce se na tomto poklesu podílejí výdaje na konečnou spotřebu vlády, které od roku 2003 klesly o 1,9 p.b. na 21,5 % HDP. Mírný pokles podílu na HDP vykazují i sociální dávky (jiné než naturální sociální transfery). Naopak mírně roste tvorba hrubého fixního kapitálu. Čítec zlomku podílu výdajů

na HDP je samotnou dynamikou HDP ovlivněn méně, než je tomu u příjmů, a proto lze pokles celkových výdajů na HDP přičíst z velké části rychle rostoucímu HDP. Ve světle výdajů na sociální transfery je tento vývoj ovšem nelichotivý. Větší dynamika HDP by kromě razantního růstu jmenovatele měla vést i k poklesu nezaměstnanosti a závislosti obyvatelstva na sociálních dávkách. Poměr sociálních transferů na HDP přesto klesal pouze nepatrně a v roce 2007 se naopak zvýšil.

Tabulka 2-4: Struktura výdajů sektoru vládních institucí

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Výdaje sektoru vládních institucí	(v % HDP)	46,3	47,3	44,4	44,0	42,5	42,1
-vládní spotřeba	(v % HDP)	22,3	23,4	22,4	22,3	21,5	20,6
-sociální dávky jiné než sociální transfer	(v % HDP)	12,4	12,2	11,8	11,5	11,4	11,8
-hrubá tvorba fixního kapitálu	(v % HDP)	3,9	4,5	4,9	4,9	5,1	5,1
-ostatní	(v % HDP)	7,8	7,1	5,2	5,2	4,6	4,6

Tabulka 2-5: Příspěvky k růstu výdajů v roce 2007

Individuální spotřeba	(p. b.)	1,4
Kolektivní spotřeba	(p. b.)	0,5
Sociální dávky jiné než nat. soc. transfery	(p. b.)	3,2
Úroky	(p. b.)	0,3
Dotace na produkci	(p. b.)	-0,3
Tvorba hrubého fixního kapitálu	(p. b.)	1,0
Ostatní	(p. b.)	1,0
Celkem	(růst v %)	7,1

V roce 2007 se očekává, že výdaje sektoru vládních institucí vzrostou na 1458,4 mld. Kč, což by mělo představovat 42,1 % HDP. Jejich tempo se proti roku 2006 velmi prudce zvýší na 7,2 %. Jednoznačně dominantním příspěvatelem k růstu celkových výdajů jsou sociální dávky jiné než naturální sociální transfery, které reflektují změny zákonů přijatých ve volebním roce 2006. Pokud bychom zafixovali všechny položky na úrovni roku 2006 a předpokládali pouze růst individuální spotřeby a sociálních dávek, výsledkem by byl růst celkových výdajů dokonce větší než byl v roce 2006 růst celkový. Poměrně velkou dynamiku vykazují také tvorba hrubého fixního kapitálu, která podobným tempem roste dlouhodobě, a individuální spotřeba.

Box 3: Výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí

Kromě součtu přidaných hodnot je možné při odvození příspěvku sektoru vlády k růstu HDP postupovat také prostřednictvím výdajů jednotlivých subjektů. Vládní výdaje se tedy v rámci národních účtů dají prezentovat v podobě jednotlivých transakcí tak, jak za sebou jdou v sekvenci národních účtů. Tuto sekvenci lze také zobrazit v konceptu výdajů na konečnou spotřebu vlády, která má pak přímou vazbu na hrubý domácí produkt. Výdaje na konečnou spotřebu vlády tvoří dlouhodobě přibližně 50 % celkových vládních výdajů. Jejich hlavními složkami jsou výdaje na kolektivní spotřebu (představuje zboží a služby kolektivní spotřeby, jako např. obrana) a individuální spotřebu (jedná se o platby za zboží a služby, které jsou dále poskytovány domácnostem a mají charakter individuální spotřeby, např. školství, zdravotnictví). Subsektor fondů sociálního zabezpečení financuje tu část individuální spotřeby, která odpovídá platbám zdravotnickým zařízením za poskytování služeb domácnostem, a tato položka tvoří stabilně přibližně čtvrtinu výdajů na konečnou spotřebu vlády. Výdaje na kolektivní spotřebu jsou placeny především subsektorem ústřední vlády a v menší míře pak subsektorem místních vlád. Fondy sociálního zabezpečení se na výdajích na kolektivní spotřebu podílejí zcela zanedbatelně, výdaje na konečnou spotřebu jsou u nich tvořeny především individuální spotřebou. Poměrně velkou část individuální spotřeby financují

rovněž místní vlády, naopak ústřední vláda se na tomto financování podílí jen velmi málo.

Výdaje na konečnou spotřebu vlády tvoří přibližně pětinu nominálního HDP. Kromě vládní spotřeby vstupuje do výpočtu HDP spotřební metodou i tvorba hrubého kapitálu vládních institucí.

Saldo sektoru vládních institucí

Deficit sektoru vládních institucí předběžně dosáhl v roce 2006 výše 94 mld. Kč, což představuje 2,9 % HDP a pohybuje se tak těsně pod referenční hodnotou danou maastrichtským kritériem (podruhé od roku 2002). Je ale nezbytné připomenout, že této hodnoty bylo dosaženo v období vysokých temp ekonomického růstu, která v následujících letech budou nejspíše odeznívat. Především díky výrazné akceleraci výdajů z důvodů růstu sociálních dávek se na rok 2007 očekává deficit sektoru vládních institucí ve výši 138,1 mld. Kč, což představuje 4,0 % HDP. Jde tak o výrazné zhoršení ve srovnání s rokem 2006.

Rozhodující vliv na deficitní hospodaření sektoru vlády má subsektor ústřední vlády. Podobně i subsektor místních vlád vykazuje od roku 2000 trvalé deficity, a negativně tak přispívá k saldu celého sektoru. Saldo subsektoru fondů sociálního zabezpečení se dlouhodobě pohybuje blízko vyrovnanosti. Výraznější hodnoty dosáhlo až za rok 2006, kdy hospodaření tohoto subsektoru skončilo přebytkem 15,1 mld. Kč, a poměrně vysoký přebytek se očekává i v roce 2007. Za takto razantním výsledkem stojí především nižší náklady na zdravotní péči hrazené ze zdravotního pojištění a zvýšení platby za státní pojištěnce (v tomto případě se nejedná o zvýšení příjmů sektoru vládních institucí, neboť pojistné za státní pojištěnce je hrazeno ze státního rozpočtu, tj. subsektorem ústřední vlády).

Tabulka 2-6: Saldo sektoru vládních institucí

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo sektoru vládních institucí (v % HDP)	-6,8	-6,6	-2,9	-3,5	-2,9	-4,0
Saldo ústřední vlády (v % HDP)	-6,1	-6,0	-2,8	-3,6	-3,1	-4,1
Saldo místní vlády (v % HDP)	-0,5	-0,5	-0,1	0,0	-0,3	-0,1
Saldo fondů sociálního zabezpečení (v % HDP)	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,5	0,2
Primární saldo (v % HDP)	-5,5	-5,5	-1,7	-2,4	-1,8	-2,8

Pozn: Primární saldo je saldo sektoru vládních institucí s vyloučením výdajových úrokových plateb.

Dluh sektoru vládních institucí

Dluh sektoru vládních institucí dosáhl v roce 2006 hodnoty 973,0 mld. Kč a činil 30,4 % HDP. Po zpomalení v roce 2005 začal růst dluhu akcelarovat a oproti roku 2006 dluh vzrostl o 7,7 %. Největší část dluhu generují ústřední vládní instituce, daleko za nimi je subsektor místních vlád. Fondy sociálního zabezpečení se na celkovém dluhu podílejí jen nepatrně a dlouhodobě vykazují nízkou míru zadlužení.

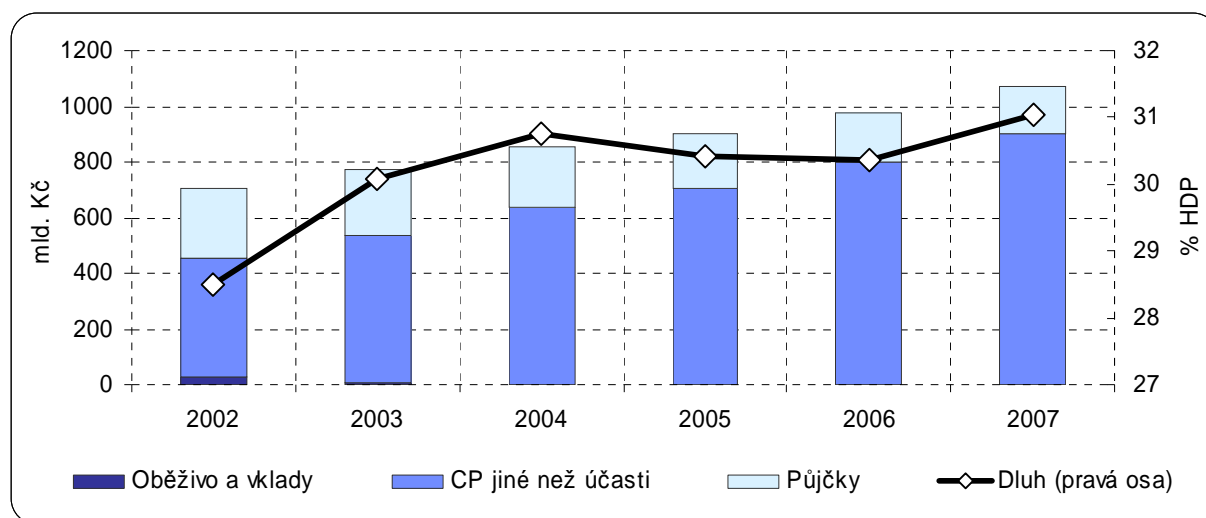
Tabulka 2-7: Hrubý konsolidovaný vládní dluh

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dluh ústřední vlády (v % HDP)	26,8	28,2	28,4	28,0	27,8	28,6
Dluh místní vlády (v % HDP)	2,0	2,3	2,6	2,7	2,7	2,7
Dluh fondů sociálního zabezpečení (v % HDP)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Vládní dluh je definován následujícími finančními instrumenty: oběživo a depozita, emitované cenné papíry jiné než účasti s vyloučením finančních derivátů a úvěry (půjčky). Vládní dluh je vykazován v nominální hodnotě, která je považována za ekvivalent jmenovité hodnoty (face value) a je

konsolidován, tzn. dluhové instrumenty v držení jiných subjektů v subsektoru, resp. sektoru vládních institucí jsou vyloučeny.

Graf 2-2: Dluh sektoru vládních institucí podle instrumentů



Strukturu vládního dluhu podle jednotlivých instrumentů přibližuje (Graf 2-2). Největší část vládního dluhu má formu dluhových cenných papírů. Jejich podíl na dluhu je dominantní a dále se zvyšuje. Druhým nejčetnějším instrumentem jsou půjčky, jejichž podíl na dluhu v posledních letech klesá. V předcházejících letech část dluhu tvořily vklady. Oběživo a vklady mají na pasivní straně svých bilancí především komerční banky a centrální banka, které jsou zařazeny do sektoru finančních institucí. Zde se jednalo o vklady přijaté Konsolidační bankou, které přešly na Českou konsolidační agenturu jako právního nástupce této banky. V současné době je jejich hodnota nulová.

Tabulka 2-8: Přejít od deficitu k dluhu

		2002	2003	2004	2005	2006
Úroveň hrubého dluhu	(v % HDP)	28,5	30,1	30,7	30,4	30,4
Změna hrubého dluhu	(p.b.)	3,4	1,6	0,7	-0,3	0,0
Příspěvky ke změně dluhu						
1. nominální růst HDP	(p.b.)	-1,1	-1,2	-2,2	-2,0	-2,2
2. vládní saldo	(p.b.)	6,8	6,6	2,9	3,5	2,9
3. ostatní faktory působící na úroveň dluhu	(p.b.)	-2,3	-3,8	0,0	-1,9	-0,8
-rozdíl mezi hotovostním a akruálním přístupem	(p.b.)	-1,4	-0,4	-0,2	-1,5	0,0
-čistá akumulace finanční aktiv	(p.b.)	-1,5	-3,6	0,1	-0,4	-0,7
z toho: privatizační příjmy		-5,1	-1,0	-0,6	-3,6	-0,1
-přecenění a ostatní faktory	(p.b.)	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0

Box 4: Vztah mezi deficitem a dluhem (tzv. stock-flow adjustment)

Vztah mezi změnou dluhu a realizovaným schodkem/přebytkem je zachycen v tabulce (Tabulka 2-8). Vládní deficit (v terminologii národních účtů tzv. „čisté výpůjčky“) či přebytek (tzv. „čisté půjčky“) není jediným faktorem, jehož výše determinuje přírůstek či úbytek dluhu v průběhu sledovaného období. Vyjděme ze skutečnosti, že čisté půjčky/výpůjčky jsou saldem finančního účtu, na kterém

jsou zachyceny změny pouze finančních aktiv a pasiv vlivem transakcí (tj. nikoliv vlivem přecenění a ostatních změn objemu), navíc v tržní hodnotě. Do vztahu mezi tímto saldem a změnou dluhových pasiv vlivem transakcí vstupuje též čistá změna finančních aktiv a ostatních „nedluhových“ pasiv vlivem transakcí. Mimo jiné se jedná např. o čistou změnu objemu pohledávek a závazků vlivem transakcí, která vyjadřuje rozdíl v hodnotách výsledku hospodaření získaném na tzv. hotovostní bázi a akruálním principu, představujícím hlavní pilíř metodiky ESA 95, resp. metodiky národních účtů. Dluhová pasiva dále musíme upravit o vliv přecenění a ostatních změn, které nebyly v rámci finančního účtu uvažovány, a vzhledem ke skutečnosti, že vládní dluh je prezentován v nominálním vyjádření, též zohlednit případné rozdíly v jeho tržní a nominální hodnotě. V případě prezentace dat v % HDP je nutno dále uvažovat rovněž vliv růstu nominálního HDP na ukazatel podílu celkového dluhu na HDP. Z hlediska vztahu mezi výší vládního deficitu a změnou vládního dluhu hrají v neposlední řadě důležitou roli příjmy z privatizace. Samotná privatizace nevede k čisté změně finančních aktiv, neboť jedno finanční aktivum (majetkové účasti v privatizovaných společnostech) je při ní směřováno za jiné (oběživo). Získané peněžní prostředky, však mohou být používány na financování deficitu bez nutnosti emitovat dluhopisy nebo přijímat nové půjčky, tj. bez zvyšování dluhu.

V posledních letech zaznamenává vývoj podílu dluhu na HDP mírný pokles či stagnaci. V roce 2006 dosáhl 30,4 % HDP a jeho výše se ve srovnání s rokem 2005 změnila jen mírně. Značný podíl na tomto vývoji má rychlý růst nominálního HDP, který sám o sobě v roce 2006 způsobil pokles dluhu na HDP o 2,2 p.b. Naopak nejvýraznější příspěvek k růstu dluhu na HDP má saldo sektoru vládních institucí (v našem případě deficit). Proti zvyšování dluhu mohou výrazně působit i do výdajů zapojené privatizační příjmy, které byly nejvyšší v letech 2002 a 2005. Období získání těchto prostředků však nemusí být shodné s jejich použitím, a vývoj dluhu tak mohou brzdit i v následujících letech.

Box 5: Metodika národních účtů ESA 95

Data podle metodiky národních účtů pokrývají všechny vládní instituce a jejich operace jsou zachycovány na akruálním principu (tj. transakce jsou zachycovány tehdy, když se ekonomická hodnota vytváří, transformuje nebo zaniká, nebo když se pohledávky a závazky zvyšují nebo snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná transakce peněžně uhrazena).

Vládní sektor v systému národního účetnictví obecně představuje všechny institucionální jednotky, které jsou kontrolovány vládou a jsou netržními výrobci, tzn. že jejich produkce je financována více než z poloviny vládou a méně než z poloviny z tržeb. Vládní sektor se v ČR dělí na tři subsektory: subsektor ústředních vládních institucí, subsektor místních vládních institucí a subsektor fondů sociálního zabezpečení (podrobněji viz níže). Z hlediska institucionálního pokrytí jsou pravidla pro vymezení sektoru vládních institucí mezinárodně harmonizována a jeho složení je průběžně aktualizováno.

Klasické sektorové účty v národním účetnictví ukazují různá stadia ekonomického procesu: produkci, tvorbu, rozdělení, znovurozdělení a užití důchodů a akumulaci. Nicméně pro účely využití dat za sektor vládních institucí, zejména při hodnocení fiskální disciplíny a při formulaci fiskální politiky, jsou data za sektor vládních institucí prezentována v členění na příjmy a výdaje.

Příjmy vládních institucí tvoří následující transakce: běžné daně z důchodů, jmění a jiné, daně na produkci a dovoz, kapitálové daně, sociální příspěvky, tržby, dotace na produkci, důchody z vlastnictví, ostatní běžné a kapitálové dotace a transfery.

Na výdaje vládních institucí lze pohlížet z více úhlů pohledu. V této publikaci se jedná o prezentaci

podle výdajů na konečnou spotřebu transakcí. Výdaje na konečnou spotřebu vlády pak mají přímou vazbu na prezentaci HDP výdajovou metodou.

Výdaje vládních institucí se zohledněním výdajů na konečnou spotřebu vlády pak tvoří položky: výdaje na konečnou spotřebu vlády, sociální dávky jiné než naturální sociální transfery, úroky, dotace, tvorba hrubého fixního kapitálu a ostatní výdaje.

Výdaje vládních institucí podle transakcí jsou tvořeny těmito položkami: mezispotřeba, tvorba hrubého fixního kapitálu, náhrady zaměstnancům, placené ostatní daně na produkci, placené dotace, důchody z vlastnictví, placené běžné daně z důchodů, jmění a jiné, sociální dávky jiné než naturální sociální transfery, naturální sociální transfery vztahující se k výdajům na produkty poskytované domácnostem prostřednictvím tržních výrobců, ostatní běžné transfery, kapitálové transfery, čisté pořízení nefinančních nevyroběných aktiv.

Saldo sektoru vládních institucí je rozdílem mezi celkovými příjmy a celkovými výdaji.

Dluh vládních institucí znamená celkový hrubý dluh v nominální hodnotě na konci daného roku (konsolidovaný, tj. po vyloučení dluhu drženého navzájem různými vládními institucemi). Vládní dluh je definován na následujících finančních instrumentech: oběživo a depozita, emitované cenné papíry jiné než účasti, mimo finančních derivátů, a úvěry (půjčky). Dle současných evropských standardů nejsou ostatní pohledávky (např. obchodní úvěry) součástí vládního dluhu.

Z metodiky ESA 95 navíc vychází stanovení tzv. maastrichtských kritérií pro deficit (referenční hodnota 3 % HDP) a vládní dluh (referenční hodnota 60 % HDP).

Institucionální pokrytí sektoru vládních institucí v ČR:

Subsektor ústředních vládních institucí: státní rozpočet včetně operací Národního fondu a Fondu privatizace, státní fondy, příspěvkové organizace kontrolované a převážně financované ústřední vládou, veřejné výzkumné instituce, Pozemkový fond, Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, Česká inkasní, Česká konsolidační agentura (od posledního čtvrtletí roku 2001 včetně dceřiných společností (od roku 2002), veřejné vysoké školy, Správa železniční dopravní cesty (od roku 2003) a PPP centrum (od roku 2004).

Subsektor místních vládních institucí: územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace kontrolované a převážně financované místní vládou a regionální rady regionů soudržnosti.

Subsektor fondů sociálního zabezpečení: zdravotní pojišťovny, Asociace zdravotních pojišťoven (od roku 2005) a Centrum mezistátních úhrad (od roku 2005).