

1 Úvod

Aktuální vydání Fiskálního výhledu se tradičně věnuje především analýze posledního vývoje veřejných financí, s důrazem na vysvětlení překvapivě příznivých výsledků v roce 2007, a střednědobému výhledu státního rozpočtu a celého sektoru vládních institucí do roku 2011.

V této souvislosti může být užitečné připomenout, že údaje a informace prezentované v Kapitole 2 Vývoj veřejných financí a v Kapitole 3 Střednědobý fiskální výhled je třeba interpretovat odlišným způsobem.

Kapitola 2 pracuje s daty za minulost a s očekávanými výsledky hospodaření běžného roku, které již obvykle nejsou zásadněji ovlivňovány rozhodnutími hospodářských politik. Kromě analýzy minulého vývoje tedy obsahuje autonomní predikci hospodaření v běžném roce.

Naproti tomu výhled na příští tři roky prezentovaný v Kapitole 3 vychází důsledně z deklarovaných záměrů fiskální politiky. Nejedná se tedy o makroekonomickou predikci hospodaření veřejných financí, ale o kvantifikaci vládních plánů, včetně identifikace předpokladů, kterými je jejich uskutečnění podmíněno. Případná rizika, že skutečný vývoj se bude od těchto plánů odchylovat, jsou uvedena v textu.

Tématem tohoto vydání je problematika rovné daně. Kapitola 4 stručně shrnuje hlavní principy tohoto konceptu a podává informace o dosavadních zkušenostech s fungováním rovné daně ve vybraných, převážně nových členských zemích EU.

1.1 Makroekonomický vývoj

Česká republika se v současné době nachází v příznivé makroekonomické situaci. Hrubý domácí produkt ve stálých cenách roste od roku 2005 tempem přes 6 %. Výkon české ekonomiky se nachází nad úrovní potenciálního produktu. V horizontu výhledu se předpokládá uzavření kladné produkční mezery okolo roku 2010, a tedy přibližování reálného HDP jeho potenciálu. Očekáváme, že limitujícím faktorem ekonomického růstu bude nedostatek pracovních sil. Problém nevyřeší ani zvýšené zaměstnávání pracovníků ze zahraničí. Po odeznění cenového šoku z přelomu let 2007 a 2008 se bude očekávaný růst HDP v horizontu výhledu pohybovat těsně nad 5 %.

V této fázi cyklu je reálný růst HDP tažen zejména výdaji na konečné domácí užití. S uzavíráním produkční mezery se opět bude zvyšovat příspěvek zahraničního obchodu na úkor domácí poptávky. Změny daňových sazeb přijaté v rámci opatření ke stabilizaci veřejných rozpočtů podpoří investiční aktivity, stejně jako potřeba substituce chybějící a stále dražší pracovní síly. Tvorbu hrubého fixního kapitálu podpoří také infrastrukturní investice spolufinancované z evropských fondů.

Naproti tomu úsporné chování vlády by se mělo odrazit v poklesu reálné spotřeby vlády. Tento trend nezmění ani výdaje spojené s předsednictvím EU v roce 2009.

V roce 2008 bude růst spotřeby domácností limitován vývojem disponibilních příjmů. Na přelomu let 2007 a 2008 došlo k jednorázovému zvýšení cenové hladiny, a tím i ke zpomalení růstu reálných příjmů. Spotřebu domácností budou brzdit také investice do bydlení, respektive rostoucí objem splátek hypotečních úvěrů. V časovém horizontu výhledu by měly výdaje domácností růst podproporcionálně k vývoji HDP, zhruba o 1 p.b. pod tempem růstu HDP.

Po přechodném poklesu v roce 2008 přejdou směnné relace do kladných hodnot, což zrychlí i růst implicitního deflátoru HDP. Nicméně tempo růstu nominálního HDP bude z 8,2 % v roce 2008 zpomalovat k úrovni okolo 7,8 % v roce 2011.

Zpevňující kurz koruny by měl být zárukou nízkoinflačního vývoje v dalších letech. Po skokovém zvýšení cenové hladiny na přelomu let 2007 a 2008 v důsledku zrychlení růstu světových cen potravin a ropy provázeného zvýšením nepřímých daní počítá výhled s poklesem inflace do tolerančního pásma inflačního cíle ČNB, a to i při jeho vyhlášeném snížení z 3,0 % na 2,0 % od roku 2010. Tempo růstu mezd by mělo odpovídat růstu produktivity práce a nemělo by způsobovat výraznější inflační tlaky.

V důsledku pokračujícího ekonomického růstu prudce klesá míra nezaměstnanosti. Také v dalších letech předpokládáme její postupný pokles až k úrovni frikční míry nezaměstnanosti, zároveň bude ve věkové kategorii nad 60 let růst míra ekonomické aktivity. Ekonomický růst bude nadále vyvolávat příliv pracovní síly ze zahraničí. Kromě důsledků ekonomického růstu by se postupně měly projevit i strukturální změny na trhu práce směřující k větší motivaci k práci. Ty jsou determinovány kroky ke stabilizaci veřejných financí a na ně navazujícími změnami ve výplatě sociálních dávek. Poptávka po pracovní síle by se měla odrazit v růstu mezd, ten by mohl být tlumen nižší úrovní mezd u pracovníků přicházejících ze zahraničí.

Deficit běžného účtu platební bilance se bude nadále snižovat, růst přebytku obchodní bilance převáží nad zvyšováním deficitu bilance výnosů. Růst vývozu a substituce dovozů nově vybudovanými kapacitami převyšují nad repatriacemi zisku z těchto investic.

Predikce je zatížena zvyšujícími se vnějšími riziky, spojenými s nebezpečím přesunu dopadů hypoteční krize z USA do zemí EU i s nejistotami souvisejícími s vývojem cen surovin, zejména ropy a potravin.

Tabulka 1-1: Hlavní makroekonomické indikátory

		2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010
			Predikce	Predikce	Výhled	Výhled	Fiskální výhled - říjen '07		
Hrubý domácí produkt	(<i>ml. Kč, b.c.</i>)	3 558	3 851	4 138	4 451	4 798	3 821	4 110	4 421
	(<i>růst v %, s.c.</i>)	6,5	4,9	5,1	5,3	5,3	5,0	5,1	5,3
Spotřeba domácností	(<i>růst v %, s.c.</i>)	5,6	3,6	4,3	4,2	4,2	4,2	4,6	4,2
Spotřeba vlády	(<i>růst v %, s.c.</i>)	0,9	-0,6	-0,3	-0,5	0,0	-0,4	-0,3	-0,5
Tvorba hrubého fixního kapitálu	(<i>růst v %, s.c.</i>)	6,1	8,1	7,8	7,2	7,2	9,0	7,8	7,2
Příspěvek zahr. obch. k růstu HDP	(<i>proc. b., s.c.</i>)	1,0	0,8	1,3	1,6	1,5	-0,1	1,0	1,5
Deflátor HDP	(<i>růst v %</i>)	3,4	3,2	2,2	2,2	2,4	3,1	2,3	2,2
Průměrná míra inflace	(<i>v %</i>)	2,8	6,0	2,7	2,5	2,2	3,8	2,2	2,0
Zaměstnanost (VŠPS)	(<i>růst v %</i>)	1,9	1,7	0,8	0,3	0,2	1,1	0,5	0,2
Míra nezaměstnanosti (MPSV)	(<i>průměr v %</i>)	6,6	5,2	4,3	4,0	4,0	5,9	5,6	5,5
Objem mezd a platů	(<i>růst v %, b.c.</i>)	8,9	9,0	8,2	7,2	7,0	7,4	7,1	7,0
Podíl BÚ na HDP	(<i>v %</i>)	-2,5	-3,0	-2,1	-1,6	-1,0	-2,5	-1,7	-1,0

1.2 Záměry fiskální politiky

Hlavním cílem fiskální politiky zůstává snižování vládního deficitu. ČR se v rámci fiskálních pravidel EU zavázala snížit strukturální deficit na 1 % HDP nejpozději do roku 2012. Současné vládní záměry přitom směřují k dosažení vyrovnaného hospodaření okolo roku 2014.

ČR se od svého vstupu do EU nachází v tzv. proceduře při nadměrném schodku. Termín pro snížení vládního deficitu pod 3 % HDP byl stanoven do konce roku 2008. V současnosti probíhá ve výborech

EU jednání o předčasném ukončení této procedury, jelikož se podle názoru Evropské komise podařilo deficit pod tuto referenční hranici snížit důvěryhodným a udržitelným způsobem již v roce 2007.

Střednědobý výhled státního rozpočtu počítá s dodržáním stanovených výdajových rámců. Vzhledem ke zvýšení predikce rozpočtových příjmů oproti minulému výhledu lze očekávat dosažení podstatně nižších deficitů, než jakým odpovídaly dosavadní fiskální cíle. Důsledné využití dodatečných příjmů ke snížení deficitu je hlavním faktorem výrazně lepších očekávaných výsledků oproti minulému výhledu.

Schválený objem výdajových limitů by měl při aktualizované predikci příjmů vést k dosažení salda sektoru vládních institucí ve výši -1,6 % HDP v roce 2009 a -1,5 % HDP v roce 2010. Současně vláda schválila nový fiskální cíl pro vládní saldo ve výši -1,2 % HDP v roce 2011.

Fiskální vývoj je od roku 2008 ovlivňován přijatým souhrnem opatření ke stabilizaci veřejných financí. Ve struktuře příjmů dochází k přesunu od přímých k nepřímým daním při negativním dopadu na výši daňových příjmů v rozsahu cca 0,6 % HDP do roku 2010. Na straně výdajů se bohužel ukazuje, že ani přijatá úsporná opatření v oblasti sociálních výdajů nebudou dostatečná k zastavení trendu nárůstu podílu mandatorních výdajů. Očekávaný růst objemu sociálních výdajů je proti minulému výhledu znatelně vyšší. Důvodem je na jedné straně méně příznivý vývoj relevantních makroekonomických veličin, zejména inflace, která se promítá do vyšší valorizace penzí (o zhruba 0,3 % HDP v letech 2009 a 2010). Dalším faktorem je vyšší než očekávaná výplata některých nově upravených sociálních dávek (celkem o zhruba 0,1 % HDP) jako dávek nemocenského pojištění či příspěvku na péči. Celkově dosahuje odhad objemu sociálních výdajů v letech 2009 a 2010 o cca 0,4 % HDP vyšší úroveň než v minulém výhledu, což při daných výdajových limitech vyžaduje odpovídající škrty v oblasti nenárokových výdajů. Dynamický nárůst sociálních výdajů bude podle současných odhadů stále ukrajoval prostor pro diskreční rozpočtové výdaje.

Mezi faktory zvyšující míru nejistoty fiskálního výhledu je možné zařadit zejména načasování a způsob zachycení plánované nápravy některých majetkových křivd způsobených církví¹, výslednou podobu zdanění fyzických osob od roku 2009 a růst objemu mezd a platů ve vládním sektoru.

V roce 2007 se v rozporu s původními očekáváními neuskutečnil pozitivní fiskální impulz, když vládní deficit naopak výrazně poklesl. Potvrdil se očekávaný nepříznivý dopad rychlého nárůstu sociálních výdajů, ten byl ovšem více než kompenzován vyššími příjmy a výdajovými úsporami v oblasti dotací, běžných transferů a investic, danými dalšími enormními převody neutracených prostředků do rezervních fondů.

Vzhledem k příznivému výsledku roku 2007 se změnil také pohled na původně očekávanou fiskální restrikcí v roce 2008 a částečně i v dalších letech. Současná strategie uvažuje pouze pozvolné

¹ Pro rozhodnutí kdy a v jakém rozsahu se tento závazek promítne do hospodaření vládního sektoru v metodice ESA 95 bude podstatná výsledná podoba a okamžik schválení zákona. Jako nejpravděpodobnější varianta se v současnosti jeví zahrnutí jistiny (uvažuje se o částce 83 ml. Kč) do deficitu v okamžiku schválení zákona a zachycení úroků z jistiny v jednotlivých letech, kdy bude závazek splácen. Finanční nároky na rozpočet budou ovšem samozřejmě odpovídat jednotlivým splátkám, tedy úmoru jistiny a placeným úrokům v jednotlivých letech.

snižování deficitu do roku 2012 a velmi omezené makroekonomické působení fiskální politiky v jednotlivých letech. Vzhledem k přehodnocení očekávaného vývoje sociálních výdajů bude restriktivní dopad na disponibilní důchod domácností o něco mírnější. Dalším vlivem, který zmírní restriktivní působení, je skutečnost, že rozsáhlé převody do rezervních fondů v minulých letech budou znamenat dodatečné zdroje pro výdaje v roce 2008 a případně i v letech následujících.

Podstatným expanzivním faktorem zůstává příliv prostředků z fondů EU, které v principu nemají bezprostřední vliv na saldo vládního sektoru, protože představují současně vládní příjem i výdaj, ale představují rozsáhlé dodatečné poptávkotvorné zdroje.

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

	2007 <i>Předběžně</i>	2008 <i>Predikce</i>	2009 <i>Výhled</i>	2010 <i>Výhled</i>	2011 <i>Výhled</i>
Saldo vládního sektoru	-1,6	-1,5	-1,6	-1,5	-1,2
Cyklická složka salda	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0
Jednorázové a ostatní přechodné operace	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Strukturální saldo	-1,7	-1,6	-1,6	-1,5	-1,1
Fiskální úsilí ¹⁾	0,9	0,1	0,0	0,1	0,4

1) Fiskální úsilí je definováno jako meziroční změna strukturálního salda. Někdy je tento ukazatel označován jako fiskální pozice.

Vzhledem k poměrně rozsáhlým legislativním změnám, jejichž působení zatím nebylo možno dostatečně vyhodnotit a které ovlivňují příjmovou i výdajovou stranu hospodaření veřejných financí, je fiskální výhled zatížen zvýšenou mírou nejistoty.