

1 Úvod

Veřejné finance v České republice zaznamenaly v posledních letech důležitý posun na cestě k udržitelnému hospodaření. Schodek vládního sektoru, který dosahoval na počátku tohoto desetiletí hodnot ohrožujících zdravý ekonomický vývoj, poklesl v roce 2007 na 1,0 % HDP. Vzhledem k tomu, že tohoto výsledku bylo dosaženo na vrcholu ekonomického cyklu, jedná se stále o úroveň poměrně vysokou. Fiskální disciplína však již přestává být nejkritičtější místem vývoje české ekonomiky.

K dosažení dlouhodobě zdravých veřejných financí zbývá provést neméně důležité reformy systémů důchodového zabezpečení a zdravotnictví. Čím dříve budou tyto reformy provedeny, tím menší s sebou ponесou náklady. Tyto náklady však v žádném případě není možné eliminovat. Provedení reformy důchodového systému neznamená, že problém dlouhodobé udržitelnosti bude odstraněn. Vždy se bude jednat pouze o rozložení nákladů mezi jednotlivé generace, případně mezi veřejné finance a soukromé instituce a osoby.

Předkládaný fiskální výhled je výjimečný v tom, že na rozdíl od běžné praxe nevychází důsledně z návrhu státního rozpočtu a jeho střednědobého výhledu. Fiskální výhled byl oproti návrhu státního rozpočtu aktualizován na základě říjnové makroekonomické predikce MF, která se pokouší zohlednit poslední vývoj světové ekonomiky a události ve světovém finančním systému.

Netřeba zdůrazňovat, že výhled je z těchto důvodů zatížen značnými riziky, a to oběma směry. V případě prohloubení světových finančních problémů může být vývoj české ekonomiky a potažmo veřejných financí horší. V případě, že se podaří problémy začít řešit a česká ekonomika zůstane relativně izolována, mohou být ekonomické výsledky také znatelně lepší, než naznačuje tento výhled.

Tématem čísla je problematika přílivu prostředků z fondů EU a jejich předpokládaných fiskálních dopadů. ČR má možnost v nové programové perspektivě 2007 – 2013 vyčerpat enormní objem zdrojů z rozpočtu EU, který se v nejexponovanějších letech blíží 100 mld. Kč. Využití těchto prostředků pro financování investičních a dalších projektů může mít významné pozitivní strukturální dopady, současně však klade nároky na spolufinancování těchto projektů z národních zdrojů a přináší dodatečné zdroje stimulující agregátní poptávku.

1.1 Makroekonomický vývoj

Velký rozptyl možného budoucího vývoje exogenních parametrů výrazně zvyšuje míru nejistoty makroekonomického scénáře fiskálního výhledu. Přestože je koncipován jako realistický a konzervativní se snahou o vyvážení možných kladných i záporných odchylek ekonomického vývoje, není za současného stavu znalostí možné odhadnout ani hloubku problémů globální ekonomiky, ani délku trvání, rozsah a následné dopady krizové situace na českou ekonomiku.

Česká ekonomika prošla v letech 2005 až 2007 obdobím vysoké dynamiky hrubého domácího produktu s meziročním růstem přesahujícím 6 %. Od počátku roku 2008 dochází k očekávanému zpomalování.

Tempo růstu potenciálního produktu, tažené zejména vysokým příspěvkem souhrnné produktivity výrobních faktorů, zůstává přitom na úrovni překračující 5 %. Kladná produkční mezera se po dosažení vrcholu v druhé polovině roku 2007 začíná uzavírat. Její současnou úroveň odhadujeme na cca 1,4 % potenciálního HDP. Předpokládáme poměrně rychlé uzavření kladné produkční mezery již v roce 2009.

Rizika z vnějšího prostředí významně vzrostla pro rok 2008 a zejména pro rok 2009. Stěžejní otázkou se stává, jak situace zahraničních vlastníků českých bank i nefinančních institucí ovlivní jejich dceřiné společnosti v České republice. Dopady na finanční sektor v ČR by mohly zůstat omezeny na pokles cen některých finančních aktiv a neměly by zásadně ovlivnit makroekonomický vývoj. V případě výrobních podniků může dojít k útlumu investičních aktivit. Pro rok 2009 proto očekáváme růst HDP pouze na úrovni 3,7 %. Po překonání důsledků globální krize by se měl reálný růst HDP zrychlit do roku 2011 na 5,2 %.

Zatímco hlavním zdrojem ekonomického růstu v letech 2006 a 2007 byla domácí poptávka tažená výdaji domácností na konečnou spotřebu a tvorbou hrubého kapitálu, od počátku roku 2008 byl hlavním faktorem zahraniční obchod, a to při výrazném zhoršování směnných relací. Po přechodném propadu, způsobeném poklesem exportních trhů, by se měl opět zvyšovat příspěvek zahraničního obchodu na úkor domácí poptávky. Ochota zahraničních investorů k novým investicím i k reinvestování zisku z podnikání v České republice bude zásadně záviset na situaci v mateřských zemích. Tvorbu hrubého fixního kapitálu podpoří 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 se růst spotřeby domácností výrazně zpomaluje. Na přelomu let 2007 a 2008 došlo k jednorázovému zvýšení cenové hladiny, a tím i ke zpomalení růstu reálných příjmů domácností. Spotřebu domácností omezí i objem splátek hypotečních úvěrů. Výdaje domácností by měly růst s výjimkou roku 2009 podproporcionálně k vývoji HDP.

Po přechodném poklesu v roce 2008 a 2009 by měl růst směnných relací přejít v roce 2010 do kladných hodnot, což udrží růst implicitního deflátoru HDP mezi 2 a 3 %. Tempo růstu nominálního HDP se bude z 6,9 % v roce 2008 zrychlovat k úrovni okolo 7,7 % v roce 2011.

Režim inflačního cílení a zpevňující kurz koruny by měl být zárukou nízkoinflačního vývoje v dalších letech. Po skokovém zvýšení cenové hladiny na přelomu let 2007 a 2008, které je možné vysvětlit růstem světových cen ropy i dalších surovin provázeným 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. Vývoj by neměl zvrátit ani očekávaný růst regulovaných cen.

V důsledku pokračujícího ekonomického růstu prudce klesala míra nezaměstnanosti. V dalších letech předpokládáme její pozvolný nárůst. Na druhé straně by se měla zvýšit míra ekonomické aktivity. Projeví se strukturální změny na trhu práce směřující k větší motivaci k práci. Ty jsou determinovány opatřeními v zákoně o stabilizaci veřejných rozpočtů, změnami ve výplatě dávek hmotné nouze a úpravou příspěvků v nezaměstnanosti. Poptávka po pracovní síle, omezená nabídka kvalifikovaných pracovníků a vyšší míra inflace v roce 2008 by se mohly odrazit v přechodně silnějším růstu mezd. Ten by mohl být tlumen nižší úrovní mezd u pracovníků přicházejících ze zahraničí.

Vnější ekonomická nerovnováha, vyjádřená podílem salda běžného účtu na HDP, se pohybuje v udržitelných mezích. Příliv přímých zahraničních investic je příčinou záporné bilance výnosů v podobě vysokého odlivu repatriovaných a reinvestovaných zisků. Záporné saldo bilance výnosů převyšuje jinak kladné saldo výkonové bilance, které naopak poukazuje na solidní výkonnost v zahraničním obchodu. V dalších letech by se měl podíl deficitu běžného účtu platební bilance na HDP i přes turbulence na světových trzích nadále snižovat.

Tabulka 1-1: Hlavní makroekonomické indikátory

		2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010
			Predikce	Predikce	Výhled	Výhled	Fiskální výhled - květen '08		
Hrubý domácí produkt	(mld. Kč, b. c.)	3 530	3 796	4 016	4 314	4 648	3 821	4 110	4 421
	(růst v %, s. c.)	6,6	4,4	3,7	4,4	5,2	5,0	5,1	5,3
Spotřeba domácností	(růst v %, s. c.)	5,9	3,3	3,9	4,2	4,2	4,2	4,6	4,2
Spotřeba vlády	(růst v %, s. c.)	0,5	1,1	0,5	0,0	0,0	-0,4	-0,3	-0,5
Tvorba hrubého fixního kapitálu	(růst v %, s. c.)	5,8	5,1	4,5	6,2	7,0	9,0	7,8	7,2
Příspěvek zahr. obch. k růstu HDP	(proc. b., s. c.)	1,1	2,2	0,4	0,9	1,5	-0,1	1,0	1,5
Deflátor HDP	(růst v %)	3,6	2,4	2,1	2,9	2,4	3,1	2,3	2,2
Průměrná míra inflace	(v %)	2,8	6,4	2,9	3,0	2,5	3,8	2,2	2,0
Zaměstnanost (VŠPS)	(růst v %)	1,9	1,7	0,7	0,3	0,3	1,1	0,5	0,2
Míra nezaměstnanosti (MPSV)	(průměr v %)	5,3	4,4	4,4	4,6	4,7	5,9	5,6	5,5
Objem mezd a platů	(růst v %, b. c.)	9,0	9,5	8,3	7,5	7,5	7,4	7,1	7,0
Podíl BÚ na HDP	(v %)	-1,8	-2,5	-2,3	-1,1	0,1	-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. Fiskální cíl pro vládní saldo v roce 2011, který směřuje ke splnění tohoto závazku, byl stanoven na úrovni -1,2 % HDP.

Na základě příznivého výsledku hospodaření v roce 2007, kdy vládní saldo dosáhlo -1,0 % HDP, byla v červnu 2008 s ČR ukončena procedura při nadměrném schodku. Rada EU vyhodnotila, že se ČR podařilo důvěryhodným a udržitelným způsobem snížit schodek vládního sektoru pod limit ve výši 3 % HDP.

Fiskální vývoj je v roce 2008 proti původním plánům ovlivňován především rozhodnutím o mimořádné valorizaci důchodů a silnějším než původně očekávaným zpomalením ekonomického růstu. Očekáváme, že saldo v roce 2008 se bude pohybovat okolo -1,2 % HDP, tedy na úrovni o cca 1,7 p.b. lepší, než činil původní fiskální cíl. Proti roku 2007 se ovšem pravděpodobně deficit mírně prohloubí, jelikož vliv méně příznivého ekonomického vývoje a rychlejší růst sociálních výdajů mírně převáží nad úsporami z titulu souhrnu stabilizačních opatření.

Střednědobý fiskální výhled je založen na předpokladu dodržení schválených výdajových rámců, které by měly zajistit dosažení vládního salda -1,6 % HDP v roce 2009 a -1,5 % HDP v roce 2010. Odhady deficitů ponecháváme na přibližně stejné úrovni jako v minulém fiskálním výhledu. Negativní vliv očekávaného zhoršení ekonomického vývoje je přibližně kompenzován revidovanou lepší výchozí základnou předchozích let. Meziročně se ovšem vládní deficit pravděpodobně více prohloubí. Vláda současně deklarovala odhodlání v případě prudšího ekonomického ochlazení a nižšího inkasa daňových příjmů dodatečně krátit provozní výdaje, tak aby plánované deficity nebyly překročeny.

Makroekonomické působení fiskální politiky bylo podle posledních údajů zcela odlišné od původních předpokladů. V roce 2007 se sice potvrdila očekávaná akcelerace sociálních výdajů, ta ovšem byla více než kompenzována výdajovými úsporami především v oblasti investic, souvisejícími s dalšími enormními převody neutracených prostředků do rezervních fondů. Namísto očekávané fiskální expanze tak došlo k výraznému poklesu vládního deficitu.

V letech 2008 až 2010 očekáváme pouze malé změny strukturálního salda, a tedy omezené diskreční působení fiskální politiky na ekonomiku. Zhoršení salda v roce 2009 bude převážně cyklického charakteru a je možné ho přičíst fungování automatických fiskálních stabilizátorů.

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	-1,0	-1,2	-1,6	-1,5	-1,2
Cyklická složka salda	0,6	0,3	0,0	-0,1	0,0
Jednorázové a ostatní přechodné operace	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Strukturální saldo	-1,3	-1,5	-1,5	-1,4	-1,1
Změna strukturálního salda	1,4	-0,2	-0,1	0,2	0,2

Vzhledem k poměrně rozsáhlým legislativním změnám ovlivňujícím hospodaření veřejných financí, jejichž působení zatím nebylo možné dostatečně vyhodnotit, a vzhledem k rizikům spojeným s vývojem světové ekonomiky je fiskální výhled zatížen zvýšenou mírou nejistoty.