

3 Střednědobý fiskální výhled

3.1 Střednědobý výhled státního rozpočtu a výdajové rámce

Státní rozpočet je nejdůležitějším nástrojem pro realizaci fiskální politiky. Za cíle fiskální politiky jsou standardně považovány (i) přerozdělení zdrojů v ekonomice vyjadřující společenskou solidaritu bohatých s chudými, zdravých s nemocnými a osob v produktivním věku s lidmi v penzi, (ii) poskytování veřejných statků, které není schopen zajistit tržní mechanismus, a (iii) makroekonomické stabilizační působení na ekonomiku.

V posledních letech se výsledky státního rozpočtu výrazně odchylojí od původních plánů, a to nejen na straně příjmů, kde je jistá nepřesnost odhadu inkasa běžná, ale především na straně výdajů, které by vláda měla mít pod kontrolou. Působení státního rozpočtu tak do značné míry neodpovídá záměrům fiskální politiky. Za hlavní důvod je možné označit zavedení možnosti převádět od roku 2004 neomezené množství neutracených rozpočtových prostředků do následujících let, motivované snahou o zamezení plýtvání veřejnými zdroji koncem roku. Tyto převody však dosáhly takového rozsahu, že podstatným způsobem ovlivňují nejen makroekonomické působení fiskální politiky, ale i strukturu veřejných výdajů. Domníváme se, že za účelem opětovného zvýšení efektivity fiskální politiky by bylo vhodné pravidla pro převody neutracených prostředků přehodnotit a upravit tak, aby byl státní rozpočet schopen působit zamýšleným způsobem. Převody do rezervních fondů dosud výsledky hospodaření opticky zlepšovaly, ovšem současně zakládají riziko realizace vyššího než rozpočtovaného objemu výdajů v následujících letech.

Saldo hospodaření veřejných rozpočtů v metodice fiskálního cílení se v roce 2007 zlepšilo na -1,0 % HDP, což je výsledek o 2,9 p.b. lepší oproti schválenému návrhu. Příznivé výsledky se do určité míry promítnou i do hospodaření v letech následujících. Není však možné očekávat, že se lepší výsledek proti schválenému rozpočtu bude opakovat v plném rozsahu. Většina neutracených prostředků má charakter odložené spotřeby a může naopak zatěžovat hospodaření veřejných financí v příštích letech. Objem prostředků akumulovaných v rezervních fondech se přitom zvýšil o 27,8 mld. Kč a jejich stav ke konci roku 2007 dosáhl 96,9 mld. Kč (2,7 % HDP). Z toho více než polovinu tvoří prostředky určené na předfinancování projektů spolufinancovaných z fondů EU, které budou refundovány z prostředků EU a nebudou mít dopad na saldo. Zbývajících cca 40 mld. Kč tvoří národní prostředky, které budou v případě zapojení do výdajů prohlubovat deficit v nadcházejícím období.

Proti minulému výhledu mírně zhoršujeme odhad salda veřejných rozpočtů v metodice fiskálního cílení v roce 2008. Důvodem je především horší inkaso daně z přidané hodnoty, které prohloubí deficit státního rozpočtu. Naopak lepších výsledků by měly dosáhnout místní rozpočty a zdravotní pojišťovny. Výsledkem by mělo být saldo veřejných rozpočtů dosahující hodnoty okolo -1,2 % HDP.

Fiskální výhled pro roky 2009 a 2010 vychází z předpokladu dodržení schválených výdajových rámců. Oproti minulému výhledu a oproti návrhu státního rozpočtu byly údaje v tabulce 3-1 aktualizovány na základě říjnové makroekonomické predikce Ministerstva financí. Nižší daňové příjmy v důsledku očekávaného ekonomického ochlazení by v případě vyčerpání výdajových limitů vedly k vyšším deficitům státního rozpočtu i veřejných rozpočtů celkem. Je třeba zdůraznit, že závazným fiskálním pravidlem v ČR je dodržování výdajových limitů, nikoliv deficitů. Tento mechanismus by měl umožnit automatické prohlubování salda v období ekonomického ochlazení a snižování salda v období cyklického vzestupu, se stabilizačními makroekonomickými účinky.

V situaci, kdy ČR stále neplní některé požadavky fiskálních pravidel EU¹ a české veřejné finance zůstávají za neměnného nastavení fiskální politiky dlouhodobě neudržitelné, vláda nicméně deklarovala odhodlání pokračovat na prvním místě ve snižování rozpočtového deficitu. V případě nenaplnění rozpočtových příjmů je proto rozhodnuta odpovídajícím způsobem krátit provozní výdaje a dosáhnout rozpočtového deficitu předloženého v návrhu státního rozpočtu.

U veřejných rozpočtů mimo státní rozpočet a státní fondy přepokládáme stejně jako v minulém výhledu postupné zhoršení. V roce 2008 ještě očekáváme přebytek těchto složek, následně by však měly hospodařit s malým deficitem. U místních rozpočtů a zdravotních pojišťoven přijímáme předpoklad přibližně vyrovnaného hospodaření. Deficit ve výši zhruba 0,3 % HDP bude vyvolán zejména nutností hradit závazky spojené s odstraňováním starých ekologických zátěží.

Tabulka 3-1: Aktualizovaný střednědobý výhled veřejných rozpočtů (fiskální cílení)

		2007	2008	2009	2010	2011
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Cíl pro veřejné rozpočty	<i>(mld. Kč) [4=1-3]</i>	-34,9	-43,9	-67,4	-74,0	-60,8
(metodika fiskálního cílení)	<i>(% HDP) [5]</i>	-1,0	-1,2	-1,7	-1,7	-1,3
Saldo složek VR mimo SR a SF	<i>(% HDP) [6]</i>	0,8	0,5	-0,2	-0,3	-0,3
Cíl pro státní rozpočet a státní fondy	<i>(% HDP) [7=5-6]</i>	-1,8	-1,7	-1,5	-1,4	-1,0
	<i>(mld. Kč) [8]</i>	-62,9	-64,1	-63,8	-60,1	-46,1
státní rozpočet	<i>(mld. Kč) [8a]</i>	-31,5	-35,3	-57,9	-58,2	-46,2
státní fondy	<i>(mld. Kč) [8b]</i>	-31,5	-28,8	-5,9	-2,0	0,1
Predikce příjmů SR a SF	<i>(mld. Kč) [9]</i>	1028,8	1137,2	1178,1	1066,4	1125,0
státní rozpočet	<i>(mld. Kč) [9a]</i>	961,7	1032,0	1087,5	1025,7	1083,3
státní fondy	<i>(mld. Kč) [9b]</i>	67,2	105,2	90,5	40,8	41,7
Nové výdajové rámce pro SR a SF	<i>(mld. Kč) [10=9-8]</i>	1091,8	1201,3	1241,9	1126,5	1171,1
státní rozpočet	<i>(mld. Kč) [10a]</i>	993,1	1067,3	1145,5	1083,8	1129,5
státní fondy	<i>(mld. Kč) [10b]</i>	98,7	134,0	96,4	42,7	41,5

Poznámky:

- 1) *Výhled je založen na predikci daňových příjmů aktualizované na základě říjnové makroekonomické predikce a předpokladu dodržení schválených výdajových rámců. Z tohoto důvodu se výhled příjmů liší od návrhu státního rozpočtu a ve výdajích zatím nejsou zohledněny případné dodatečné rozpočtové škrty.*
- 2) *Snížení úrovně příjmů a výdajů od roku 2010 (bez vlivu na očekávané saldo) vyplývá ze skutečnosti, že ve výhledu státního rozpočtu po roce 2009 nejsou zahrnuty očekávané příjmy z fondů EU a výdaje jimi financované.*

Výdajový rámec pro rok 2009 byl navýšen o očekávanou výši výdajů financovaných z fondů EU a o změnu dotačních vztahů mezi státním rozpočtem a státními fondy (konsolidace). Nový výdajový rámec pro rok 2011, který by měl zajistit dosažení stanoveného fiskálního cíle ve výši -1,2 % HDP, byl stanoven na úrovni 1171,1 mld. Kč.

¹ ČR zatím nedosáhla svého střednědobého cíle pro strukturální saldo ve výši -1,0 % HDP, pohybuje se na hraně tzv. minimálního rozpočtového salda zajišťujícího bezpečnou vzdálenost od 3% limitu a je hodnocena jako jedna z nejhorších v oblasti dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Blíže k fiskálním pravidlům EU viz Fiskální výhled (duben 2007).

Tabulka 3-2: Úprava výdajových rámců podle rozpočtových pravidel (metodika fiskálního cílení, mld. Kč)

		2009	2010
Rámce schválené v roce 2007 - nekonsolidované	[1]	1100,9	1137,5
Konsolidace (výhled v roce 2007)	[2]	23,2	23,7
Rámce schválené v roce 2007 - konsolidované	[3=1-2]	1077,7	1113,8
Povolené úpravy	[4=5+6+7]	97,3	-
- změna rozpočtového určení daní	[5]	-	-
- změna objemu výdajů financovaných z prostředků EU	[6]	97,3	-
- mimořádné vlivy	[7]	-	-
Rámce schválené v roce 2007 po úpravách - konsolidované	[8=3+4]	1175,0	1113,8
Konsolidace (výhled v květnu 2008)	[9]	66,9	14,2
Rámce schválené v roce 2007 po úpravách - nekonsolidované	[10=8+9]	1241,9	1128,0

Schválené výdajové limity pro roky 2009 a 2010 byly v návrhu státního rozpočtu a jeho střednědobém výhledu dodrženy, v roce 2010 dokonce dále nepatrně sníženy. Pro dodržení výdajových limitů bylo nutné kompenzovat rychlejší nárůst sociálních výdajů, zejména starobních důchodů v důsledku vyšší než očekávané inflace v roce 2008, úsporami v oblasti nenárokových výdajů.

Výdajový limit v roce 2010 stále není dosažitelný autonomně, jelikož plánovaná úspora plateb příspěvků na zdravotní pojištění placených státem za státní zaměstnance v rozsahu cca 6,5 mld. Kč není podložena schválenou legislativou.

Tabulka 3-3: Vyhodnocení dodržování výdajových rámců (metodika fiskálního cílení, mld. Kč)

		2009	2010
Rámce schválené v roce 2007 po úpravách	[1]	1241,9	1128,0
Nové výdajové rámce	[2]	1241,9	1126,5
Zpřísnění (-) / překročení (+) výdajových rámců	[3=2-1]	0,0	-1,5

3.2 Střednědobý výhled vládního sektoru

Saldo vládního sektoru

Hospodaření vládních institucí dosahuje od roku 2004 pravidelně lepších výsledků, než bylo původně plánováno. Navzdory nepříznivým očekáváním se rok 2007 stal v tomto ohledu rekordním, když saldo vládního sektoru dosáhlo -1,0 % HDP, což je výsledek o 2,9 p.b. lepší oproti původním plánům. Společným jmenovatelem příznivějšího vývoje v posledních letech jsou na jedné straně vyšší než očekávané příjmy daně cyklickým, ale do značné míry i strukturálním zvýšením daňových příjmů, a na straně druhé dočasné výdajové úspory v podobě převodu neutracených rozpočtovaných prostředků do rezervních fondů.

Výsledek roku 2007 byl podle nejnovějších předběžných údajů o 0,6 p.b. lepší, než naznačoval první dubnový odhad Českého statistického úřadu. Sice se potvrdil očekávaný dynamický nárůst sociálních

výdajů v důsledku úprav sociální legislativy na přelomu let 2005 a 2006, byl však více než kompenzován úsporami v ostatních výdajích, zejména investičního charakteru. Investiční výdaje jsou ve stále větší míře vázány na předfinancování a národní financování projektů spolufinancovaných z fondů EU. Pomalý náběh těchto projektů vedl ke značnému útlumu investiční aktivity a k nepříznivému posunu ve struktuře vládních výdajů od investic k sociálním výdajům.

Vývoj v roce 2008 ovlivňuje na jedné straně pozitivně souhrn úsporných opatření ke stabilizaci veřejných financí, přijatý v roce 2007, a na straně druhé negativně zpomalení ekonomického růstu, které bude s největší pravděpodobností silnější, než bylo očekáváno. Přetrvávajícím rizikem je zapojení většího množství rezerv do výdajů, resp. realizace úspor v menším rozsahu než v minulých letech, což by znamenalo tlak na zvýšení vládního deficitu. Očekáváme, že výsledkem těchto protichůdných faktorů bude mírné zhoršení nominálního salda vládního sektoru na -1,2 % HDP.

Výhled pro roky 2009 a 2010 je předurčen schválenými výdajovými limity státního rozpočtu a státních fondů, které pokrývají cca dvě třetiny celkových vládních výdajů a jejichž dodržení výhled předpokládá. Pro dodržení výdajových limitů bylo nutné kompenzovat zejména vyšší zákonnou valorizaci důchodů úsporami v jiných oblastech. Odhad vládního salda ponecháváme v roce 2009 na úrovni -1,6 % HDP, což ovšem představuje hlubší meziroční zhoršení vládního salda než v minulém výhledu. Mělo by být způsobeno především poměrně prudkým očekávaným zpomalením ekonomického růstu a dynamiky daňových příjmů a postupným zapojováním akumulovaných rezerv do výdajů, resp. nerealizováním úspor v rozsahu posledních let. Ke zhoršení zřejmě přispěje i hospodaření vládních institucí, na které se nevztahují výdajové limity, a vláda je tak nemá pod přímou kontrolou. U místních vládních institucí a zdravotních pojišťoven není možné očekávat generování přebytků z roku 2007 v delším časovém horizontu.

Dosažení fiskálního cíle stanoveného pro rok 2011 by na základě současného výhledu daňových příjmů mělo být zajištěno dodržením příslušného výdajového limitu pro tento rok.

V aktuálním fiskálním výhledu záměrně neprezentujeme obvykle uváděnou vazbu mezi střednědobým výhledem státního rozpočtu v metodice fiskálního cílení a výhledem sektoru vládních institucí v metodice ESA 95. Důvodem je skutečnost, že předkládaný výhled vládního sektoru výjimečně nebyl odvozen od návrhu státního rozpočtu. Vychází z říjnové makroekonomické predikce, kterou bylo nutné aktualizovat více, než je obvyklé, v souvislosti s bouřlivým vývojem světové ekonomiky a finančních trhů. Výhled je z těchto důvodů zatížen mimořádnou dávkou nejistoty.

Pozitivním rysem výhledu zůstává naplňování závazného fiskálního pravidla v podobě dodržování schválených výdajových limitů. V této situaci je případné zvýšení deficitu v důsledku prudšího ochlazení ekonomiky nutné přičíst fungování automatických fiskálních stabilizátorů, které by měly zajišťovat proticyklické působení fiskální politiky.

Tabulka 3-4: Hospodaření sektoru vládních institucí (ESA 95)

		2007	2008 <i>Predikce</i>	2009 <i>Výhled</i>	2010 <i>Výhled</i>	2011 <i>Výhled</i>
Saldo sektoru vládních institucí	(% HDP)	-1,0	-1,2	-1,6	-1,5	-1,2
Ústřední vládní instituce	(% HDP)	-2,0	-1,6	-1,7	-1,5	-1,2
Místní vládní instituce	(% HDP)	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondy sociálního zabezpečení	(% HDP)	0,5	0,3	0,1	0,0	0,0
Příjmy celkem	(% HDP)	41,6	41,0	40,6	39,6	39,0
	(růst v %)	11,0	5,9	4,7	4,9	6,2
Výdaje celkem	(% HDP)	42,6	42,2	42,1	41,1	40,2
	(růst v %)	6,7	6,5	5,6	4,8	5,3

Vývoj do roku 2011 by měl být charakteristický pokračujícím poklesem podílu příjmů i výdajů na HDP vlivem autonomního poklesu daňové kvóty, aktivního snižování daňového zatížení a úsporných výdajových opatření. Saldo vládního sektoru by se mělo pohybovat bezpečně nad úrovní -3 % HDP a směřovat k dosažení střednědobého cíle -1,0 % HDP v roce 2012.

Příjmy vládního sektoru

Dynamika vývoje příjmů sektoru vládních institucí by měla být v roce 2008 v porovnání s poslední aktualizací fiskálního výhledu nižší. Hlavní změnou je revidovaný odhad vývoje daňových příjmů, u kterých očekáváme meziroční růst na úrovni 3,7 % (namísto 8,0 %). Podstatně nižší růst zaznamená DPH, mj. z důvodu většího zpomalení výdajů na konečnou spotřebu. Odhad meziročního růstu DPH činí 11,9 % (proti 23,6 %). Směrem dolů na -6,4 % byl rovněž revidován odhad vývoje položek DPFO (proti -0,6 %), růst DPPO by měl dosáhnout -2,1 % (proti -0,6 %). Do budoucna počítáme s výrazně zvýšenou dynamikou příjmů z DPFO, naopak v případě daní z příjmů právnických osob, jejichž sazba bude v návaznosti na schválenou legislativu postupně klesat až na 19 % v roce 2010, bude dynamika vývoje příjmů utlumena.

Tabulka 3-5: Příjmy sektoru vládních institucí

		2007	2008	2009	2010	2011
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Příjmy celkem	<i>(mld. Kč)</i>	1470,3	1556,3	1628,9	1707,9	1813,0
	<i>(růst v %)</i>	11,0	5,9	4,7	4,9	6,2
Daňové příjmy	<i>(mld. Kč)</i>	714,2	740,3	780,5	815,9	865,0
	<i>(růst v %)</i>	10,3	3,7	5,4	4,5	6,0
Daně z výroby a dovozu	<i>(mld. Kč)</i>	385,4	425,1	445,8	465,0	483,7
	<i>(růst v %)</i>	9,7	10,3	4,9	4,3	4,0
<i>z toho: Daň z přidané hodnoty</i>	<i>(mld. Kč)</i>	226,8	253,7	269,2	285,3	301,3
	<i>(růst v %)</i>	8,6	11,9	6,1	6,0	5,6
<i>Spotřební daně</i>	<i>(mld. Kč)</i>	133,5	145,0	148,9	151,0	152,6
	<i>(růst v %)</i>	11,4	8,6	2,7	1,4	1,1
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	<i>(mld. Kč)</i>	328,0	314,8	334,3	350,5	380,8
	<i>(růst v %)</i>	11,1	-4,0	6,2	4,9	8,7
<i>z toho: Daň z příjmu fyzických osob</i>	<i>(mld. Kč)</i>	152,9	143,1	157,4	169,1	181,6
	<i>(růst v %)</i>	11,9	-6,4	10,0	7,4	7,4
<i>Daň z příjmu právnických osob</i>	<i>(mld. Kč)</i>	171,1	167,5	172,3	176,8	194,5
	<i>(růst v %)</i>	10,5	-2,1	2,9	2,6	10,0
Kapitálové daně	<i>(mld. Kč)</i>	0,8	0,4	0,4	0,4	0,4
	<i>(růst v %)</i>	2,0	-50,9	0,0	0,0	0,0
Sociální příspěvky	<i>(mld. Kč)</i>	576,7	614,2	630,2	658,5	701,3
	<i>(růst v %)</i>	9,9	6,5	2,6	4,5	6,5
Důchody z vlastnictví	<i>(mld. Kč)</i>	29,1	36,5	31,5	29,0	25,5
	<i>(růst v %)</i>	13,9	25,2	-13,7	-7,8	-12,1
Ostatní	<i>(mld. Kč)</i>	150,3	165,3	186,7	204,4	221,2
	<i>(růst v %)</i>	18,8	10,0	12,9	9,5	8,2
Daňová kvóta	<i>(% HDP)</i>	36,6	35,7	35,1	34,2	33,7

Na druhou stranu byly směrem nahoru revidovány odhady příjmů vládního sektoru ze spotřebních daní (ze 3,6 % na 8,6 %). Prudký nárůst zaznamená rovněž položka důchodů z vlastnictví, tj. přijaté úroky a příjmy z dividend podniků ve vlastnictví státu. V tomto případě se jedná o velký objem vyplacených dividend. Směrem ke zvýšení příjmů bude působit také předpokládaný náběh přílivu prostředků z fondů EU (součást položky „Ostatní“).

Pokles složené daňové kvóty zůstane trendově nezměněn, ovšem oproti minulému výhledu poněkud pomalejší. Mezi roky 2008 a 2011 očekáváme její pokles o 2,0 p.b. HDP.

Výdaje vládního sektoru

Vývoj výdajů vládního sektoru bude přibližně sledovat očekávání z předchozího výhledu. Předpokládáme pokračování velmi úsporného spotřebního chování vlády, které bude vynuceno potřebou dodržovat výdajové limity.

Mírná korekce směrem dolů byla provedena v položce tvorby hrubého fixního kapitálu, která by si však za předpokladu zesíleného čerpání prostředků z fondů EU měla v jednotlivých letech výhledu zachovat růst okolo deseti procent.

Sociální transfery zůstávají oproti minulému výhledu v podstatě nezměněné, rovněž předpoklady o dynamice výdajů na náhrady zaměstnancům se příliš nemění.

Očekáváme přibližně stabilní objem úrokových výdajů. V důsledku plánovaných privatizačních příjmů by měla být snížena emisní potřeba a současně se předpokládá pozvolný pokles úrokových sazeb.

Tabulka 3-6: Výdaje sektoru vládních institucí

		2007	2008	2009	2010	2011
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Výdaje celkem	<i>(mln. Kč)</i>	1504,5	1601,8	1691,2	1772,3	1866,6
	<i>(růst v %)</i>	6,7	6,5	5,6	4,8	5,3
Výdaje na konečnou spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	718,5	753,5	777,2	800,7	825,1
	<i>(růst v %)</i>	4,9	4,9	3,1	3,0	3,0
Výdaje na kolektivní spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	355,3	366,4	365,6	370,4	376,5
	<i>(růst v %)</i>	3,8	3,1	-0,2	1,3	1,6
Výdaje na individuální spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	363,2	387,1	411,5	430,3	448,6
	<i>(růst v %)</i>	6,0	6,6	6,3	4,6	4,2
Naturální sociální dávky	<i>(mln. Kč)</i>	187,1	202,2	218,4	231,5	244,2
	<i>(růst v %)</i>	9,3	8,1	8,0	6,0	5,5
Transfery individuálních netržních výrobků a služeb	<i>(mln. Kč)</i>	176,1	184,9	193,2	198,8	204,4
	<i>(růst v %)</i>	2,8	5,0	4,5	2,9	2,8
Sociální transfery jiné než naturální	<i>(mln. Kč)</i>	453,7	472,5	498,5	521,9	548,1
	<i>(růst v %)</i>	11,4	4,1	5,5	4,7	5,0
Úroky	<i>(mln. Kč)</i>	40,2	46,1	48,5	48,6	48,7
	<i>(růst v %)</i>	13,3	14,6	5,1	0,3	0,1
Dotace	<i>(mln. Kč)</i>	62,5	68,0	72,1	74,3	78,7
	<i>(růst v %)</i>	1,8	8,9	6,0	3,0	6,0
Tvorba hrubého fixního kapitálu	<i>(mln. Kč)</i>	165,9	184,1	207,0	227,7	250,5
	<i>(růst v %)</i>	2,7	11,0	12,5	10,0	10,0
Ostatní	<i>(mln. Kč)</i>	63,6	77,5	88,0	99,1	115,5
	<i>(růst v %)</i>	7,5	21,9	13,5	12,6	16,6
Náhrady zaměstnancům	<i>(mln. Kč)</i>	268,6	276,7	284,7	299,0	313,9
	<i>(růst v %)</i>	6,4	3,0	2,9	5,0	5,0
Sociální transfery celkem	<i>(mln. Kč)</i>	640,8	674,7	716,9	753,3	792,3
	<i>(růst v %)</i>	10,8	5,3	6,2	5,1	5,2

Dluh vládního sektoru

Oproti minulému výhledu předpokládáme mírně vyšší podíly vládního dluhu na HDP v letech 2007 – 2009. Důvodem tohoto zhoršení je snížení predikce tempa růstu HDP. V absolutní vyjádření jsme odhady vývoje dluhu snížili. Předpokládaný podíl vládního dluhu na HDP bude v horizontu predikce trvale klesat, pro léta 2010 a 2011 tak předpokládáme již nižší hodnoty podílu než v minulém výhledu.

Rozklad vlivu jednotlivých faktorů působících na podíl dluhu na HDP svědčí o tom, že velikost vládního deficitu klesla pod úroveň stabilizující podíl dluhu. Záporný příspěvek růstu HDP v běžných cenách je, i přes předpokládané zpomalení ekonomického růstu, vyšší než kladný příspěvek vládního deficitu. Ve výhledu tak předpokládáme pokles podílu dluhu na HDP do roku 2011 o přibližně 3,4 p.b.

Rozdíl mezi saldem hospodaření (tokovou veličinou) a změnou dluhu (stavovou veličinou) je vyjádřen faktory působícími na úroveň dluhu (tzv. stock-flow adjustment). Nejvýznamnějším faktorem ovlivňujícím úroveň vládního dluhu je zpravidla vládní saldo – v případě deficitů se dluh kumulativně zvyšuje a v případě přebytků snižuje. Příčiny rozdílu mezi velikostí kumulovaných sald a skutečného dluhu jsou následující:

- Rozdílnost účetních konceptů: Koncept dluhu je hotovostní, příčinou zadlužování je nedostatek finančních prostředků. Naproti tomu saldo v metodice ESA 95 je zachyceno na akruálním principu.
- Rozdílnost obsažených položek: Vládní saldo je bilanční položkou rozvahy všech finančních aktiv a pasiv, zatímco dluh je definován jako souhrn pouze některých pasiv (konkrétně oběživa a vkladů, dluhopisů a přijatých půjček); tedy změna aktiv a nedluhových pasiv ovlivňuje saldo bez vlivu na dluh.
- Rozdílnost ocenění: Dluh je oceněn v nominální hodnotě, zatímco saldo vychází z ocenění v tržních cenách. Úroveň zahraničního dluhu může být ovlivněna rozdíly ve směnných kursech.

V roce 2007 a patrně i v roce 2008 došlo k výrazné kumulaci finančních aktiv, konkrétně oběživa a vkladů, což zpomalilo pokles podílu dluhu. Zvýšená držba vkladů má na straně pasiv odraz zejména v emisi dluhopisů. V roce 2009 se předpokládá privatizace podniku Správa Letiště Praha, s.p. Oběživo a vklady z této privatizační akce budou použity k financování vládních výdajů v letech 2009 – 2011, což se projeví záporným příspěvkem ke změně dluhu.

Výhled nezachycuje dosud neschválené privatizační akce. V případě jejich uskutečnění a využití příjmů z privatizace k financování vládních výdajů dojde ke zrychlení poklesu podílu vládního dluhu na HDP.

Tabulka 3-7: Hrubý konsolidovaný vládní dluh

	2006	2007	2008 <i>Predikce</i>	2009 <i>Výhled</i>	2010 <i>Výhled</i>	2011 <i>Výhled</i>
Vládní instituce celkem <i>(mln. Kč)</i>	951,5	1020,7	1093,3	1118,9	1157,3	1187,0
Ústřední vládní instituce <i>(mln. Kč)</i>	870,2	936,0	1006,7	1031,3	1069,9	1099,8
Místní vládní instituce <i>(mln. Kč)</i>	86,6	88,4	87,1	88,2	87,0	86,6
Fondy sociálního zabezpečení <i>(mln. Kč)</i>	0,2	0,1	0,0	0,0	0,9	1,2
Podíl vládního dluhu na HDP <i>(% HDP)</i>	29,6	28,9	28,8	27,9	26,8	25,5
Příspěvky ke změně dluhu						
Změna dluhu <i>(p. b.)</i>	-0,2	-0,7	-0,1	-0,9	-1,0	-1,3
Primární saldo vládního sektoru <i>(p. b.)</i>	1,6	-0,2	0,0	0,4	0,4	0,1
Úroky <i>(p. b.)</i>	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0
Růst HDP v běžných cenách <i>(p. b.)</i>	-2,1	-2,6	-2,0	-1,6	-1,9	-1,9
Ostatní faktory <i>(p. b.)</i>	-0,7	1,0	0,7	-1,0	-0,6	-0,6
Rozdíly mezi hotovostním a akruálním principem <i>(p. b.)</i>	0,3	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Čisté pořízení finančních aktiv <i>(p. b.)</i>	-0,9	1,5	1,0	-0,9	-0,6	-0,6
<i>(mln. Kč)</i>	-28,2	51,8	39,4	-34,6	-25,2	-25,7
<i>v tom: oběživo a vklady</i> <i>(mln. Kč)</i>	-17,4	76,2	64,7	41,6	-25,2	-25,7
<i>akcie a ostatní účasti (privatizace)</i> <i>(mln. Kč)</i>	-1,7	-18,5	-25,3	-76,2	0,0	0,0
<i>ostatní aktiva a nedluhová pasiva</i> <i>(mln. Kč)</i>	-9,0	-5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Přecenění a ostatní faktory <i>(p. b.)</i>	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0

Cyklický vývoj

Česká ekonomika se podle aktuálních odhadů potenciálního produktu a makroekonomické predikce nachází ve fázi ekonomického ochlazení, kdy k vrcholu ekonomického cyklu došlo v roce 2007. Ve výhledu předpokládáme zpomalení tempa růstu HDP pod jeho potenciální úroveň, čímž dojde k překlopení kladné produkční mezery do záporných hodnot v roce 2010. V roce 2011 by se měla záporná mezera uzavírat, a tedy se hodnota reálného produktu přibližovat potenciálnímu. Důsledkem těchto nepříznivých makroekonomických podmínek bude předpokládané zvýšení podílu nominálního deficitu na HDP v roce 2009.

Fiskální úsilí, definované jako meziroční změna strukturálního salda, dosáhlo v roce 2007 příznivých hodnot, které se v letech 2008 a 2009 patrně nebudou opakovat. Zvýšení fiskálního úsilí je tak možné očekávat až v roce 2010.

Podle našich odhadů by se mělo strukturální saldo v letech 2008 a 2009 pohybovat okolo -1,5 % HDP, což je mírně nad úrovní tzv. minimálního rozpočtového salda (minimum benchmark)², která by měla zajistit, že v případě ekonomické recese nespadne hodnota salda pod -3 % HDP.

Tabulka 3-8: Strukturální saldo vládního sektoru (v % HDP)

	2007	2008 <i>Predikce</i>	2009 <i>Výhled</i>	2010 <i>Výhled</i>	2011 <i>Výhled</i>
Růst HDP ve stálých cenách (v %)	6,6	4,4	3,7	4,4	5,2
Růst potenciálního HDP (v %)	5,1	5,2	5,0	4,8	4,8
Produkční mezera	2,0	1,2	-0,1	-0,5	-0,1
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
Cyklicky očištěné saldo	-1,6	-1,6	-1,6	-1,4	-1,2
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
Úroky	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0
Strukturální primární saldo	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
Změna strukturálního salda	1,4	-0,2	-0,1	0,2	0,2

3.3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

Analýza dlouhodobého vývoje veřejných financí se zaměřuje na odhad fiskálních dopadů populačního vývoje. Ve středu zájmu jsou tedy výdaje citlivé na věkovou strukturu – výdaje na důchody, zdravotní a dlouhodobou péči, vzdělávání a dávky v nezaměstnanosti.

Demografické projekce ukazují na trend postupného stárnutí obyvatelstva, který by Českou republiku měl postihnout dynamičtěji než některé jiné evropské země. Již dříve publikované analýzy ať už v ČR, či pod hlavičkou Evropské komise přinášely četná varování o ohrožených veřejných financích z dlouhodobého pohledu a doporučení k provedení reformy zejména zdravotního a důchodového systému. V nedávné době byly přijaty první reformní kroky, které by tento nepříznivý očekávaný trend měly zmírnit.

Zdravotnictví

V oblasti zdravotnictví byly zavedeny od 1. 1. 2008 regulační poplatky za návštěvu lékaře, položku na receptu, pobyt ve zdravotnickém zařízení a za návštěvu pohotovosti. Aktuálně se odhaduje, že celoroční výnos pro veřejné rozpočty bude činit 5 – 6 mld. Kč. Konkrétní výše úspory v tomto rozmezí bude korigována o zvýšení výdajů zdravotních pojišťoven z titulu vrácení částek regulačních poplatků zaplacených pacienty nad limit 5 000 Kč. Protisměrně již od 1. září 2008 působí zákon č. 270/2008 Sb., kterým, mimo jiné, byla od regulačního poplatku osvobozena ústavní péče o nově narozené děti (od narození do propuštění z ústavního zařízení), ale tato dílčí úprava se týká malého okruhu osob a bude mít zanedbatelný vliv na veřejné zdravotní pojištění.

² Blíže viz Fiskální výhled ČR z dubna 2007 nebo stálá Metodická příloha k publikaci Fiskální výhled, dostupná na internetu MF (www.mfcr.cz).

Důchody

Reforma se dotkla rovněž důchodového systému, a to svou první fází spočívající převážně v parametrických úpravách stávajícího průběžného systému. Za hlavní přijatá opatření je možné označit:

- další pokračování v růstu věkové hranice pro odchod do starobního důchodu, kdy u pojištěnců narozených po roce 1968 bude činit důchodový věk 65 let pro muže a ženy, které vychovaly nejvýše jedno dítě. Pro ženy narozené po roce 1968, které vychovaly 2, 3, nebo alespoň 4 děti bude věková hranice pro odchod do starobního důchodu činit 64, 63, resp. 62 let. V souladu s prodlužováním věku pro odchod do důchodu se rovněž zvyšuje hranice pro nárok na „trvalý“ vdovský/vdovecký důchod v konečné fázi na 61 let, dále pak hranice pro nárok na starobní důchod při kratší době pojištění na důchodový věk v konečné fázi na 70 let. Dalším opatřením je postupné prodloužení potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod z 25 na 35 let (a to včetně náhradních dob pojištění), resp. na 30 let pojištění (tj. pouze doba, za kterou bylo zaplacen pojištění). Zachovává se ovšem možnost vzniku nároku na starobní důchod i při získání kratší doby pojištění, avšak tato potřebná kratší doba pojištění se rovněž prodlouží z 15 na 20 let. Náhradní doby pojištění se budou až na několik výjimek hodnotit pro nárok na důchod v rozsahu 80 %, náhradní doba pojištění za studium se ruší.
- změna v invalidních důchodech zavedením třístupňové invalidity v závislosti na procentním poklesu pracovní schopnosti pojištěnce. První stupeň se týká snížení pracovní schopnosti nejméně o 35 % a nejvýše o 49 %, u druhého stupně jde o pokles nejméně o 50 % a nejvýše o 69 % a konečně ve třetím stupni pak o pokles nejméně o 70 %. Výše procentní výměry invalidního důchodu bude činit za každý celý rok doby pojištění u invalidního důchodu přiznaného pro invaliditu prvního stupně 0,5 % výpočtového základu, u druhého stupně 0,75 % výpočtového základu a u třetího stupně 1,5 % výpočtového základu.
- automatické administrativní přeražení invalidních důchodců s nejvyšším stupněm invalidity a věkem 65 let a vyšším mezi starobní důchodce s účinností od roku 2010.

Dopady těchto opatření na trend vývoje veřejných financí je možné ukázat prostřednictvím projekce důchodového systému. Jako vstupní předpoklady slouží střednědobá predikce Ministerstva financí (do roku 2011), nově aktualizovaný dlouhodobý makroekonomický rámec Evropské komise a populační projekce Eurostatu (EUROPOP2008).

Tabulka 3-9: Makroekonomické předpoklady

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Růst produktivity práce	4,1	3,8	2,9	1,8	1,7	1,7	1,7
Reálný růst HDP	6,6	4,4	2,5	1,4	0,9	0,7	1,1
Míra participace mužů (15-64)	78,3	78,7	81,0	78,8	78,5	79,0	78,9
Míra participace žen (15-64)	61,6	63,3	66,7	66,0	66,0	67,8	68,1
Celková míra participace (15-64)	70,0	71,0	73,9	72,5	72,3	73,5	73,5
Míra nezaměstnanosti	5,3	4,6	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Podíl populace starší 65 let na celkové populaci	14,4	15,4	20,2	22,9	26,3	30,9	33,4

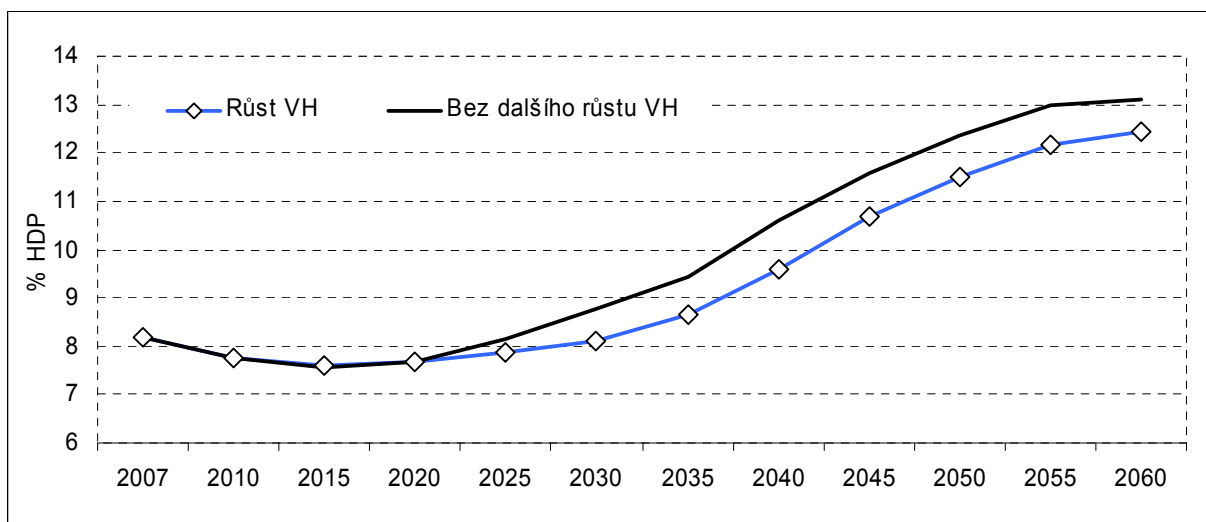
Vývoj veřejných výdajů

Výsledky analýzy ukazují na postupný nárůst veřejných výdajů, přičemž největší podíl v nich zauímají výdaje na zmiňované důchody a zdravotnictví. Poslední jmenované (zahrnující jak zdravotní, tak dlouhodobou péči) pak vzrostou v horizontu projekce o 3,1 p.b. HDP. U výdaje na důchody se očekává nárůst ze současných zhruba 8 % na 12,4 % HDP.

Tabulka 3-10: Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí (v % HDP)

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Celkové výdaje	42,4	41,1	40,1	41,8	44,6	49,5	54,5
z toho: výdaje závislé na věkové struktuře	19,2	18,7	18,8	20,1	21,9	24,8	26,5
Důchody	8,2	7,7	7,7	8,1	9,6	11,5	12,4
Zdravotní péče	6,3	6,3	6,7	7,3	7,8	8,5	8,9
Dlouhodobá péče	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,7
Vzdělání	3,6	3,4	3,1	3,3	3,1	3,1	3,4
Ostatní výdaje	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Úroky	1,1	1,1	0,8	1,2	2,1	4,2	7,5
Celkové příjmy	41,4	39,6	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0
z toho: Důchod z vlastnictví	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
z toho: Pojistné na důchodové zabezpečení	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6

V těchto výdajích se pozitivně projevuje pokračování růstu věkové hranice na 65 pro muže a některé ženy. Při absenci tohoto opatření by nárůst výdajů byl vyšší.

Graf 3-1: Výdaje na důchody s a bez prodlužování odchodu do důchodu

Dopady ostatních zmiňovaných opatření již nejsou natolik patrné. Zatímco zavedení třístupňové invalidity s odstupňovanou výší dávek sníží podíl výdajů na HDP ke konci projekce zhruba o 0,2 p.b., administrativní přeražení invalidních důchodců mezi starobní je výdajově neutrální.

Celkový dopad se odráží v dlouhodobém vývoji primárního deficitu a dluhu za předpokladu dále nezměněných politik.

V příštích několika letech je kumulace dluhu jen pozvolná, což je možné přičítat současnému hospodaření s nízkými deficity a prozatím velmi nízké výdajové náročnosti důchodového systému. Příjmy důchodového systému pokrývají současné výdaje a aktiva jsou v něm navíc kumulována, což umožní po nějakou dobu udržet důchodový systém v kladných hodnotách. V období dosažení vrcholu demografických změn po roce 2030 dojde k prohloubení deficitů a kumulaci dluhu.

Analýza udržitelnosti

Analýza udržitelnosti zkoumá rozsah závažnosti dopadů dlouhodobých trendů s ohledem na schopnost financovat budoucí rostoucí výdajové nároky. Kvantifikace rozsahu fiskální nerovnováhy zabezpečují indikátory udržitelnosti

- Indikátor S1 udává, o kolik % HDP by bylo nutné od daného roku snížit podíl výdajů, resp. zvýšit podíl příjmů na HDP tak, aby až do konce projekčního horizontu (2060) bylo zajištěno udržení výše dluhu pod hranicí 60 % HDP.
- Indikátor S2 vyjadřuje, o kolik % HDP by bylo nutno trvale snížit výdaje resp. zvýšit daně, aby zůstal vládní sektor solventní v nekonečném časovém horizontu (tj. aby dluh nerostl nade všechny meze).

Tabulka 3-11: Nutná fiskální konsolidace (v % HDP)

		2011	2012	2013
Příjmy	[1]	39,0	39,0	39,0
Primární výdaje	[2]	39,1	39,1	39,1
Primární saldo	[3=1-2]	-0,1	-0,1	-0,1
Rozsah permanentní fiskální konsolidace S1	[4]	2,5	2,6	2,7
Udržitelné primární saldo	[5=3+4]	2,4	2,5	2,6
Udržitelné celkové saldo	[6]	1,4	1,8	1,9
Rozsah permanentní fiskální konsolidace S2	[7]	6,0	6,1	6,2

Za předpokladu uvedené výše příjmů a výdajů požadovaná konsolidace stanovuje udržitelné primární saldo (od roku 2011) na úrovni 2,4 % HDP a celkové saldo ve výši 1,4 % HDP.

Z výsledků je patrné určité zlepšení odhadovaného vývoje především díky pozitivním opatřením v rámci důchodového systému. Nicméně s ohledem na budoucí demografický trend, budou veřejné výdaje určitým tlakům čelit. Přijaté změny jsou tak s ohledem na dlouhodobou udržitelnost prvním krokem ke zlepšení.