

3 Střednědobý fiskální výhled

3.1 Střednědobý výhled státního rozpočtu a výdajové rámce

Závaznost střednědobých výdajových rámců a fiskálních cílů vyplývá z rozpočtových pravidel (zákon č. 218/2000 Sb.). Rozpočtová pravidla stanovují, že Ministerstvo financí předkládá vládě návrh střednědobého výdajového rámce. Střednědobý výdajový rámec je v souladu s rozpočtovými pravidly zpracován na dva roky následující po návrhu státního rozpočtu, tj. v roce 2010 na roky 2012 a 2013.

S Českou republikou byla 2. prosince 2009 zahájena Procedura při nadměrném schodku. Rada EU doporučila ČR důvěryhodným a udržitelným způsobem snížit poměr deficitu vládního sektoru k HDP pod referenční hranici 3 % do roku 2013. Vláda proto v souladu s požadavky Procedury při nadměrném schodku připravila konsolidační strategii do roku 2013. Proti údajům z Konvergenčního programu ČR z ledna 2010 zpřísnila vláda mírně fiskální cíle pro roky výhledu a zároveň stanovila cíl vyrovnaného hospodaření sektoru vládních institucí v roce 2016, a to za předpokladu ekonomického růstu v uvažovaném období let 2013 – 2016. **Vládní strategie aktuálně cíluje snížení deficitu sektoru vlády na 4,6 % HDP v roce 2011, dále 3,5 % HDP v roce 2012 a 2,9 % HDP v roce 2013.**

K zajištění těchto fiskálních cílů vláda stanovuje a Parlament schvaluje výdajové rámce SR a SF. Dodržení takto stanovených výdajových rámců by pak za daných předpokladů (makroekonomická predikce, daňová predikce, předpoklad o hospodaření zdravotních pojišťoven, privatizačních fondů a místních rozpočtů) mělo vést k dosažení stanovených fiskálních cílů. Postup odvození výdajových rámců od cíle v metodice ESA 95 až po výdajové limity pro státní rozpočet a státní fondy včetně souvisejících předpokladů o hospodaření ostatních složek veřejných rozpočtů jsou znázorněny v tabulce 3-1.

Nově navržené střednědobé výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů v nekonsolidovaném vyjádření činí 1 281,6 mld. Kč pro rok 2011, dále 1 142,3 mld. Kč pro rok 2012 a 1 166,6 mld. Kč pro rok 2013¹.

¹ Výdajový rámec pro rok 2011 zahrnuje i peněžní prostředky z EU. V letech 2012 a 2013 tomu tak není, protože se tyto prostředky na dané roky nerozpočtují. To způsobuje meziroční úrovně snížení výše těchto rámců mezi lety 2011 a 2012, viz poznámka k tabulce 3-1.

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

		2009	2010	2011	2012	2013
		<i>Předb.</i>	<i>Předikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Cíl pro vládní sektor (ESA 95)	<i>(mld. Kč) [1]</i>	-210,3	-189,8	-174,4	-141,5	-123,3
	<i>(% HDP) [2]</i>	-5,8	-5,1	-4,6	-3,5	-2,9
Rozdíl ESA 95 - fiskální cílení	<i>(mld. Kč) [3]</i>	-20,9	12,5	10,5	0,0	0,0
Cíl pro veřejné rozpočty (metodika fiskálního cílení)	<i>(mld. Kč) [4=1-3]</i>	-231,2	-177,4	-163,9	-141,5	-123,3
	<i>(% HDP) [5]</i>	-6,4	-4,8	-4,3	-3,5	-2,9
Saldo složek VR mimo SR a SF	<i>(% HDP) [6]</i>	-1,0	-0,8	-0,5	-0,6	-0,6
Cíl pro státní rozpočet a státní fondy	<i>(% HDP) [7=5-6]</i>	-5,3	-4,0	-3,8	-3,0	-2,3
státní rozpočet	<i>(mld. Kč) [8]</i>	-193,4	-148,4	-143,9	-119,4	-97,9
státní fondy	<i>(mld. Kč) [8a]</i>	-199,5	-145,9	-132,7	-108,1	-97,1
	<i>(mld. Kč) [8b]</i>	6,0	-2,6	-11,2	-11,3	-0,8
Předikce příjmů SR a SF	<i>(mld. Kč) [9]</i>	1041,9	1112,8	1137,7	1022,9	1068,6
státní rozpočet	<i>(mld. Kč) [9a]</i>	914,3	987,0	1040,3	970,6	1016,4
státní fondy	<i>(mld. Kč) [9b]</i>	127,6	125,8	97,4	52,3	52,2
Nové výdajové rámce pro SR a SF	<i>(mld. Kč) [10=9-8]</i>	1235,3	1261,2	1281,6	1142,3	1166,6
státní rozpočet	<i>(mld. Kč) [10a]</i>	1113,7	1132,9	1173,0	1078,7	1113,5
státní fondy	<i>(mld. Kč) [10b]</i>	121,6	128,4	108,6	63,6	53,1

Pozn.: Snížení úrovně příjmů a výdajů od roku 2012 (bez vlivu na očekávané saldo) vyplývá ze skutečnosti, že ve výhledu státního rozpočtu po roce 2011 nejsou zahrnuty očekávané příjmy z fondů EU a výdaje jimi financované.

Saldo hospodaření veřejných rozpočtů mimo státní rozpočet a státní fondy bude v letech 2011 až 2013 ovlivňováno, dle našich předpokladů, dvěma faktory. U místních rozpočtů a zdravotních pojišťoven očekáváme po výrazném zhoršení hospodaření v roce 2009 postupné zlepšování deficitů. V případě privatizačních fondů je pro rok 2011 rozpočtováno zlepšení jejich hospodaření. V dalších letech však očekáváme spíše zhoršení hospodaření v souvislosti s výdaji na úhradu závazků spojených s odstraňováním starých ekologických zátěží.

Faktorem, který má také vliv na plánované saldo sektoru vlády, je odhad rozdílu mezi deficitem fiskálního cílení a deficitem dle metodiky ESA 95. Pro období růstu je typické, že aktuální daňové příjmy „předbíhají“ příjmy hotovostní², deficit v metodice ESA proto bývá z tohoto titulu nižší než deficit hotovostní. V časech ekonomického poklesu tomu bývá logicky opačně.

V roce 2009 však tento rozdíl zlepšuje saldo v metodice ESA 95. Je tomu tak proto, že protikrizová opatření vlády byla zaměřena mimo jiné na pomoc podnikatelům prostřednictvím zrušení záloh na daně z příjmů. Šlo jednak o automatické prominutí záloh na dani u poplatníků s méně než pěti zaměstnanci a zejména o vstřícné promíjení záloh u ostatních poplatníků. Tento efekt tak převážil a očekávané aktuální příjmy v roce 2009 jsou dle aktuálních odhadů vyšší než očekávané příjmy hotovostní, s odpovídajícím dopadem na rozdíl mezi sledovanými saldy.

V roce 2010 očekáváme naopak, že doplácení vyrovnání daní z příjmů, které však aktuálně spadá do roku 2009, způsobí převýšení hotovostních daňových příjmů nad příjmy aktuálními. Saldo sektoru vlády (v aktuální metodice ESA 95) proto bude z tohoto titulu horší. V roce 2011 uvažujeme ještě z opatrnostních důvodů taktéž zhoršování salda z důvodů aktualizace. V následujícím období let 2012 – 2013 by již měly aktuální daňové příjmy opět předbíhat příjmy hotovostní. Nicméně, vzhledem k nedostatku informací o dalším vývoji peněžních toků spojených s čerpáním evropských prostředků, který by mohl v daném období působit protisměrně, přijímáme na uvedené období předpoklad nulového aktualizacího rozdílu.

² Viz např. Hrdlička, Z., Ištvánfyová, J., Vítek, L.: Systémy účetnictví a evidence daňových příjmů vládních institucí. Politická ekonomie, roč. 58, 2010, č. 2, str. 253–270.

Vyhodnocení dodržování výdajových rámců

Částky střednědobého výdajového rámce na roky 2011 a 2012 schválené usnesením PSP ČR v roce 2009 by měly být podle zákona o rozpočtových pravidlech použity při sestavení návrhu státního rozpočtu na rok 2011 a při aktualizaci střednědobého výdajového rámce na rok 2012. Tyto částky smějí být upraveny pouze v souladu s ustanoveními rozpočtových pravidel o změny vyplývající z významně odchylného vývoje spotřebitelských cen, o změny odhadu výdajů financovaných prostředky z EU, o dopady změn rozpočtového určení daní a z důvodu mimořádných situací. **Nicméně Poslanecká sněmovna neprojednala v roce 2009 částky střednědobého výdajového rámce na roky 2011 a 2012, a tudíž se dle zákona o rozpočtových pravidlech použijí částky výdajových rámců naposledy schválené, tedy ty z roku 2008.** Ty však samozřejmě neobsahují výdajový rámec pro rok 2012. Lze proto porovnávat pouze výdajové rámce pro rok 2011.

Poslanecká sněmovna v prosinci 2008 schválila usnesením č. 966/2008 částky střednědobého výdajového rámce na roky 2010 a 2011. Ty pro státní rozpočet a státní fondy činily 1 171,1 mld. Kč pro rok 2011 v nekonsolidovaném vyjádření. Podle rozpočtových pravidel je možné schválené výdajové rámce upravit pouze o taxativně vymezené položky. Úpravy z titulu změn rozpočtového určení daní ani žádné další povolené úpravy se pro rok 2011 neuvažují. Po zohlednění změn dotačních vztahů mezi státním rozpočtem a státními fondy (konsolidace) dosahuje původní výdajový rámec pro rok 2011 po úpravách hodnoty 1 345,5 mld. Kč (viz Tabulka 3-2).

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

		2011	2012
Rámce schválené v roce 2008 - nekonsolidované	[1]	1171,1	X
Konsolidace (výhled v roce 2008)	[2]	14,5	X
Rámce schválené v roce 2008 - konsolidované	[3=1-2]	1156,6	X
Povolené úpravy	[4=5+6+7]	118,0	0,0
- změna rozpočtového určení daní	[5]	0,0	0,0
- změna objemu výdajů financovaných z prostředků EU	[6]	118,0	0,0
- mimořádné vlivy	[7]	0,0	0,0
Rámce schválené v roce 2008 po úpravách - konsolidované	[8=3+4]	1274,6	X
Konsolidace (výhled 2009)	[9]	70,9	X
Rámce schválené v roce 2008 po úpravách - nekonsolidované	[10=8+9]	1345,5	X

Tabulka 3-3 ukazuje, že **nově navrhované výdajové rámce jsou v roce 2011 o 64 mld. Kč nižší než rámec schválený pro uvedený rok v roce 2008.** Zhruba ke stejnému zpřísnění, tj. přes 60 mld. Kč, bychom došli, kdybychom porovnali navržený výdajový rámec pro rok 2012 z roku 2009 s aktuálně navrhovaným výdajovým rámcem.

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

	2011	2012
Rámce schválené v roce 2008 po úpravách [1]	1345,5	X
Nové výdajové rámce [2]	1281,6	1142,3
Zpřísnění (-) / překročení (+) výdajových rámců [3=2-1]	-64,0	0,0

3.2 Střednědobý výhled vládního sektoru³

Saldo vládního sektoru

Deficity sektoru vlády v letech 2011 až 2013 jsou předurčeny schválenými výdajovými rámci státního rozpočtu a státních fondů, které pokrývají cca dvě třetiny celkových vládních výdajů, a predikcí příjmů na dané období.

Kladně lze hodnotit snahu vlády snižovat deficit prostřednictvím krácení výdajových rámců. Dochází zde k výraznému posunu proti konsolidačním opatřením na rok 2010, kde byla dominantní pozornost věnována příjmové straně veřejných rozpočtů. Literatura⁴ považuje konsolidační strategie založené na snižování výdajů za vhodnější, neboť, jsou-li vhodně navrženy, mají pozitivnější dopad na dlouhodobý ekonomický růst, tedy v delším období přinášejí i dodatečné daňové příjmy.

Vláda deklarovala úmysl přistoupit v dalších letech ke koncepčním strukturálním reformám, které se na rozdíl od plošných škrtů zaměří zejména na zlepšení efektivnosti státních výdajů. Příprava těchto reforem se očekává v průběhu roku 2011. Proto není žádná z uvažovaných reforem v tomto výhledu zahrnuta, přestože je zřejmé, že zmiňované reformy mohou výrazně ovlivnit vývoj, resp. strukturu, veřejných rozpočtů v pozdějších letech tohoto výhledu.

Box 2 uvádí konsolidační opatření pro rok 2011. S výjimkou jednorázové daně na příspěvek ke stavebnímu spoření se s ostatními opatřeními počítá i v dalších letech výhledu. V roce 2012 bude jednorázová daň na příspěvek na stavební spoření nahrazena přímým snížením přímo tohoto příspěvku. Od roku 2012 se také počítá s novou daní z loterií. Tato daň bude příjmem SR a její výnos je odhadován na 5,5 mld. Kč.

V souhrnu konsolidačních opatření není uvedena tzv. povodňová daň (snížení slevy u DPFO o 100 Kč měsíčně), neboť je její výnos použit na krytí mimořádných výdajů spojených s povodněmi, a tudíž jejímu výnosu stojí dodatečné výdaje, takže celkové saldo veřejných rozpočtů není ovlivněno. Nejedná se tedy o opatření ke snížení schodku veřejných rozpočtů.

Jak již však bylo výše uvedeno, v souvislosti s plánovanými koncepčními reformními kroky nelze vyloučit v dalších letech výrazné změny proti aktuálně prezentovaným plánům, např. zvýšení DPH, snížení sociálního pojištění apod.

³ Údaje prezentované v této subkapitole jsou v metodice ESA 95.

⁴ (ECO/CPE/GEN(2010)3: Organisation for Economic Co-operation and Development, Economics Department, Economic Policy Committee: Policy Considerations in the Current Economic Situation, s. 12

Box 2 – opatření ke snížení schodků hospodaření sektoru vlády v metodice ESA 95, vztaženo k střednědobému výhledu z roku 2009

Opatření - příjmy		Změna salda
DPH - parametrické změny		0,2
DPPO - zrušení 50% slevy na dani pro firmy zaměstnávající invalidy		0,2
DPFO		6,6
<i>z toho</i>	<i>50% zdanění vyplácené podpory stavebního spoření srážkovou daní</i>	4,5
Sociální pojištění		12,9
<i>z toho</i>	<i>zachování stropu ročního vyměřovacího základu pro odvod pojistného pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na st. pol. zam. -</i>	3,1
		9,8
Celkem		19,9

Opatření - výdaje		Změna salda
Snížení platů ve státní správě (s výjimkou učitelů)		13,3
Sociální výdaje		12,6
Snížení nemandatorních běžných a kapitálových výdajů		13,3
Výdaje kapitoly Všeobecná pokladní správa		11,1
Výdaje ostatních rozpočtových kapitol		10,9
Navýšení prostředků na VVal		-0,6
MŠMT - zvýšení platů pedagogických pracovníků		-2,1
Celkem		58,5

ČR má v důsledku poklesu objemu emisí CO₂ proti bazickému roku 1990 možnost prodat určitý objem tzv. jednotek přiděleného množství CO₂ jiným státům. Celkový možný příjem z tohoto prodeje se odhaduje na cca 21 mld. Kč. Tyto finanční prostředky by měly být v plné výši použity na financování ekologických projektů. Proto bude kumulativní dopad na deficit sektoru vlády za období prodeje a realizace výdajového programu nulový. Protože však výnosy a náklady nebudou časově souladné, dochází k ovlivnění sald sektoru vlády v jednotlivých letech.

Lze konstatovat, že deficit sektoru vlády v roce 2009 byl z tohoto titulu pozitivně vylepšen⁵ o 13 mld. Kč, v roce 2010 pak o cca 2 mld. Kč. Pro rok 2011 naopak očekáváme negativní dopad na saldo ve výši cca 9 mld. Kč, resp. 6 mld. Kč v roce 2012.

⁵ Tato skutečnost je také jedním z důvodů, proč mezi roky 2009 a 2010 nedošlo k tak výraznému zlepšení salda hospodaření sektoru vlády, jak bylo očekáváno. Dalším důvodem je nižší než původně odhadnutý dopad slevy na sociálním pojistném placeném zaměstnavateli, který měl nižší stimulační dopad v roce 2009 a zároveň tedy i nižší konsolidační dopad v roce 2010. Z toho plyne i nižší než očekávané meziroční zlepšení salda. Na nižší meziroční zlepšení salda pak mělo také vliv horší než předpokládané hospodaření ostatních složek sektoru vlády, zejména místních rozpočtů. To může souviset s volebním cyklem. Snížení predikce daňových příjmů pro rok 2010 je dalším důvodem, proč je meziroční změna salda nižší než očekávaná.

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

		2009	2010	2011	2012	2013
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Saldo sektoru vládních institucí	(% HDP)	-5,8	-5,1	-4,6	-3,5	-2,9
Ústřední vládní instituce	(% HDP)	-4,9	-4,4	-4,0	-3,4	-2,8
Místní vládní instituce	(% HDP)	-0,6	-0,5	-0,3	-0,1	0,0
Fondy sociálního zabezpečení	(% HDP)	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Příjmy celkem	(% HDP)	40,1	40,6	40,6	40,1	39,3
	(růst v %)	-1,8	2,9	3,4	4,0	3,5
Výdaje celkem	(% HDP)	45,9	45,7	45,2	43,6	42,2
	(růst v %)	5,2	1,3	2,1	1,7	2,1

Tabulka 3-4 blíže specifikuje deficity jednotlivých složek sektoru vlády. U fondů sociálního zabezpečení očekáváme v podstatě vyrovnané hospodaření, zatímco v případě místních vládních institucí očekáváme postupné překonání šokového propadu příjmů, resp. korekci výdajů souvisejících s předvolebním obdobím.

Příjmy vládního sektoru

Dynamika nárůstu příjmů v letech 2010–2013 je dána zejména diskrečními konsolidačními opatřeními, která navyšují i příjmy sektoru vlády. Zatímco však opatření pro rok 2010 jsou realizována v prostředí velmi slabého ekonomického růstu i nízké inflace, očekáváme, že v letech 2011–2013 dojde k urychlení reálného ekonomického růstu a mírnému zvýšení průměrné míry inflace, což bude mít vliv i na nominální tempa růstu celkových příjmů. Odhad výše daňových příjmů v letech výhledu již také zohledňuje aktuální Makroekonomickou predikci MF.

Celkově lze konstatovat, že v letech 2010 – 2012 se tempo růstu příjmů postupně mírně zvyšuje, v roce 2013 se pak vrací na úroveň roku 2011. Je tomu tak proto, že v letech 2011 – 2012 je plánováno mírné navyšování daňové zátěže, viz Box 2 a komentář k němu, zatímco pro rok 2013 aktuální výhled taková opatření neuvažuje. Dalším důvodem většího tempa růstu příjmů v letech 2011 a 2012 je plánované postupné navyšování mýtného.

Dynamika daně z příjmů fyzických osob je v letech 2011 a 2012 ovlivněna jednorázovou 50% daní na státní příspěvek na stavební spoření. Tím dochází k prudkému nárůstu výnosu daně v roce 2011, zatímco v roce 2012 je růst výnosu daně, kdy již s jednorázovou daní není počítáno, v podstatě nulový. Zároveň předpokládáme, že akruálně bude tato jednorázová daň spadat do roku 2011, neboť tehdy dochází k příslušné ekonomické aktivitě – připsání příspěvku, který je základem daně⁶.

Celkovou dynamiku běžných daní z důchodů v roce 2012 ovlivňuje již také výše zmíněná daň z loterií. Její konkrétnější parametry nejsou v současné době známy. Je tedy možné, že v budoucnu bude zachycena na jiné položce.

V aktuálním výhledu není počítáno s případným zvyšováním DPH, či snižováním příspěvků na sociální pojištění. Tyto případné změny nejsou ještě rozpracovány a zejména nejsou zahrnuty do návrhu státního rozpočtu na rok 2011, ani do střednědobého výhledu na roky 2012 a 2013.

⁶ Toto zachycení je konzistentní s dosavadní praxí. Jedná se však i o možnost, že by byla vykázána čistá výše státního příspěvku na stavební spoření, tzn. výdaj by byl nižší a tato jednorázová daň by vůbec nenavyšovala příjmy. Navíc se uvažuje i o zachycení této skutečnosti už v roce 2010, přičemž uvažované snížení samotného příspěvku v roce 2012 by bylo akruálně zachyceno již od roku 2011, tedy nikoliv až v době jeho výplaty.

V případě důchodů z vlastnictví očekáváme mírný pokles v letech 2010 - 2011 spojený s poklesem objemu finančních aktiv ČR, která byla použita ke zpomalování nárůstu dluhu, a vývojem příjmů z dividend. Tento vývoj by se však měl v roce 2012 obrátit a následně stabilizovat.

Ostatní příjmy vykazují v letech výhledu, na rozdíl od v minulosti zaznamenaného prudkého nárůstu, v podstatě stagnaci, která je důsledkem očekávaného kulminujícího čerpání prostředků z EU. Koncem období je již plánován určitý pokles těchto příjmů, neboť některé alokace prostředků již mohou být vzhledem k celkem úspěšnému čerpání zcela využity. Pro další roky pak aktuálně platí zvýšená nejistota, neboť ještě nejsou bližší informace o dalším rozpočtovém období EU. Přičemž naopak existuje zvýšené riziko přeměrování evropských zdrojů na řešení akutních problémů v geograficky jiných oblastech EU.

Celková daňová kvóta by měla v letech 2010 až 2012 v podstatě stagnovat a v roce 2013 by měla převážit podproporcionální reakce růstu celkových daní na růst nominálního produktu. Daňová kvóta se bude na základě aktuálních údajů pohybovat kolem 35 % HDP, s poklesem na 34,5 % HDP v roce 2013.

Tabulka 3-5: Příjmy sektoru vládních institucí (ESA 95)

		2009	2010	2011	2012	2013
			Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
Příjmy celkem	(mld. Kč)	1456,3	1498,0	1548,9	1610,6	1666,3
	(růst v %)	-1,8	2,9	3,4	4,0	3,5
Daňové příjmy	(mld. Kč)	681,0	707,9	736,4	764,1	787,5
	(růst v %)	-2,7	4,0	4,0	3,8	3,1
Daně z výroby a dovozu	(mld. Kč)	413,6	433,5	440,7	454,6	466,9
	(růst v %)	2,0	4,8	1,7	3,2	2,7
z toho: Daň z přidané hodnoty	(mld. Kč)	254,0	265,7	269,7	280,1	290,7
	(růst v %)	-0,3	4,6	1,5	3,9	3,8
Spotřební daně	(mld. Kč)	137,3	142,3	144,7	147,3	148,3
	(růst v %)	8,8	3,7	1,6	1,8	0,7
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	(mld. Kč)	267,2	274,2	295,4	309,2	320,3
	(růst v %)	-9,1	2,6	7,8	4,6	3,6
z toho: Daň z příjmu fyzických osob	(mld. Kč)	131,4	136,3	154,3	154,4	158,0
	(růst v %)	-3,7	3,7	13,2	0,1	2,3
Daň z příjmu právnických osob	(mld. Kč)	131,7	132,9	136,1	144,0	151,5
	(růst v %)	-14,1	0,9	2,4	5,8	5,2
Kapitálové daně	(mld. Kč)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	(růst v %)	2,7	0,8	4,8	2,1	0,0
Sociální příspěvky	(mld. Kč)	559,7	571,3	595,6	626,7	661,2
	(růst v %)	-6,6	2,1	4,3	5,2	5,5
Důchody z vlastnictví	(mld. Kč)	31,0	29,3	28,2	29,2	29,2
	(růst v %)	1,9	-5,5	-3,6	3,5	0,0
Ostatní	(mld. Kč)	184,7	189,5	188,7	190,5	188,4
	(růst v %)	19,6	2,6	-0,4	0,9	-1,1
Daňová kvóta	(% HDP)	34,5	35,0	35,2	34,9	34,5

Pozn.: Uváděná daňová kvóta zahrnuje, proti údajům národních účtů, jak část DPH odváděnou do EU jako její vlastní zdroj, tak i výnos cel, který byl vybrán českou celní správou. Vystihuje pravděpodobně nejlépe daňové zatížení v ČR. Přesto není dokonalým ukazatelem tohoto zatížení, neboť clo, kterým je v ČR zatíženo prodávané zboží z dovozu ze třetích zemí, mohlo být vybráno v jiném členském státě EU. Teoreticky by ale bylo i možné, že uváděná daňová kvóta je nadhodnocena v důsledku preference ČR jako státu, kde se odvádí clo za zboží, které je následně dodáno do jiného členského státu.

Výdaje vládního sektoru

Ve výdajové oblasti předpokládáme pokračování v úsporné politice vlády a dodržování zpřísněných výdajových limitů. Přesto po výraznějším zmírnění tempa růstu celkových výdajů v roce 2010 očekáváme přes úsporná opatření mírné zvyšování výdajů v letech 2011–2013, a to přibližně o 2 % ročně. Vzhledem k predikci inflace na toto období to de facto znamená stagnaci reálných výdajů.

Očekáváme, že úsporná opatření vlády se budou projevovat zejména na výdajích na kolektivní spotřebu, která v letech 2011–2013 meziročně citelně klesne. Úspory by se zde měly soustředit zejména na běžné výdaje

kapitol. Nicméně zejména v roce 2013 je otázkou, zda budou mít státní instituce ještě dále možnost snižovat svoje běžné výdaje. Je pravděpodobné, že k zajištění tohoto poklesu nebude stačit zefektivnění výdajů, ale bude nutné přistoupit ke snižování rozsahu agend a činností vykonávaných státem.

V případě náhrad zaměstnancům očekáváme pokles jejich objemu v roce 2010 a 2011, v následujících letech pak mírný nárůst. K tomuto předpokladu nás vede vývoj této položky v roce 2010. Pokles objemu mezd vyplácených prostřednictvím SR by měl dosáhnout cca 10 mld. Kč. Podle aktuálních údajů za celý sektor vlády však objem náhrad zaměstnanců klesá pouze o cca 2 mld. Kč. To značí, že ostatní vládní složky sektoru, které nejsou pod přímou kontrolou Vlády ČR, na rozdíl od SR zvýšily objem náhrad zaměstnancům, tzn. na platech v současnosti šetří pouze centrální orgány státu a orgány pod jejich přímou kontrolou.

Pro příští rok proto očekáváme mírnější pokles objemu těchto náhrad než je pokles uvedený v SR, i když předpokládáme určité vyčerpání vnitřních rezerv. Celkový pokles tak bude pravděpodobně více kopírovat vývoj u SR. V následujících letech pak objem náhrad zaměstnanců u SR stagnuje, ve výhledu pracujeme s předpokladem mírného růstu za celý sektor vlády. Vzhledem k očekávané inflaci však objem náhrad ve všech letech reálně klesá.

V případě naturálních sociálních dávek očekáváme mírně nižší tempo jejich růstu, než je tempo nárůstu příjmů fondů sociálního zabezpečení. To je konzistentní s předpokladem v čase se mírně zlepšujícího a téměř vyrovnaného hospodaření těchto fondů.

Další konsolidační opatření se spíše promítnou zpomalením temp růstu výdajů. Například u vyplácených důchodů je nutné očekávat kromě schválené valorizace i určitý nárůst jejich objemu z titulu zvyšujícího se počtu důchodců a vyšších důchodů tzv. novodůchodců. Tzn. v důsledku konsolidačních opatření poklesne tempo růstu sociálních transferů jiných než naturálních v roce 2011, avšak v následujících letech se opět zvýší.

Proti jarním notifikacím a předpokladům došlo k významné změně u výhledu úrokových výdajů, tzn. nákladů financování vládního dluhu. V roce 2010 je očekáván dokonce pokles těchto výdajů v porovnání s předchozím rokem. To je způsobeno jednak poklesem úrokových sazeb, za které si nyní ČR na trzích půjčuje a pak zaúčtováním emisních premií, kterých bylo dosaženo. Jde tedy z velké části o účetní operaci, nikoliv reálný dlouhodobě udržitelný vývoj. Proto pro rok 2011 počítáme s razantním nárůstem úrokových výdajů. Očekávaná suma odpovídá plánované výši dluhu a relativně konzervativnímu očekávání průměrné úrokové sazby z vládního dluhu. Stejný přístup byl aplikován i pro následující roky.

Dotace v letech 2011 – 2012 nominálně stagnují, resp. reálně klesají. Pro rok 2013 očekáváme mírné oživení.

Vývoj THFK odráží časové zpoždění reakce těchto výdajů na bezprostřední rozhodnutí vlády⁷. V roce 2010 došlo k výraznému zvýšení těchto výdajů, zejména díky spolufinancování z EU. Pro rok 2011 očekáváme pouze

⁷ Literatura obvykle uvádí, že mandatorní výdaje omezují diskreční pravomoc vlády a jsou v čase obtížně měnitelné. Vláda má tedy teoreticky možnost ovlivňovat spíše jen nemandatorní výdaje. Nicméně vláda, která má pohodlnou parlamentní většinu, může mít v praxi větší úspěšnost při změně mandatorních, zejména sociálních výdajů, než např. u rušení daňových výjimek, kde se vyskytují partikulární lobbystické zájmy, nebo u nemandatorních výdajů, včetně kapitálových. Nemandatorní výdaje jsou totiž často dány smluvně, navíc i na několik let dopředu. Omezení těchto výdajů je pak otázkou obchodních jednání, kde v případě neúspěchu hrozí arbitráže, kompenzace, náhrady škod či ušlého zisku. Vláda tak nemá příliš možností, jak tyto výdaje operativně omezit. Zatímco mandatorní výdaje lze omezit z měsíce na měsíc, byť při nutném schválení sněmovnou (je však nutno počítat s ústavou garantovanou úrovní sociálních práv). V případě kapitálových výdajů je jejich rigidnost dána i technologickými podmínkami. Nemusí být možné či efektivní přerušit danou investiční akci ze dne na den.

zmírnění tempa růstu a teprve v roce 2012 nominální stagnaci. Pro rok 2013 však očekáváme opětovné mírné oživení.

Položka „ostatní“ je ovlivněna časovým nesouladem mezi příjmy za jednotky přiděleného množství CO₂ (jsou zde zaznamenány dle metodiky ESA 95 v záporné hodnotě) a výdaji s nimi souvisejícími. Zatímco v letech 2009 a 2010 docházelo k vylepšování této položky, pro roky 2011 a 2012 je situace přesně opačná a výdaje převyšují příjmy, tedy položka je ve výsledku zhoršována.

Dalším faktorem vývoje této položky a jejího skokového nárůstu od roku 2011 je skutečnost, že ve výhledu byl brán předpoklad omezování především běžných výdajů kapitol, které jsou zahrnuty ve spotřebě vlády. Pokud by však kapitoly preferovaly při svých výdajových limitech omezování například kapitálových transferů, nárůst této položky by byl výrazně menší. Pro roky výhledu tu tak bude existovat vzájemná provázanost se spotřebou vlády. Bude-li pokles spotřeby vlády nižší, bude nutně, za předpokladu platnosti aktuálních výdajových limitů, nárůst těchto ostatních výdajů adekvátně nižší.

Tabulka 3-6: Výdaje sektoru vládních institucí (ESA 95)

		2009	2010	2011	2012	2013
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Výdaje celkem	<i>(mln. Kč)</i>	1665,4	1686,6	1722,0	1750,8	1788,4
	<i>(růst v %)</i>	5,2	1,3	2,1	1,7	2,1
Výdaje na konečnou spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	799,0	806,1	777,9	781,8	770,1
	<i>(růst v %)</i>	6,1	0,9	-3,5	0,5	-1,5
Výdaje na kolektivní spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	390,9	392,6	355,1	341,0	312,5
	<i>(růst v %)</i>	4,7	0,4	-9,6	-4,0	-8,4
Výdaje na individuální spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	408,1	413,5	422,8	440,8	457,6
	<i>(růst v %)</i>	7,5	1,3	2,2	4,3	3,8
Naturální sociální dávky	<i>(mln. Kč)</i>	219,0	213,8	220,8	230,5	240,9
	<i>(růst v %)</i>	10,3	-2,4	3,3	4,4	4,5
Transfery individuálních netržních výrobků a služeb	<i>(mln. Kč)</i>	189,0	199,7	202,0	210,3	216,7
	<i>(růst v %)</i>	4,4	5,6	1,2	4,1	3,0
Sociální transfery jiné než naturální	<i>(mln. Kč)</i>	502,3	516,1	525,8	542,4	570,8
	<i>(růst v %)</i>	6,6	2,7	1,9	3,2	5,2
Úroky	<i>(mln. Kč)</i>	47,4	44,2	68,6	74,1	79,9
	<i>(růst v %)</i>	20,0	-6,6	55,2	8,0	7,8
Dotace	<i>(mln. Kč)</i>	76,3	74,7	75,1	76,7	79,9
	<i>(růst v %)</i>	19,7	-2,0	0,6	2,1	4,2
Tvorba hrubého fixního kapitálu	<i>(mln. Kč)</i>	190,0	204,4	209,3	209,3	216,0
	<i>(růst v %)</i>	4,1	7,6	2,4	0,0	3,2
Ostatní	<i>(mln. Kč)</i>	50,4	41,0	65,4	66,5	71,7
	<i>(růst v %)</i>	-30,6	-18,7	59,4	1,8	7,8
Náhrady zaměstnancům	<i>(mln. Kč)</i>	293,7	292,0	285,1	286,5	287,9
	<i>(růst v %)</i>	5,0	-0,6	-2,4	0,5	0,5
Sociální transfery celkem	<i>(mln. Kč)</i>	721,4	729,9	746,5	772,9	811,7
	<i>(růst v %)</i>	7,7	1,2	2,3	3,5	5,0

Dluh vládního sektoru

V roce 2008 byla opětovně dosažena hranice 30 % poměru dluhu na HDP. V letech 2008–2011 předpokládáme nárůst podílu vládního dluhu na HDP o cca 12 p.b. Nicméně situace se v následujících letech bude horšit výrazně pomalejším tempem, takže v roce 2013 očekáváme podíl vládního dluhu na HDP ve výši 43,3 % HDP. Za předpokladu pokračující konsolidace směrem k vyrovnaným veřejným rozpočtům v roce 2016, by relativní výše dluhu měla v letech 2013 – 2014 kulminovat.

V letech 2007 a 2008 došlo k výrazné kumulaci finančních aktiv, konkrétně oběživa a vkladů, což zpomalilo pokles podílu dluhu na HDP. V roce 2009 byla část těchto rezerv využita k profinancování vládního deficitu, dluh

tedy nerostl takovým tempem. V roce 2010 však pro ČR příznivá situace na finančních trzích umožnila vytvořit si rezervu za výhodných podmínek. Její rozpuštění předpokládáme v dalších letech.

Současný výhled nepočítá s žádnou privatizační akcí. V případě jejich uskutečnění a využití příjmů z privatizace k financování vládních výdajů by došlo k dalšímu zpomalení nárůstu podílu vládního dluhu na HDP.

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 tržních cen. Úroveň zahraničního dluhu může být ovlivněna rozdíly ve směnných kursech.

Tabulka 3-7: Hrubý konsolidovaný vládní dluh

		2008	2009	2010 <i>Predikce</i>	2011 <i>Výhled</i>	2012 <i>Výhled</i>	2013 <i>Výhled</i>
Vládní instituce celkem	<i>(ml. Kč)</i>	1104,9	1282,3	1450,9	1603,2	1722,8	1836,1
Ústřední vládní instituce	<i>(ml. Kč)</i>	1016,1	1186,6	1357,9	1510,0	1627,6	1740,7
Místní vládní instituce	<i>(ml. Kč)</i>	91,9	98,2	95,1	95,3	97,4	97,6
Fondy sociálního zabezpečení	<i>(ml. Kč)</i>	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Podíl vládního dluhu na HDP	<i>(% HDP)</i>	30,0	35,3	39,3	42,1	42,9	43,3
Příspěvky ke změně dluhu							
Změna dluhu	<i>(p. b.)</i>	1,0	5,4	4,0	2,7	0,8	0,4
Primární saldo vládního sektoru	<i>(p. b.)</i>	1,7	4,5	3,9	2,8	1,7	1,0
Úroky	<i>(p. b.)</i>	1,1	1,3	1,2	1,8	1,8	1,9
Růst HDP v běžných cenách	<i>(p. b.)</i>	-1,2	0,5	-0,6	-1,3	-2,1	-2,2
Ostatní faktory	<i>(p. b.)</i>	-0,5	-0,9	-0,6	-0,6	-0,5	-0,2
Rozdíly mezi hotovostním a akruálním principem	<i>(p. b.)</i>	-1,9	0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
Čisté pořízení finančních aktiv	<i>(p. b.)</i>	1,3	-1,4	-0,2	-0,3	-0,3	0,0
	<i>(ml. Kč)</i>	48,4	-51,8	-6,2	-12,0	-12,0	0,0
<i>v tom: oběživo a vklady</i>	<i>(ml. Kč)</i>	74,6	-51,0	-4,2	-10,0	-10,0	0,0
<i>akcie a ostatní účasti (privatizace)</i>	<i>(ml. Kč)</i>	-23,2	-7,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>ostatní aktiva a nedluhová pasiva</i>	<i>(ml. Kč)</i>	-3,0	6,6	-2,0	-2,0	-2,0	0,0
Přecenění a ostatní faktory	<i>(p. b.)</i>	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Cyklický vývoj

Aktuální odhady potenciálního produktu a makroekonomické predikce naznačují, že v české ekonomice nastává pozvolné oživení z recese, která ekonomiku postihla v roce 2009. V roce 2009 došlo vedle celkového poklesu reálného HDP i k poklesu HDP pod jeho potenciální úroveň, a tím i k překlopení kladné produkční mezery do záporných hodnot. Důsledkem těchto nepříznivých makroekonomických podmínek bylo zvýšení podílu nominálního deficitu na HDP v roce 2009. V položce jednorázové a ostatní přechodné operace jsou v letech 2009 – 2012 zohledněny jednorázové příjmy z prodeje jednotek přiděleného množství i s nimi související jednorázové výdaje.

S oživením ekonomiky dochází i ke zvýšení fiskálního úsilí, definovaného jako meziroční změna strukturálního salda. V roce 2010 by mělo být fiskální úsilí nejvyšší. Vývoj v letech 2011 a 2012 naznačuje spíše stagnaci fiskálního úsilí. V roce 2013 by se za daných předpokladů mělo celkové saldo sektoru vlády zlepšovat v podstatě pouze v souvislosti s cyklickým vývojem ekonomiky.

Fiskální cíle pro roky 2011 až 2013 by současně měly směřovat k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, který je pro ČR stanoven v rámci fiskálních pravidel EU. Tento střednědobý rozpočtový cíl odpovídající strukturálnímu deficitu ve výši 1,0 % HDP je ČR povinna dosáhnout důvěryhodným a udržitelným způsobem co nejdříve. Při současném nastavení fiskální politiky nebude tento cíl v letech výhledu naplněn. Strukturální deficit se očekává v roce 2010 ve výši 4,1 % HDP s následným postupným snižováním až na 2,3 % HDP v roce 2013. Při zohlednění dlouhodobějších cílů vlády by byl MTO pravděpodobně dosažen až kolem roku 2016.

Tabulka 3-8: Strukturální saldo vládního sektoru (ESA 95, v % HDP)

	2009	2010	2011	2012	2013
		<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Růst HDP ve stálých cenách (v %)	-4,1	2,2	2,0	3,2	3,8
Růst potenciálního HDP (v %)	2,6	1,9	2,3	2,8	2,8
Produkční mezera	-3,7	-3,5	-3,8	-3,5	-2,5
Saldo vládního sektoru	-5,8	-5,1	-4,6	-3,5	-2,9
Cyklická složka salda	-1,0	-1,0	-1,1	-0,9	-0,7
Cyklicky očištěné saldo	-4,8	-4,2	-3,5	-2,6	-2,3
Jednorázové a ostatní přechodné operace	0,3	0,0	-0,3	-0,2	0,0
Strukturální saldo	-5,1	-4,1	-3,2	-2,4	-2,3
Úroky	1,3	1,2	1,8	1,8	1,9
Strukturální primární saldo	-3,8	-2,9	-1,4	-0,5	-0,4
Změna strukturálního salda	-1,6	1,0	0,9	0,8	0,1

3.3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

S ohledem na dlouhodobý vývoj veřejných financí došlo za uplynulé období k jedné zásadní změně, kterou je nález Ústavního soudu ze dne 16. dubna 2010, kdy došlo ke zrušení redukčních hranic pro výpočet vyměřovacího základu penzí. Do 30. září 2011 zatím platí stávající právní úprava a řešení v politické rovině nemůžeme anticipovat. Z tohoto důvodu se dá tedy říci, že analýzy popsané v minulých vydáních Fiskálního výhledu ČR zůstávají v platnosti. Aktuální je v současnosti analýza na evropské úrovni.

Výbor pro hospodářskou politiku (Economic Policy Committee) a Evropská komise v květnu 2009 vydaly Zprávu o stárnutí populace 2009: Ekonomické a rozpočtové projekce za EU27 v horizontu 2008–2060.⁸ Zpráva se vydává každé tři roky a mapuje dopad dlouhodobého makroekonomického a demografického vývoje na veřejné výdaje. Závěry Zprávy o stárnutí populace 2009 byly shrnuty v předminulém vydání Fiskálního výhledu ČR na jaře 2009 a v minulém vydání na podzim 2009 jsme se věnovali dlouhodobé udržitelnosti v rámci samostatné kapitoly.

V návaznosti na Zprávu o stárnutí populace vydala Evropská komise na podzim 2009 Zprávu o udržitelnosti veřejných financí 2009.⁹ Fakticky neexistuje žádný dokonalý způsob, jak definovat fiskální udržitelnost. Evropská komise využívá hned několik ukazatelů, z nichž největší důraz je kladen na tzv. indikátory udržitelnosti S1 a S2. Permanentní fiskální konsolidace S1 vyjadřuje, o kolik % HDP je nutno trvale (od daného roku) zvýšit daně nebo snížit výdaje, aby vládní dluh na konci horizontu projekce činil 60 % HDP. Permanentní fiskální konsolidace S2 vyjadřuje míru nutného fiskálního úsilí k naplnění mezi-časového rozpočtového omezení vlády, tj. pro dosažení rovnosti diskontovaných příjmů a výdajů v nekonečném horizontu. Je nutné zdůraznit, že zvláštní pozornost je věnována vývoji nákladů z důvodu stárnutí populace, které při výpočtu těchto indikátorů spolu s počátečním stavem veřejných rozpočtů hrají klíčovou roli. Pokud jsou indikátory S1 a S2 kladné, pak to znamená, že země musí vyvinout určité fiskální úsilí, aby dosáhla fiskální udržitelnosti; při nekladné hodnotě indikátorů je zajištěna fiskální udržitelnost.

V závislosti na vypočtených hodnotách indikátorů udržitelnosti na jedné straně a zhodnocením jiných faktorů na straně druhé se země EU v souvislosti s fiskální udržitelností rozdělují do tří rizikových skupin. Jinými faktory se v této souvislosti myslí především kvalitativní faktory nejistoty budoucího vývoje. Příkladem může být výše

⁸ 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060).

⁹ Sustainability Report 2009

dluhu, která sice vstupuje do indikátorů udržitelnosti přímo, avšak může ovlivnit riziko schopnosti dané země reagovat na nějaký třeba i dočasný šok do úrokových měr nebo míry zisku. Vedle tohoto faktoru je třeba zohlednit i fakt, že nad určitou úrovní zadlužení poroste riziková prémie a s ní náklady na obsluhu dluhu. Dalšími faktory jsou politická a sociální rizika v penzijních systémech jako je adekvátnost penzí apod.

Země s nízkou mírou rizika v souvislosti s fiskální udržitelností jsou Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko a Švédsko. Ve středně rizikové kategorii jsou Belgie, Německo, Francie, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Rakousko, Polsko a Portugalsko. Vysoká míra rizika je přisuzována ČR, Irsku, Španělsku, Řecku, Kypru, Lotyšsku, Litvě, Maltě, Nizozemsku, Rumunsku, Slovinsku, Slovensku a Velké Británii.

I toto dělení je však trochu relativní. Nízkorizikové země mají vynikající výchozí podmínky, neboť zvládly před krizí konsolidaci svých veřejných rozpočtů a (kromě Finska) mají vyřešen problém s rostoucími náklady z titulu stárnutí populace. Počítá se však, že v Bulharsku a Estonsku s postupující konvergencí budou sociální systémy (penze a zdravotnictví) vyžadovat vyšší výdaje. Stejně tak země v pásmu středního rizika se mezi sebou liší. IT a HU nemají problémy se stárnutím ani s výchozími rozpočtovými podmínkami, avšak mají vysoké úrovně veřejného dluhu. Francie, Polsko a Portugalsko má naproti tomu problém především s rozpočtovou konsolidací ve střednědobém horizontu, avšak relativně nízké náklady stárnutí populace. Naopak Belgie, Německo a Rakousko mají poměrně silné rozpočtové pozice, ale vysoké náklady spojené se stárnutím obyvatelstva. Lucembursko má velmi nízké veřejné zadlužení, avšak náklady spojené se stárnutím populace jsou nejvyšší v celé EU. U zemí s vysokým rizikem jde vesměs o problém s vysokými náklady stárnutí populace (vyjma Lotyšska), zpravidla ale není výrazný problém s úrovní veřejného zadlužení (vyjma Řecka), avšak u většiny těchto zemí není příliš příznivá výchozí rozpočtová pozice.

Pro Českou republiku vychází indikátor udržitelnosti S1 na úrovni 5,3 % HDP a indikátor S2 na úrovni 7,4 % HDP. Indikátor S1 je velmi mírně pod průměrem EU27, který je 5,4 % HDP, zatímco u indikátoru S2 je ČR nad průměrem EU27, který je 6,5 % HDP. Důvodem je samozřejmě poměrně nízká míra veřejného zadlužení ČR, která však vstupuje do výpočtu S1, nikoliv ale do výpočtu S2.¹⁰ Výchozí rozpočtová pozice se podílí na S2 v případě ČR rovným dílem s náklady stárnutí, tj. obojí 3,7 % HDP. Oproti roku 2006 došlo u indikátoru S2 ke zhoršení o cca 2 p.b., neboť v roce 2006 byl pro ČR indikátor S2 na úrovni 5,5 % HDP. Ke zhoršení došlo především vlivem zhoršení výchozí rozpočtové pozice (3,2 p.b.) a prodloužení horizontu projekcí do roku 2060 (0,7 p.b.). U nákladů spojených se stárnutím obyvatelstva došlo naopak ke zlepšení o 1,9 p.b. vlivem reformem ve zdravotnickém a důchodovém systému. Cesta ke snížení rizik dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí tedy spočívá jak v oblasti fiskální konsolidace ve střednědobém horizontu, tak v dalších reformách sociálních systémů.

3.4 Návrhy Poradní expertní skupiny na důchodovou reformu

Níže uvedený box nastiňuje hlavní závěry a návrhy Poradní expertní skupiny, tzv. druhé Bezděkovy komise, na důchodovou reformu v ČR. Fiskální dopady vyplývající z realizace této reformy nejsou prozatím v ostatních částech Fiskálního výhledu zohledněny, neboť nepanuje všeobecná shoda a očekává se další diskuse.

¹⁰ Metodika výpočtu viz zmiňovaná Sustainability Report 2009.

Box 3 Návrh důchodové reformy

Na základě společné iniciativy ministra financí a ministra práce a sociálních věcí byla v lednu 2010 zřízena Poradní expertní skupina (tzv. PES). Jejím cílem bylo (i) aktualizovat projekce stávajícího důchodového systému a (ii) navrhnout jeho případnou reformu. Metodicky PES navazoval na přístup tzv. Bezděkovy komise z let 2004–2005 a ve své činnosti se opíral o podporu odborného aparátu MFČR a MPSV.

Činnost PES byla transparentní a všechny podklady a mezivýstupy byly průběžně zveřejňovány na internetu. Počátkem června zveřejnil PES Závěrečnou zprávu včetně návrhu konkrétních úprav důchodového systému. Doporučení byla motivována snahou zajistit přiměřené důchody z penzijního systému při respektování principů (i) diverzifikace, (ii) vyšší ekvivalence, (iii) lepšího rozložení mezigeneračního břemene a (iv) zajištění fiskální udržitelnosti.

PES jednomyslně navrhnul řadu doporučení týkajících se I. průběžně financovaného pilíře (PAYG). K těm nejdůležitějším patří:

- Sjednocení věkové hranice mužů a žen (bez ohledu na počet vychovaných dětí) do roku 2035 a následně pokračování zvyšování věku pro odchod do důchodu tempem 2 měsíce ročně
- Zrušit možnost vlády valorizovat penze více než zákonem předepsané minimum a postupně – nejdéle do roku 2025 – přejít na cenovou valorizaci
- Zavést sdílení vyměřovacích základů mezi manželi
- Zavést koncept fiktivního příjmu (40–80% průměrné mzdy) pro hodnocení náhradních dob pojištění
- Pokračovat v postupném prodlužování rozhodného období v PAYG až k hodnocení celoživotního příjmu pojištěnce
- Snížit strop pojistného na 3násobek úrovně průměrné mzdy
- Pravidelně aktualizovat definici invalidity (pokrok lékařské vědy). Nepřiznávat invalidní důchod pokud již vznikl nárok na předčasný starobní důchod. Po dosažení věkové hranice změnit invalidní důchod na starobní. Zlepšit kvalitu lékařské posudkové služby
- Po startu reformy zrušit nově přiznávané doživotní vdovské/vdovecké důchody
- Snížit sazbu pojistného z 28 % na 23%. Kompenzovat zvýšením jiných daní (např. sjednocením sazeb DPH na 19 %)¹¹
- Řešit neomezený souběh důchodu a pracovního příjmu nepřímo prostřednictvím daně z příjmu fyzických osob
- Realizovat plán jednotného inkasního místa¹²
- Zvýšit celkovou podporu rodinám s dětmi v oblasti daní a dostupnosti s rodinou spojených služeb

V oblasti spořicího penzijního pilíře je jednomyslně doporučení doplnit I. průběžný pilíř pilířem kapitálovým, což naplní cíle diverzifikace a vyšší ekvivalence celého důchodového systému. K diskusi byly předloženy 2 varianty:

¹¹ Snížení sazby pojistného byl jednomyslný návrh PES. Kompenzace prostřednictvím sjednocení sazeb DPH je většinové doporučení (6 hlasů). 3 členové se přikládali k tomu neuvádět konkrétní daňový zdroj krytí snížení pojistného.

¹² Podporuje 8 členů PES.

Varianta 1 (většinová, 8 hlasů)

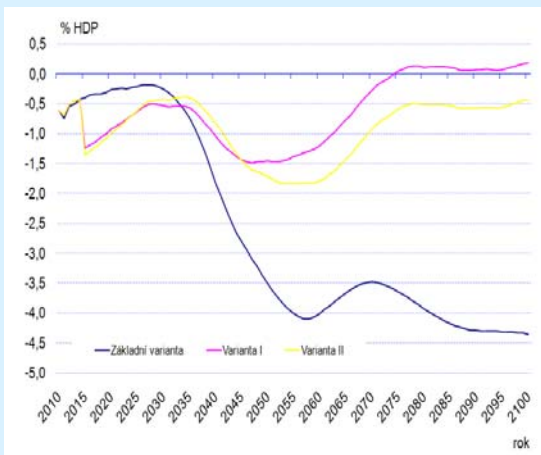
- Financovat pilíř 3 p.b. z 23% příspěvkové sazby
- Spoření povinné pro osoby mladší 40 let při startu reformy (jejich budoucí PAYG důchod bude úměrně zkrácen)
- Výběr pojistného a provozní správu pilíře provádí ČSSZ
- Investiční správu aktiv provádějí reformované PF, investiční společnosti apod. dle výběru účastníka
- Naspořené prostředky se vyplácejí povinně v podobě doživotní anuity
- III. pilíř (penzijní připojištění) reformovat dle návrhu zákona z r.2009. Většinová podpora (7 hlasů) pro zachování i přímé státní podpory.

Varianta 2 (1 hlas)

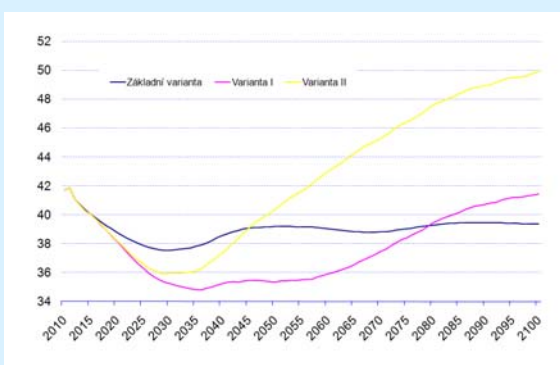
- Sazba do PAYG se nemění (23%)
 - II. pilíř provozují reformované penzijní fondy
 - Účast ve II. pilíři zůstává dobrovolná, po vstupu do něj je však povinná
 - Minimální příspěvek účastníka 3% mzdy; státní podpora také 3% mzdy (aplikace stropu jako v PAYG pilíři)
- Naspořené prostředky se vyplácejí povinně v podobě doživotní anuity (s výjimkou zaměstnaneckých plánů zaměstnanců v rizikových a fyzicky namáhavých profesích)

V následujících grafech je uvedeno základní vyznění obou variant reformy a jejich srovnání s variantou základní, tedy konzervací legislativy relevantní pro důchodový systém tak, jak platila k 1.1.2010.

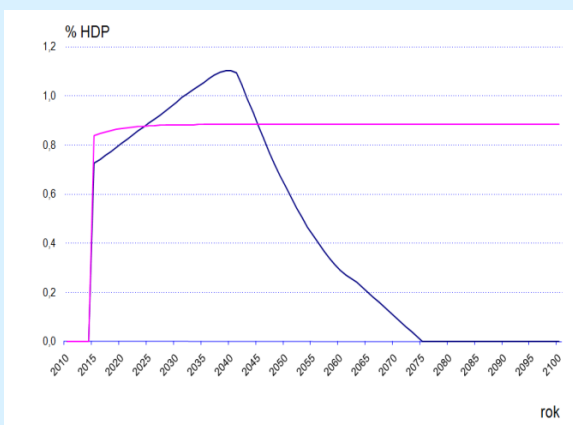
Saldo důchodového systému (% HDP)



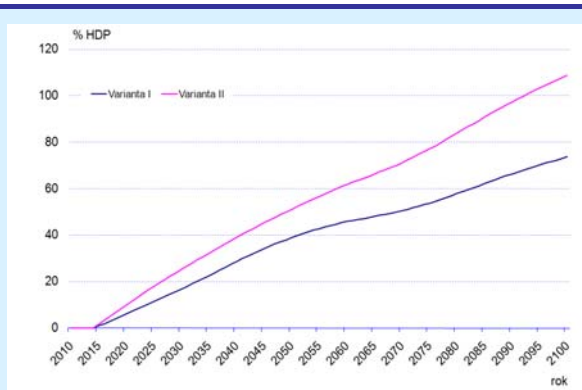
Celkový náhradový poměr ze všech pilířů (% průměrné mzdy)



Transformační náklady (% HDP)



Aktiva kumulovaná v II. a III. pilíři (% HDP)



Poznámka k výše uvedeným grafům: transformační náklady důchodové reformy jsou plně zohledněny v grafu saldo důchodového systému. Jinými slovy, saldo důchodového systému zachycuje veškeré transformační náklady plynoucí z důchodové reformy.