

Fiskální výhled České republiky
listopad 2017

Ministerstvo financí ČR
Letenská 15, 118 10 Praha 1

Tel.: 257 041 111

E-mail: Fiscal.Outlook@mfcz.cz

ISSN 1804-7998

Vychází 1× ročně, volná distribuce

Elektronický archiv:
<http://www.mfcz.cz/FiskalniVyhled>

Fiskální výhled

České republiky

listopad 2017

Obsah

Úvod a shrnutí.....	1
1 Makroekonomický rámec fiskální predikce	2
2 Krátkodobý vývoj hospodaření sektoru vládních institucí.....	4
2.1 Hospodaření sektoru vládních institucí v ČR v roce 2016.....	4
2.2 Hospodaření sektoru vládních institucí v ČR v roce 2017.....	5
2.3 Mezinárodní srovnání.....	7
3 Střednědobý fiskální výhled.....	11
3.1 Záměry fiskální politiky	11
3.2 Střednědobý výdajový rámec	12
3.3 Střednědobý výhled sektoru vládních institucí.....	13
3.4 Analýza citlivosti	20
3.5 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí.....	22
4 Fiskální rady	25
4.1 Role fiskálních rad v národním hospodářství.....	25
4.2 Fiskální rady v evropském právu a jeho odraz v praxi	27
4.3 Typologie fiskálních rad	30
4.4 Závěrem.....	33
Přehled literatury a použitých zdrojů	34
A Tabulková příloha – metodika ESA 2010	38
B Slovníček pojmů	49
C Seznamy tematických kapitol a boxů předchozích Fiskálních výhledů ČR.....	50

Seznam boxů

Box 1: Požadavky směrnice č. 2011/85/EU a nařízení č. 473/2013 na zřízení národních fiskálních rad	28
Box 2: Vybraná doporučení Evropské fiskální rady pro provádění fiskální politiky a sestavování veřejných rozpočtů v zemích eurozóny pro rok 2018	29

Fiskální výhled ČR je zpracováván v odboru Hospodářská politika MF ČR, od roku 2016 vychází jedenkrát ročně v polovině listopadu. Zahrnuje predikci na běžný a následující rok (tj. do roku 2018), u některých ukazatelů pak i výhled na další 2 roky (tj. do roku 2020). Publikace je dostupná na internetových stránkách MF ČR na adrese:

<http://www.mfcr.cz/FiskalniVyhled>

Nedílnou součástí Fiskálního výhledu ČR je i metodická příručka, která definuje, upřesňuje a vysvětluje řadu pojmů, metod a použitých statistik.

Rádi přivítáme relevantní připomínky nebo náměty, které poslouží ke zkvalitnění publikace a přiblíží ji potřebám uživatelů. Případné připomínky prosím zasílejte na adresu:

Fiscal.Outlook@mfcr.cz

Seznam tabulek

Tabulka 1.1: Hlavní makroekonomické indikátory (2016–2020)	3
Tabulka 2.1: Příjmy sektoru vládních institucí (2011–2017)	4
Tabulka 2.2: Výdaje sektoru vládních institucí (2011–2017)	4
Tabulka 2.3: Saldo sektoru vládních institucí (2011–2017)	4
Tabulka 2.4: Dluh sektoru vládních institucí a změna hrubého dluhu (2011–2017)	5
Tabulka 3.1: Nastavení fiskální politiky (2014–2020)	11
Tabulka 3.2: Úprava výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů	13
Tabulka 3.3: Hospodaření sektoru vládních institucí	13
Tabulka 3.4: Výhled příjmů sektoru vládních institucí	15
Tabulka 3.5: Struktura diskrečních opatření (2018–2020)	15
Tabulka 3.6: Výhled výdajů sektoru vládních institucí	17
Tabulka 3.7: Hrubý konsolidovaný dluh sektoru vládních institucí	18
Tabulka 3.8: Strukturální saldo sektoru vládních institucí (metoda OECD)	19
Tabulka 3.9: Fiskální úsilí a fiskální impuls	19
Tabulka 3.10: Modelové scénáře makroekonomických simulací	21
Tabulka 3.11: Základní makroekonomické a demografické předpoklady projekcí	22
Tabulka 3.12: Projekce penzijních výdajů 2016–2070	23
Tabulka 3.13: Srovnání projekcí výdajů na důchodové zabezpečení z roku 2017 a 2015	24
Tabulka 4.1: Fiskální rady v Evropské unii	31
Tabulka A.1: Příjmy sektoru vládních institucí	38
Tabulka A.2: Daňové příjmy sektoru vládních institucí	39
Tabulka A.3: Daňové příjmy sektoru vládních institucí (podíl na HDP)	40
Tabulka A.4: Příjmy subsektoru ústředních vládních institucí	40
Tabulka A.5: Příjmy subsektoru místních vládních institucí	41
Tabulka A.6: Příjmy subsektoru fondů sociálního zabezpečení	41
Tabulka A.7: Výdaje sektoru vládních institucí	42
Tabulka A.8: Výdaje sektoru vládních institucí (podíl na HDP)	43
Tabulka A.9: Výdaje subsektoru ústředních vládních institucí	43
Tabulka A.10: Výdaje subsektoru místních vládních institucí	44
Tabulka A.11: Výdaje subsektoru fondů sociálního zabezpečení	44
Tabulka A.12: Saldo sektoru vládních institucí podle subsektorů	45
Tabulka A.13: Dluh sektoru vládních institucí podle finančních instrumentů	45
Tabulka A.14: Dluh sektoru vládních institucí podle finančních instrumentů (podíl na HDP)	46
Tabulka A.15: Saldo a dluh sektoru vládních institucí zemí EU (2013–2017)	47
Tabulka A.16: Transakce sektoru vládních institucí zemí EU (2016)	48

Seznam obrázků

Obrázek 2.1: Saldo sektoru vládních institucí ve vybraných zemích EU (2014–2017)	8
Obrázek 2.2: Strukturální saldo sektoru vládních institucí ve vybraných zemích EU (2014–2017)	8
Obrázek 2.3: Dluh sektoru vládních institucí ve vybraných zemích EU (2014–2017)	8
Obrázek 2.4: Spready dluhopisů ve vybraných zemích EU (leden 2008 až říjen 2017)	9
Obrázek 3.1: Míra závislosti a podíl populace 85+/65+	23
Obrázek 3.2: Odhadované saldo penzijního systému	23
Obrázek 4.1: Evropský systém fiskálních rad a jeho role ve zvyšování rozpočtové zodpovědnosti	30
Obrázek 4.2: Národní rozpočtová rada a Výbor pro rozpočtové prognózy v rozpočtovém procesu	32

Seznam použitých zkratk

b. c.	.....	běžné ceny
CZK	.....	kódové označení české koruny
ČNB	.....	Česká národní banka
ČR	.....	Česká republika
ČSÚ	.....	Český statistický úřad
EK	.....	Evropská komise
ESA 2010	.....	Evropský systém národních a regionálních účtů z roku 2010
EU, EU28	.....	Evropská unie (svým pokrytím zahrnuje všech 28 zemí)
EUR	.....	kódové označení eura
HDP	.....	hrubý domácí produkt
MF ČR	.....	Ministerstvo financí ČR
MMF	.....	Mezinárodní měnový fond
OECD	.....	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
p. a.	.....	per annum (za rok)
p. b.	.....	procentní bod
s. c.	.....	stálé ceny

Značky použité v tabulkách

Pomlčka (–) na místě čísla značí, že se jev nevyskytoval nebo zápis není z logických důvodů možný.

Uzávěrka datových zdrojů

Makroekonomické datové zdroje v této publikaci jsou vztaženy k 18. říjnu 2017, fiskální data k 2. listopadu 2017, mezinárodní srovnání k 9. listopadu 2017 a výnosy státních dluhopisů a k 13. listopadu 2017.

Poznámka

Součtové údaje publikované v tabulkách mohou být v některých případech zatíženy nepřesností na posledním desetinném místě vzhledem k zaokrouhlování.

Úvod a shrnutí

V prvním pololetí vzrostla česká ekonomika oproti minulému roku o 3,7 %. Růst se opíral o robustní domácí poptávku podpořenou vysokými kladnými saldy zahraničního obchodu. Působivá dynamika české ekonomiky se promítá i do hospodaření veřejných financí. Bez zkrácení projekty z Evropské unie dosáhlo saldo státního rozpočtu za leden až říjen přebytku téměř 17 mld. Kč. Územní samosprávné celky pak do konce září vykázaly přebytek přes 44 mld. Kč a zdravotní pojišťovny kladné saldo nad 6 mld. Kč. I přes navýšení běžných a investičních výdajů je důvodem tak razantních přebytků nadprůměrný růst daňových příjmů. Daňové tituly tvořící přibližně tři čtvrtiny celkových daňových příjmů rostou v tomto roce minimálně 8% tempem.

V roce 2016 skončily poprvé celé veřejné finance České republiky v přebytku. Posun k přebytkovému hospodaření byl důsledkem podstatného zlepšení strukturálního salda. Aktuální predikce hospodaření sektoru vládních institucí v letošním i příštích letech naznačuje, že se nejednalo o výjimku. Dle očekávaného makroekonomického vývoje a rozpočtových dopadů vládních politik pro příští roky odhadujeme, že strukturální saldo by mělo být i nadále kladné a celkové saldo by se se stabilním ekonomickým růstem mělo dále zlepšovat.

V lednu tohoto roku byl schválen soubor právních předpisů, který transponoval do českého právního řádu směrnici Rady Evropské unie o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Z této skupiny klíčový zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zcela změnil způsob, jakým se stanovují výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy. Určení výdajových rámců se nyní odvíjí od tzv. střednědobého rozpočtového cíle vycházejícího z konceptu strukturálního salda, které nezahrnuje vlivy hospodářského cyklu a jednorázových opatření. Střednědobý rozpočtový cíl zabezpečuje dlouhodobě udržitelné hospodaření celého sektoru vládních institucí, stejně jako prostor pro působení automatických stabilizátorů. Reforma fiskálního a rozpočtového rámce z roku 2017 propojila střednědobý rozpočtový cíl s národní rozpočtovou metodikou pro státní rozpočet a státní fondy, čímž dovádí evropská nařízení k Paktu o stabilitě a růstu do národního rozpočtového procesu.

Hodnoty a odvození výdajových rámců na roky 2018 až 2020 obsahuje Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky, schválená vládou dne 24. dubna 2017. Z jejích aktualizovaných částek rámců pak vychází letošní návrh státního rozpočtu na rok 2018, rozpočtů státních fondů a jejich střednědobých výhledů. Předkládaný Fiskální výhled České republiky se o ně opírá zvláště v rovině nastavení veřejných výdajů. Dále vychází z listopadové Makroekonomické predikce České republiky Ministerstva financí a rozvádí ji o detailní aspekty fiskálního vývoje.

Fiskální výhled České republiky očekává v letošním roce přebytek hospodaření sektoru vládních institucí ve výši 1,1 % HDP, tvořený z převážné většiny saldem územních samosprávních celků. Pro rok 2018 odhadujeme další nárůst přebytku hospodaření celého sektoru vládních institucí na 1,3 % HDP, a to i přes značnou dynamiku náhrad zaměstnancům, sociálních dávek, či investic. Prognózované silně rostoucí příjmy daňových titulů včetně příspěvků na sociální a zdravotní pojištění by totiž měly být, podobně jako v tomto roce, taženy nejenom ekonomickou konjunkturou, ale i výnosy z realizovaných opatření proti daňovým únikům. Výhled hospodaření po roce 2018 bude dán novým nastavením

hospodářské politiky vlády, která bude jmenována po říjnových volbách do Poslanecké sněmovny. Současný směr však indikuje postupné zlepšování salda sektoru vládních institucí až na 1,7 % HDP v roce 2020 a pokles poměru dluhu na HDP na cca 31 % v témže roce.

Fiskální výhled České republiky rovněž přináší první informace k výsledkům nových dlouhodobých projekcí penzijních výdajů. Vyčíslené budoucí náklady dávají představu o příčinách a velikosti rizik dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému v České republice. Nová demografická projekce Eurostatu předvídá poměrně značný pokles v počtu obyvatel České republiky v dlouhém období. Poměr osob starších 65 let k osobám v produktivním věku 15 až 64 let se má do roku 2070 téměř zdvojnásobit a dosáhnout zhruba 50 %. Ačkoliv je projekce počtu a struktury obyvatelstva České republiky poměrně pesimistická, její dopady na vývoj penzijních výdajů v čase tlumí aktuální vývoj důchodového účtu. Jeho schodek v roce 2016 činil 0,3 % HDP. Kromě demografického vývoje však výrazným způsobem prohlubují deficit důchodového systému jeho nedávné změny, především pak zastropování věku odchodu do důchodu. Současný systém ovšem obsahuje možnost revize důchodového věku. Pokud bude adekvátně zvyšován dle očekávané doby dožití, mohou být budoucí náklady důchodového systému citelně sníženy.

Hospodářský vývoj v posledních letech vedl k prudkému nárůstu počtu nezávislých fiskálních institucí ve světě. V Evropské unii došlo k posílení institucionálního rámce fiskální politiky dohodou nad novou společnou legislativou, která vyžaduje zavedení prvků nezávislých fiskálních institucí v každém členském státě. U příležitosti účinnosti nového zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který zřizuje v České republice Národní rozpočtovou radu, se poslední, tematická kapitola věnuje právě fungování nezávislých fiskálních institucí, jejich funkcím a vykonávaným činnostem. Z formálního hlediska patří česká Národní rozpočtová rada spíše k menším fiskálním radám, nicméně s nezanedbatelnou metodicko-konzultační a hodnotící rolí v národním rozpočtovém procesu.

1 Makroekonomický rámec fiskální predikce

Česká ekonomika je v mimořádně dobré kondici a těží z příznivých vnitřních i vnějších podmínek. Mezičtvrtletní růst reálného HDP v 1. čtvrtletí 2017 dosáhl 1,5 % a ve 2. čtvrtletí dokonce rekordních 2,5 %. I přes očekávané výrazné zpomalení mezičtvrtletní dynamiky v 2. polovině roku by měl meziroční růst ekonomiky zůstat vysoký. Za celý rok 2017 by se tak HDP mohl zvýšit o 4,1 %. V roce 2018 je očekáváno zpomalení na 3,3 %, v letech 2019–2020 by pak ekonomika mohla růst přibližně o 2,5 % ročně.

Dominantním faktorem růstu v roce 2017 by měla být domácí poptávka, a to jak výdaje na konečnou spotřebu domácností a institucí vládního sektoru, tak tvorba hrubého fixního kapitálu. Výrazně pozitivní příspěvek k růstu HDP by mělo vykázat také saldo zahraničního obchodu. Růst vývozu by měl být podpořen růstem exportních trhů, v menší míře též zvýšením exportní výkonnosti. Dovozy zboží a služeb by měl růst pomaleji než vývoz, primárně kvůli dynamice tvorby hrubého fixního kapitálu v 1. polovině letošního roku (ta se obdobně jako vývoz vyznačuje vysokou dovozní náročností). Čisté vývozy by měly ekonomický růst podporovat i v dalších letech, byť již ne tak výrazně jako v roce 2017. Růst HDP by měl být tažen zejména domácí poptávkou i v následujících letech, a to jak spotřebou, tak investicemi.

Spotřebu domácností podporuje kromě růstu disponibilního důchodu také optimismus spotřebitelů ohledně budoucího vývoje ekonomiky, který se projevuje v meziročním poklesu míry úspor. Spotřeba domácností by se tak v roce 2017 mohla zvýšit o 3,9 %. Růst disponibilního důchodu v roce 2018 bude odrážet vysokou dynamiku mezd, další zvyšování platů v sektoru vládních institucí, snížení daňové zátěže u rodin s dětmi a nárůst příjmů ze sociálních dávek. Očekáváme, že i přes další snížení míry úspor zpomalí růst výdajů domácností na konečnou spotřebu na 3,5 %. V důsledku nižší dynamiky disponibilního důchodu by spotřeba domácností mohla zvolnit na 2,6 % v roce 2019, resp. 2,2 % v roce 2020.

Po poklesu v roce 2016 se tvorba hrubého fixního kapitálu v roce 2017 začala znovu zvyšovat. Pokračoval růst soukromé investiční aktivity, navíc se ale obnovil růst investic sektoru vládních institucí, které byly v roce 2016 citelně zasaženy přechodem na finanční perspektivu 2014–2020. Soukromé investice stimuluje růst hrubého provozního přebytku, uvolněné měnové podmínky, jež se promítají v růstu úvěrů nefinančním podnikům, a mírně nadprůměrné využití výrobních kapacit ve zpracovatelském průmyslu. Rovněž stále akutnější nedostatek zaměstnanců by mohl motivovat firmy k investicím zvyšujícím produktivitu práce. Soukromé investice by naopak mohla zbrzdít některá negativní rizika ve vnějším prostředí. V případě investic sektoru vládních institucí pak počítáme se stabilním růstem investičních výdajů financovaných z národních zdrojů. Investice by měly být podpořeny také postupným náběhem realizace projektů spolufinancovaných fondy EU z finanční perspektivy 2014–2020 (viz podkapitola 2.2). Tvorba hrubého fixního kapitálu by tak v roce 2017 mohla vzrůst o 6,2 %, postupně by se však její růst mohl zpomalit až na 3,0 %

v roce 2020. V celém horizontu let 2017–2020 by soukromé investice i investice sektoru vládních institucí měly k růstu tvorby hrubého fixního kapitálu přispívat kladně.

Na přelomu let 2016 a 2017 došlo k výraznému zrychlení meziročního růstu spotřebitelských cen nad inflační cíl ČNB. Očekáváme, že se inflace bude pohybovat v horní polovině tolerančního pásma inflačního cíle i v roce 2018. Proinflační efekty vyšší ceny ropy, růstu jednotkových nákladů práce a kladné produkční mezery by měly převážit nad protiinflačními vlivy vyplývajícími z předpokládaného zpřísnění měnových podmínek v kurzové i úrokové složce. Průměrná míra inflace by tak v letech 2017 i 2018 mohla dosáhnout shodně 2,4 %. Spotřebitelské ceny by v následujících letech měly růst nepatrně pomaleji a míra inflace by měla činit 2,0 % v roce 2019 a 1,8 % v roce 2020. V celém horizontu let 2017–2020 by měl být příspěvek administrativních opatření k inflaci malý.

Situace na trhu práce vykazuje symptomy přehřátí. Míra nezaměstnanosti v metodice Výběrového šetření pracovních sil klesla pod 3 %, rychle se snižuje i podíl registrovaných nezaměstnaných, počet volných pracovních míst je rekordně vysoký, zaměstnanost i míra participace rostou a citelně se zrychlil růst mezd. Domníváme se, že s dalším výrazným snižováním míry nezaměstnanosti z výběrového šetření již není možné počítat. Ta by se z očekávaných 3,0 % v roce 2017 mohla snížit již jen na 2,7 % v letech 2019–2020. Zaměstnanost by se v roce 2017 mohla zvýšit o 1,4 %, v dalších letech by však měla růst výrazně pomalejším tempem, a to o 0,4 % v roce 2018 a o 0,3 % ročně v letech 2019–2020. Proti sobě zde bude působit pokles populace v produktivním věku a nárůst míry participace, k němuž kromě zvyšování věku odchodu do starobního důchodu budou přispívat také změny ve struktuře populace v produktivním věku (poroste podíl věkových skupin s přirozeně vysokou mírou participace). Objem mezd a platů by se měl v letech 2017 a 2018 zvyšovat velmi dynamicky – v roce 2017 o 7,4 % a v roce 2018 dokonce o 7,6 %. V letech 2019–2020 by se růst mezd a platů mohl pohybovat pod hranicí 5 %. Ke zvyšování mezd a platů bude přispívat nejen zlepšování situace soukromého sektoru a růst objemu platů v sektoru vládních institucí, ale i již zmíněné nerovnováhy na trhu práce. V roce 2017 a 2018 je rovněž významným faktorem zvýšení minimální a zaručené mzdy.

Běžný účet platební bilance dosahuje od roku 2014 přebytku. Kladné saldo by měl běžný účet vykazovat

v celém horizontu let 2017–2020, a to při vysokém přebytku bilance zboží a služeb a naopak výrazném schodku bilance prvotních důchodů.

Rizika predikce považujeme při zohlednění pravděpodobnosti jejich naplnění za vyrovnaná. V rámci vnějšího prostředí pokládáme za nejvýznamnější negativní riziko možnost, že by budoucí uspořádání vztahů mezi Spojeným královstvím a EU výrazně zvyšovalo bariéry pro mezinárodní obchod. Nepříznivě by českou ekonomiku mohlo ovlivnit také prudké zpomalení růstu v Číně, případná eskalace problémů italského bankovního sektoru nebo některé geopolitické faktory (nárůst protekcionismu, separatistické tendence v některých zemích EU,

migrační krize). Na druhou stranu se však zlepšují růstové vyhlídky našich hlavních obchodních partnerů, a zahraniční poptávka by se tak oproti předpokladům mohla vyvíjet příznivěji, z čehož by silně exportně orientovaná česká ekonomika značně těžila. Z tuzemských faktorů jde o rizika spojená s dynamikou hypotečních úvěrů a cen nemovitostí. Dále z hlediska ekonomického růstu bude, s ohledem na přehřívající se trh práce a předpokládaný demografický vývoj, klíčové zvyšování produktivity práce. Pro její růst je mj. stěžejní vývoj investic, související s investičním cyklem programových období evropských strukturálních a investičních fondů.

Tabulka 1.1: Hlavní makroekonomické indikátory (2016–2020)

		2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019
		Skutečnost	Současná predikce a výhled				Konvergenční program duben 2017			
Hrubý domácí produkt	<i>mld. Kč, b.c.</i>	4773	5024	5299	5547	5790	4715	4889	5103	5322
	<i>růst v %, s.c.</i>	2,6	4,1	3,3	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4
Spotřeba domácností	<i>růst v %, s.c.</i>	3,6	3,9	3,5	2,6	2,2	2,9	2,4	2,7	2,2
Spotřeba vládních institucí	<i>růst v %, s.c.</i>	2,0	1,9	1,7	1,4	1,4	1,2	1,7	1,5	1,4
Tvorba hrubého fixního kapitálu	<i>růst v %, s.c.</i>	-2,3	6,2	4,1	3,4	3,0	-3,7	3,8	3,0	3,0
Příspěvek zahr. obchodu k růstu HDP	<i>p.b., s.c.</i>	1,2	0,9	0,3	0,3	0,3	1,1	0,2	0,2	0,4
Deflátor HDP	<i>růst v %</i>	1,2	1,1	2,1	2,0	2,0	1,1	1,1	1,8	1,9
Průměrná míra inflace	<i>%</i>	0,6	2,4	2,4	2,0	1,6	0,6	2,4	1,7	1,8
Zaměstnanost	<i>růst v %</i>	1,9	1,4	0,4	0,3	0,3	1,8	1,1	0,3	0,3
Míra nezaměstnanosti	<i>průměr v %</i>	4,0	3,0	2,8	2,7	2,7	4,0	3,4	3,3	3,2
Objem mezd a platů dom. koncept	<i>růst v %, b.c.</i>	5,8	7,4	7,6	4,9	4,5	5,8	5,7	4,8	4,5
Saldo běžného účtu	<i>% HDP</i>	1,1	0,6	0,5	0,7	1,0	1,1	0,4	0,5	1,0
Předpoklady:										
Měnový kurz CZK/EUR		27,0	26,4	25,5	25,1	24,7	27,0	26,9	26,3	25,6
Dlouhodobé úrokové sazby 10 let	<i>% p.a.</i>	0,4	0,9	1,5	2,0	2,3	0,4	0,9	1,5	2,0
Ropa Brent	<i>USD/barel</i>	43,6	52,9	55,2	54,4	54,3	43,6	56,3	56,8	56,4
HDP eurozóny EA12	<i>růst v %, s.c.</i>	1,8	2,1	2,0	1,8	1,8	1,7	1,5	1,6	1,7

Pozn.: Údaje za zaměstnanost a za míru nezaměstnanosti jsou odvozeny dle metodiky Výběrového šetření pracovních sil. Zdroj: MF ČR (2017a, 2017b).

2 Krátkodobý vývoj hospodaření sektoru vládních institucí

2.1 Hospodaření sektoru vládních institucí v ČR v roce 2016

Podle údajů zveřejněných ČSÚ (2017b) skončilo hospodaření sektoru vládních institucí v roce 2016 přebytkem ve výši 35 mld. Kč, resp. 0,7 % HDP. Po zohlednění vlivu hospodářského cyklu a jednorázových či jiných přechodných operací dosáhlo strukturální saldo výše 0,8 % HDP. Přebytkové hospodaření sektoru vládních institucí tedy není cyklického či jednorázového charakteru, ale jde o přímý vliv vládních opatření.

Ve srovnání s Konvergenčním programem ČR 2017 (MF ČR, 2017a) a dubnovou notifikací vládního deficitu a dluhu revidoval ČSÚ údaje roku 2016 s pozitivním dopadem do celkového salda ve výši 7,4 mld. Kč, tedy 0,1 p. b. Celková výše výdajů sektoru vládních institucí se v podstatě nezměnila. Navýšení výdajových kapitálových transferů (o 8,6 mld. Kč) bylo kompenzováno snížením

výdajů na tvorbu hrubého fixního kapitálu (o 3,1 mld. Kč) a dotací (o 5,7 mld. Kč). Za zvýšením přebytku tedy stojí téměř výhradně příjmová strana s kladnou úpravou výše důchodových daní (o 9,2 mld. Kč), především daně z příjmů právnických osob. Tato revize souvisí s aktualizovanými údaji dostupnými z daňových přiznání a s vyrovnáním daně (přeplatku či nedoplatku na dani), které akruálně ovlivňují vždy předchozí rok. Negativně do výsledného salda hospodaření dopadlo zohlednění dodatečných informací o tocích finančních prostředků z fondů EU (zhoršení o 3 mld. Kč).

Dluh sektoru vládních institucí na konci roku 2016 dosáhl výše 1 754,9 mld. Kč, což činí 36,8 % HDP. Pokles o 0,5 p. b. oproti dubnové notifikaci je spojen výhradně s revizí nominálního HDP.

Tabulka 2.1: Příjmy sektoru vládních institucí (2011–2017)
(v % HDP)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Příjmy sektoru vládních institucí	40,3	40,5	41,4	40,3	41,1	40,1	40,4
Daňové příjmy	18,9	19,3	19,9	19,1	19,5	19,9	20,1
Daň z příjmů fyzických osob	3,5	3,6	3,7	3,7	3,6	3,8	4,0
Daň z příjmů právnických osob	3,2	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,4
Daň z přidané hodnoty	6,9	7,0	7,4	7,4	7,3	7,4	7,7
Spotřební daně	4,2	4,3	4,4	3,5	4,0	3,8	3,6
Ostatní daně a poplatky	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2
Sociální příspěvky	14,7	14,8	14,8	14,6	14,4	14,7	15,1
Prodeje	3,6	3,6	3,7	3,5	3,4	3,3	3,2
Ostatní	3,1	2,8	3,0	3,1	3,8	2,2	2,0

Zdroj: ČSÚ (2017a, 2017b). Rok 2017 MF ČR.

Tabulka 2.2: Výdaje sektoru vládních institucí (2011–2017)
(v % HDP)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Výdaje sektoru vládních institucí	43,0	44,5	42,6	42,2	41,7	39,4	39,3
Spotřeba vládních institucí	20,2	19,8	20,2	19,7	19,2	19,2	19,1
Sociální dávky jiné než naturální sociální transfery	13,1	13,1	13,3	12,9	12,4	12,2	12,0
Tvorba hrubého fixního kapitálu	4,5	4,2	3,7	4,1	5,1	3,3	3,4
Ostatní	5,3	7,4	5,4	5,5	5,0	4,7	4,8

Zdroj: ČSÚ (2017a, 2017b). Rok 2017 MF ČR.

Tabulka 2.3: Saldo sektoru vládních institucí (2011–2017)
(v % HDP)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo sektoru vládních institucí	-2,7	-3,9	-1,2	-1,9	-0,6	0,7	1,1
Saldo ústředních vládních institucí	-2,3	-3,7	-1,6	-2,0	-1,2	-0,4	0,1
Saldo místních vládních institucí	-0,3	-0,1	0,3	0,2	0,6	1,0	0,9
Saldo fondů sociálního zabezpečení	-0,2	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1
Primární saldo	-1,4	-2,5	0,1	-0,6	0,4	1,7	1,9

Zdroj: ČSÚ (2017a, 2017b). Rok 2017 MF ČR.

Tabulka 2.4: Dluh sektoru vládních institucí a změna hrubého dluhu (2011–2017)*(v % HDP, změna hrubého dluhu a její složky v procentních bodech)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dluh sektoru vládních institucí	39,8	44,5	44,9	42,2	40,0	36,8	34,7
Dluh ústředních vládních institucí	37,3	41,8	42,3	39,7	37,9	35,9	34,1
Dluh místních vládních institucí	2,6	2,8	2,8	2,7	2,4	1,9	1,6
Dluh fondů sociálního zabezpečení	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Změna hrubého dluhu	2,5	4,6	0,4	-2,7	-2,2	-3,2	-2,1
Primární saldo vládního sektoru	1,4	2,5	-0,1	0,6	-0,4	-1,7	-1,9
Úrokové výdaje	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1	0,9	0,8
Růst HDP v běžných cenách	-0,7	-0,3	-0,4	-2,2	-2,6	-1,5	-1,8
Ostatní faktory	0,4	1,0	-0,4	-2,4	-0,3	-1,0	0,9

Zdroj: ČSÚ (2017a, 2017b). Rok 2017 MF ČR a Eurostat (2017b).

2.2 Hospodaření sektoru vládních institucí v ČR v roce 2017

Pro rok 2017 očekáváme, že hospodaření sektoru vládních institucí dosáhne přebytku ve výši 1,1 % HDP, z čehož více než tři čtvrtiny by měl tvořit přebytek rozpočtů místních vládních institucí. Očekávání lepšího hospodaření v aktuálním roce je podpořeno dosavadním vývojem pokladního plnění státního rozpočtu, rozpočtů územních samosprávných celků a inkasem daňových příjmů. Saldo státního rozpočtu za prvních 10 měsíců roku, očištěné na příjmové i výdajové straně o vliv prostředků z fondů EU a finančních mechanismů, dosáhlo přebytku téměř 17 mld. Kč. Meziročně tak došlo ke zlepšení o více než 3 mld. Kč.

Z pohledu strukturálního salda by mělo dojít k mírnému meziročnímu poklesu přebytku o 0,3 p. b. na 0,5 % HDP. To je do určité míry zapříčiněno i předpokládaným nárůstem investičních výdajů po propadu v loňském roce, kdy predikce počítá s náběhem projektů z finanční perspektivy 2014–2020 i s nárůstem národních investic. Celkem se očekává růst investičních výdajů sektoru vládních institucí o více než 11 %.

Ve srovnání s Konvergenčním programem ČR 2017 (MF ČR, 2017a) předpokládáme zlepšení salda o 0,7 p. b. Důvodem je především dynamika příjmů veřejných rozpočtů. V souvislosti s hotovostním plněním se očekávají vyšší výnosy jak u přímých (o 19,4 mld. Kč), tak i nepřímých daní (o 16,3 mld. Kč). Spolu s lepším inkasem daňových příjmů je oproti jarní predikci očekáván také vyšší výnos u příspěvků na sociální zabezpečení (o téměř 18 mld. Kč). Pozitivní vývoj příjmů by ale měl být částečně tlumen větším zatížením výdajové strany. Zde by se měl odrazit vyšší růst náhrad zaměstnancům (o 4,7 mld. Kč), sociálních dávek (o 2,1 mld. Kč) a zejména transferových plateb (o 11,6 mld. Kč). Opačným směrem byla upravena predikce výdajů na dotace (o 5,7 mld. Kč) a úrokové náklady na obsluhu dluhu vládních institucí (o 2 mld. Kč). Poslední podstatnější změnou je úprava prognózy investic vládních institucí, u nichž vzhledem k dosavadnímu vývoji pokladního plnění a dynamice tvorby hrubého fixního kapitálu očekáváme nižší růst (o 9,5 mld. Kč) oproti predikci

v Konvergenčním programu. Vysvětlení těchto rozdílů se věnuje následující část subkapitoly.

Příjmy sektoru vládních institucí by měly v roce 2017 vzrůst meziročně o 6,0 % na úroveň 40,4 % HDP, přičemž určující složkou dynamiky by měly být daňové příjmy včetně příspěvků na sociální zabezpečení. Celkové daňové příjmy jsou odhadovány o více než 7 % vyšší. V důsledku zvyšování efektivity výběru daní by mělo dojít k růstu celkové daňové kvóty o 0,6 p. b. na úroveň 35,3 % HDP.

Výnos nepřímých daní by měl vzrůst o 6 % především díky dani z přidané hodnoty, jejíž inkaso očekáváme vyšší o téměř 10 %. Tempo růstu tak pravděpodobně o více než 3 p. b. převyší růst makroekonomické základny. Z pokladního plnění vyplývá, že za prvních 10 měsíců tohoto roku vzrostl výběr daně z přidané hodnoty o 9,1 %, čímž převyšuje o více než jednu třetinu růst konečných výdajů na spotřebu. V inkasu a výnosech se projevují opatření zaváděná od roku 2016. Jedná se v první řadě o kontrolní hlášení a elektronickou evidenci tržeb, do které se od prosince 2016 v první fázi zapojili podnikatelé v oblasti stravovacích a ubytovacích služeb a ve druhé fázi od 1. března 2017 také maloobchod a velkoobchod. Očekávaný celoroční dopad obou opatření je kvantifikován ve výši 12,6 mld. Kč. Odhad nezohledňuje účtenkovou loterii zavedenou od 1. října 2017, která může celoroční efekt elektronické evidence tržeb ještě dále zvýšit. Na inkasu se mírně negativně projevilo snížení sazby daně z přidané hodnoty na stravovací služby z 21 % na 15 % a z 15 % na 10 % u novin a časopisů.

Výnos spotřebních daní by měl vzrůst pouze o 1 %, k čemuž přispívají přijatá opatření s negativním rozpočtovým dopadem. V případě spotřební daně z minerálních olejů se jedná o vratku pro zemědělské prvovýrobce, s možností žádat o vrácení daně zpětně i za rok 2016. Odhadovaný dopad v roce 2017 je vyčíslen na 1,9 mld. Kč. Inkaso spotřební daně z tabákových výrobků je ovlivněno přijetím tzv. protikuřáckého zákona (zákon č. 65/2017 Sb.), jehož diskreční dopad je odhadován ve

výši cca 1,1 mld. Kč. Tento vliv by však měl být kompenzován zvýšením sazeb z tabákových výrobků s pozitivním efektem i ve výnosu daně z přidané hodnoty.

Přímé daně by měly růst více než 7% tempem, a to především díky vysoké dynamice daně z příjmů fyzických osob. Meziroční výnos této daně by měl vzrůst o 11 %, čemuž nasvědčují i dosavadní daňové výnosy roku 2017 a více než 11% hotovostní inkaso od počátku roku. Kromě silného růstu objemu mezd a platů, který je pro rok 2017 odhadován na 7,4 % (viz kapitola 1), se očekává také výnos z obou vln elektronické evidence tržeb s dopadem cca 3,4 mld. Kč (po zohlednění jednorázové slevy na dani kompenzující nákup hardwarového a softwarového vybavení pro elektronickou evidenci tržeb). Proti naopak působí některá opatření prorodinné politiky (např. vyšší daňové zvýhodnění na druhé a každé další dítě s meziročním dopadem 1,6 mld. Kč) či úprava podmínek pro využívání paušální daně s dopadem 1,8 mld. Kč (zákon č. 170/2017 Sb.). Také negativně by měl být výnos ovlivněn v důsledku osvobození výsluhového a služebního příspěvku na bydlení ozbrojeným složkám (dopad cca 1 mld. Kč), stejně jako vlivem navýšení limitu příspěvků na penzijní a životní pojištění odčitatelných od základu daně (dopad cca 1,4 mld. Kč).

Výnos daně z příjmů právnických osob by měl vzrůst o 3 %, přičemž kladný efekt elektronické evidence tržeb se projeví i zde (v předpokládané meziroční výši 1,7 mld. Kč), i když v menší míře než u daně z příjmů fyzických osob či daně z přidané hodnoty.

Dynamika příspěvků na sociální zabezpečení je determinována jak růstem zaměstnanosti, tak především průměrné mzdy. Pozitivní efekt v podobě meziročního navýšení o cca 3,8 mld. Kč lze očekávat také v důsledku elektronické evidence tržeb. Všechny tyto faktory stojí v souhrnu za předpokládaným 8% meziročním růstem příspěvků na sociální zabezpečení. Predikce je podpořena i dosavadním pokladním plněním, kdy příspěvky na zdravotní a sociální pojištění za prvních 10 měsíců vzrostly meziročně o 8,5 %.

Z nedaňových příjmů očekáváme růst kapitálových transferů o téměř 6 %, především díky nárůstu dotací na projekty spolufinancované z fondů EU. Naproti tomu je ve srovnání s rokem 2016 očekáván pokles běžných transferů.

Výdaje sektoru vládních institucí by měly meziročně vzrůst o 5 %, avšak vlivem rychlejšího růstu nominálního HDP by to v poměrovém vyjádření znamenalo pokles o 0,1 p. b. na úroveň 39,3 % HDP.

Ve srovnání s rokem 2016 by výdaje na konečnou spotřebu sektoru vládních institucí měly zrychlit svou dynamiku a vzrůst o 4,5 %, kdy podobně jako v loňském roce očekáváme nejrychlejší růst u náhrad zaměstnancům (6,5 %). Celkový růst náhrad v roce 2017 je dán jak zvyšováním platů od listopadu 2016, tak nárůstem tarifů

v několika segmentech sektoru vládních institucí od července 2017, stejně jako schváleným nárůstem tarifů od listopadu 2017 (viz kapitola 3). Mezi spotřeba by měla ve srovnání s rokem 2016 růst více než 4% tempem vlivem jednak vyšší reálné spotřeby (např. nákupy ve zdravotnických zařízeních zařazených do sektoru vládních institucí), ale také kvůli vyšší míře inflace. Údaje národních účtů za první dvě čtvrtletí letošního roku ukazují, že za dosavadním meziročním růstem stojí zejména vývoj mezi spotřebou v subsektoru místních vládních institucí s dynamikou přes 6 %. Naturální sociální dávky patrně porostou stejně jako v minulém roce o 4,3 %, a to zejména v důsledku navýšení výdajů zdravotního systému, které za prvních 9 měsíců meziročně rostou o 6 %.

Peněžité sociální dávky by měly v roce 2017 vzrůst o 3,5 %. V nich se promítá plné využití možnosti zákonné valorizace důchodů až na hodnotu 2,7 % (namísto o 1,3 % podle standardního valorizačního vzorce). Rozpočtový efekt tohoto diskrečního opatření je cca 5,6 mld. Kč. Dále predikce počítá s dopadem zvýšení příspěvku na péči o 10 % s účinností od srpna 2016, které předpokládá další nárůst výdajů o 1,3 mld. Kč v roce 2017.

Podobně jako v roce 2016 očekáváme výrazný pokles úrokových nákladů, a to o více než 10 %. Jedná se o výsledek kombinace několika faktorů, především refinancování minulých emisí v prostředí nízkých úrokových sazeb, přebytkového vývoje pokladního plnění státního rozpočtu spolu s rozpočty místních vládních institucí a strategie řízení dluhového portfolia.

Investiční aktivita sektoru vládních institucí vykáže v roce 2017 podle odhadů MF ČR více než 11% meziroční nominální růst. Tyto investice by měly být financovány jak z národních zdrojů, tak z prostředků EU. U pokladního plnění státního rozpočtu lze pozorovat zvýšenou aktivitu čerpání kapitálových výdajů od července roku 2017. V uvedeném období dosáhly investice 31,2 mld. Kč, což je o téměř 11 mld. Kč více než za celou první polovinu roku 2017 a také o 9,6 mld. Kč více než ve stejném období roku 2016. Zrychlující se tempo růstu tvorby hrubého fixního kapitálu v průběhu roku 2017 dokazují i údaje z národních účtů za první pololetí, kdy mírný počáteční růst o 2,2 % v 1. čtvrtletí akceleroval až k úrovni 10 % ve 2. čtvrtletí.

Celkové dotace a transfery by měly vzrůst o 6,3 %, promítnout by se v nich mělo navýšení příspěvků státu na obnovitelné zdroje energie.

Odhadovaný pokles absolutní výše dluhu sektoru vládních institucí o téměř 12 mld. Kč ke konci roku 2017 a růst nominálního HDP o 5,3 % by měl vyústit v meziroční pokles relativního zadlužení o 2,1 p. b. na úroveň 34,7 % HDP.

2.3 Mezinárodní srovnání

2.3.1 Saldo sektoru vládních institucí

Deficit sektoru vládních institucí zemí EU dosáhl v roce 2016 hodnoty 1,7 % HDP. Ve srovnání s rokem 2015 byl nižší o 0,7 p. b. ČR zaznamenala přebytek hospodaření sektoru vládních institucí ve výši 0,7 % HDP, což byl pátý nejvyšší přebytek v EU v daném roce.

Nejvyšší schodek sektoru vládních institucí v roce 2016 vykázalo Španělsko (4,5 % HDP), dále Francie (3,4 % HDP) a Rumunsko (3,0 % HDP). Naopak deficit sektoru vládních institucí pod referenční hranici Paktu o stabilitě a růstu dosáhlo 15 členských zemí EU. Vyšší přebytek hospodaření než v ČR vykázalo Lucembursko (1,6 % HDP), Malta a Švédsko (shodně 1,1 % HDP) a Německo (0,8 % HDP). Zatímco v Německu k tamnímu přebytku přispěly všechny subsektory, v Lucembursku to byly hlavně zdravotní pojišťovny a ve Švédsku zase ústřední vládní instituce. Sektor místních vládních institucí je ve Švédsku v posledních letech deficitní. Do skupiny zemí s přebytkem v hospodaření sektoru vládních institucí se řadí i Řecko (0,5 % HDP), které navíc zaznamenalo nejvyšší strukturální přebytek v EU (5,3 % HDP). Z uvedeného vyplývá, že kritérium Paktu o stabilitě a růstu pro výši deficitu splnilo za rok 2016 zřetelně více zemí EU (celkem 26) než v předchozích letech.

V roce 2017 očekává schodkové hospodaření sektoru vládních institucí 19 členských zemí EU, referenční hodnotu deficitu však překročí patrně pouze Španělsko (-3,1 % HDP). Velmi podobné hodnoty deficitu sektoru vládních institucí jako v roce 2016 notifikovalo Rumunsko (-3,0 % HDP) a Francie (-2,9 % HDP), která by tímto měla směřovat k ukončení Procedury při nadměrném deficitu, která je s ní vedená od roku 2009. Naopak přebytek predikuje zbylých 9 členských zemí EU, nejvyšší v ČR (1,1 % HDP), na Kypru a ve Švédsku (shodně 1,0 % HDP). Oproti roku 2016 se horší výsledek hospodaření sektoru vládních institucí v relativním vyjádření k HDP předpokládá ve 12 členských zemích EU, ve 4 z nich se jedná o snížení přebytku. Obrat z přebytku do deficitu, ovšem nijak dramatický, se predikuje v Lotyšsku a v Řecku. Opačný vývoj je očekáván v Estonsku.

2.3.2 Dluh sektoru vládních institucí

V celé EU dosáhl dluh sektoru vládních institucí v roce 2016 konsolidované hodnoty 83,2 % HDP, tedy o 1,3 p. b. méně než v roce 2015.

Nejzadluženější zemí EU zůstává Řecko. V roce 2012 sice došlo k prominutí části dluhu vládních institucí ze strany soukromých věřitelů, vlivem několika let trvajícího výrazného ekonomického propadu se ale relativní ukazatel dluhu sektoru vládních institucí nadále prohluboval až na téměř 181 % HDP v roce 2016. V roce 2017 se ovšem očekává jeho snížení o 4,0 p. b. Dalšími zeměmi s dluhem sektoru vládních institucí nad 100 % HDP zůstávají Itálie, Portugalsko, Kypr a Belgie, přičemž kolem této hranice osciluje Španělsko a blíží se k ní Francie.

Poměrně rychle roste dluh v posledních letech v Bulharsku, Finsku, Chorvatsku a Slovinsku, nicméně národní autority odhadují, že v roce 2017 by nárůst měl být zastaven. Naopak Irsko svůj dluh v posledních letech velmi výrazně snížilo. Jestliže v roce 2007 byl irský dluh na úrovni 23,9 % HDP, pak o 5 let později vlivem finanční krize vzrostl na 119,6 % HDP. V roce 2016 však dosáhl hodnoty 72,8 % HDP a predikuje se jeho další pokles. Dominantním faktorem poklesu zadlužení však byl vývoj HDP, jelikož absolutní výše dluhu se mezi roky 2007 a 2012 zvýšila přibližně čtyřiapůlkrát, naopak po roce 2012 poklesl o pouhých 4,5 %. Vedle ČR se relativní ukazatel dluhu pozitivně vyvíjí také v Dánsku, Estonsku, Maďarsku, Švédsku, Německu, Nizozemsku nebo také na Slovensku a na Maltě. Suverénně nejnižší je tento ukazatel dlouhodobě v Estonsku (9,4 % HDP v roce 2016 a 9,0 % HDP v roce 2017), přestože v absolutním vyjádření se dluh v letech 2011–2014 více než zdvojnásobil a na dosažené úrovni přibližně setrvává. Dluhové fiskální kritérium 60 % HDP v roce 2016 nespĺnilo 16 členských zemí EU, v roce 2017 by se pod tuto hranici měl dostat dluh Nizozemska.

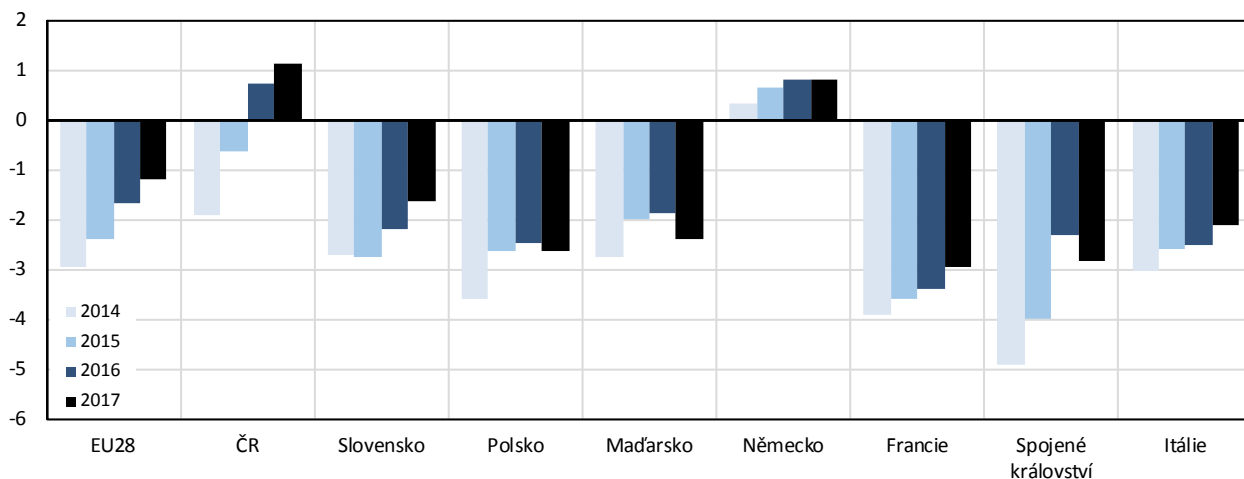
Poznámka: V souvislosti s podzimní notifikací vládního deficitu a dluhu udělal Eurostat podle čl. 15 odst. 1 nařízení Rady ES č. 479/2009, ve znění pozdějších novel, výhradu Francii za nekvalitní údaje, které byly vykázány za tamní rozvojovou agenturu.¹ Výhrady dříve udělené Belgii za nezařazení veřejných nemocnic do sektoru vládních institucí a Maďarsku za totéž v případě Eximbanky² a dále za některé operace uskutečněné maďarskou centrální bankou ve prospěch státu nadále platí. Naopak Eurostat již neuplatňuje na jaře 2017 vzhledem k výhradě vůči Lucembursku z důvodu zařazení veřejných nemocnic do sektoru vládních institucí, doplnění údajů za místní vládní instituce a rovněž odstranění několika metodických nedostatků. Jednu výhradu z jara 2017 také Eurostat stáhl v případě Maďarska, které na rozdíl od zmíněné Eximbanky do sektoru vládních institucí nově zařadilo tamní období českého Garančního systému finančního trhu a další entitu k posilování stability finančního trhu.

¹ *Agence française de développement* je francouzská vládní agentura se statutem veřejné finanční instituce, jejímž cílem je podpora udržitelného rozvoje a boj s chudobou v bývalých francouzských koloniích či na nynějších francouzských zámořských územích.

² *Magyar Export-Import Bank Zrt.* (Maďarská exportní a importní banka) lze připodobnit České exportní bance, a.s., která byla do sektoru vládních institucí zahrnuta v září 2014.

Obrázek 2.1: Saldo sektoru vládních institucí ve vybraných zemích EU (2014–2017)

(v % HDP)

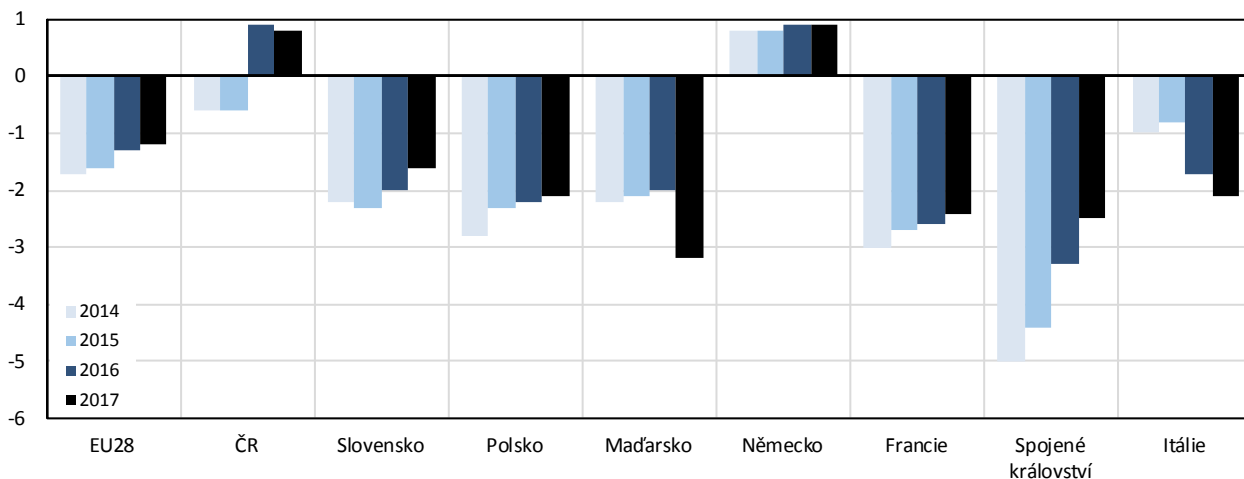


Pozn.: U Spojeného království jde o údaje za finanční rok (1. 4. roku T až 31. 3. roku T+1).

Zdroj: Eurostat (2017b), saldo EU v roce 2017 EK (2017b). Nominální HDP pro ČR v roce 2017 MF ČR (2017b).

Obrázek 2.2: Strukturální saldo sektoru vládních institucí ve vybraných zemích EU (2014–2017)

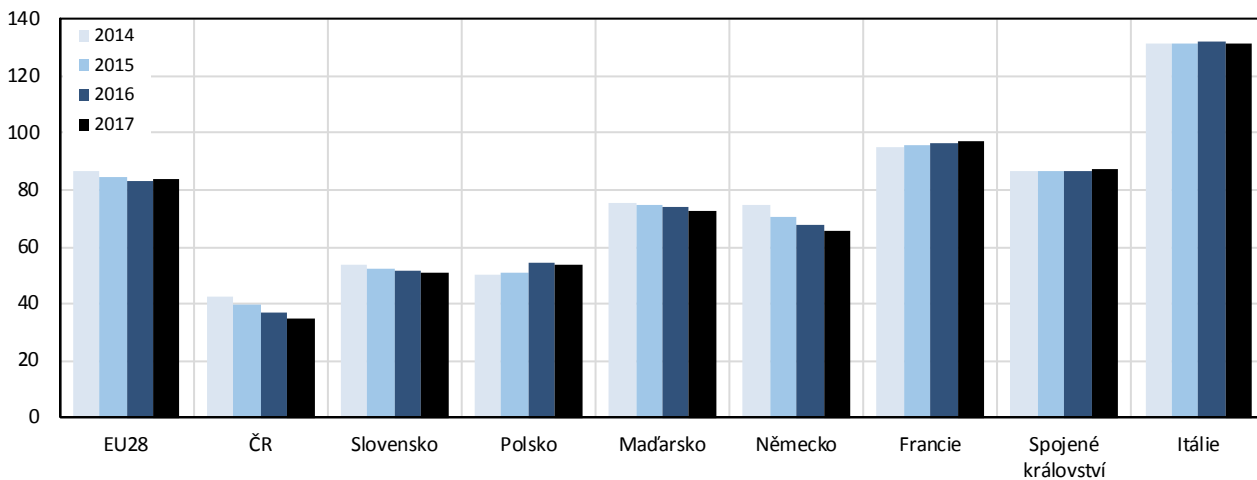
(v % HDP)



Zdroj: EK (2017b).

Obrázek 2.3: Dluh sektoru vládních institucí ve vybraných zemích EU (2014–2017)

(v % HDP)



Pozn.: U Spojeného království jde o údaje za finanční rok (1. 4. roku T až 31. 3. roku T+1).

Zdroj: Eurostat (2017b), dluh EU v roce 2017 EK (2017b). Nominální HDP pro ČR v roce 2017 MF ČR (2017b).

2.3.3 Financování dluhu vládních institucí

Oproti roku 2016, kdy s výjimkou Řecka a Portugalska výrazně poklesly výnosy státních dluhopisů, dochází v průběhu roku 2017 v zemích EU k rozdílnému vývoji úrokových sazeb státních dluhopisů. Za odlišným vývojem výnosů dluhových cenných papírů jednotlivých zemí EU stojí spíše vnímání jejich fiskální politiky a ekonomické stability finančními trhy, než odraz vývoje makroekonomických indikátorů. Při srovnání období roku 2016 a období ledna až října roku 2017 lze zaznamenat pokles výnosů státních dluhopisů pouze u 8 zemí EU (Bulharsko, Řecko, Chorvatsko, Kypr, Litva, Maďarsko, Rumunsko a Spojené království). Mimo pokračující zlepšování hospodaření sektoru vládních institucí nelze nalézt jasný determinant vývoje výnosů.

Vysoká důvěra finančních trhů v německou ekonomiku se odrazila i v poklesu úrokových výnosů ze státních dluhopisů s dobou do splatnosti 10 let do negativních hodnot. Následný růst inflačních očekávání se promítl do růstu úrokových sazeb německých státních dluhopisů, jež vykazaly mírný vzestupný trend až na hodnotu 0,35 % v září 2017.

Vývoj spreadů (Obrázek 2.4), vyjádřených jako rozdíl výnosů desetiletých státních (vládních) dluhopisů vůči německým dluhopisům stejného druhu, začal po recesi z let 2008 a 2009 více reflektovat ukazatele hospodaření

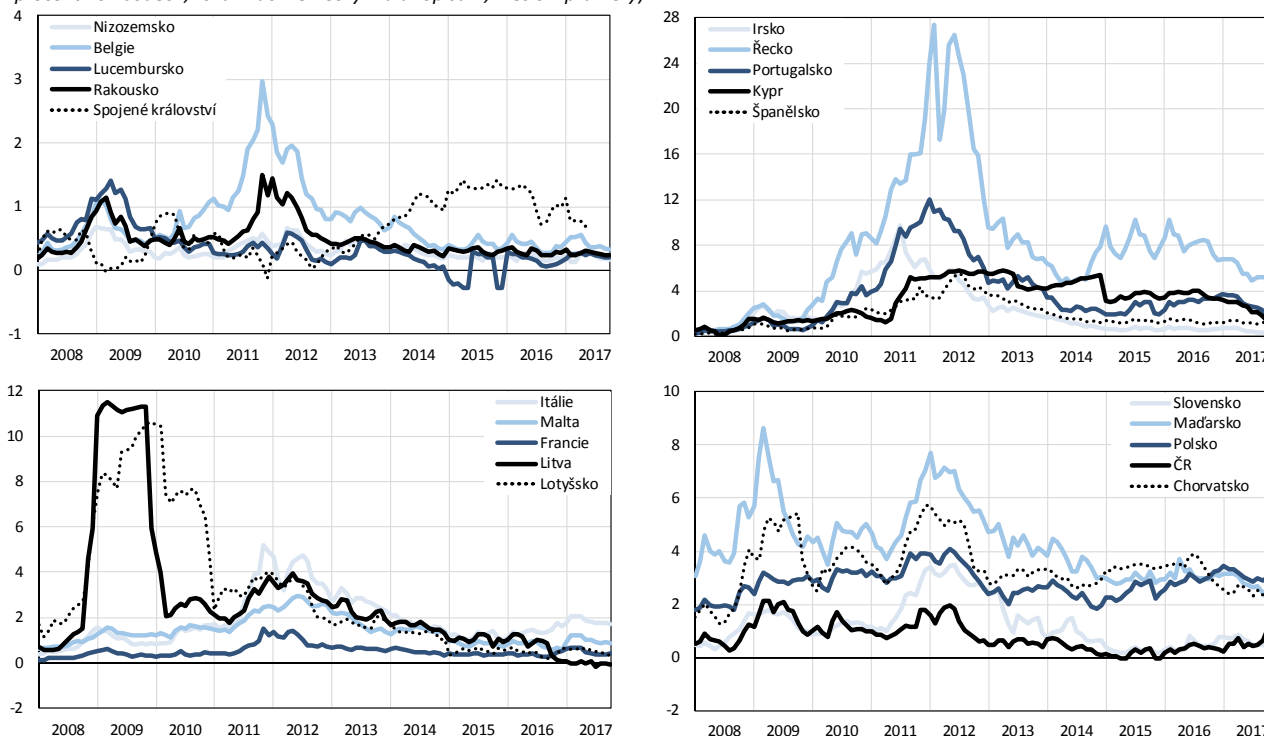
sektoru vládních institucí. Ukazatel především vystihuje důvěru finančních trhů v danou zemi. Navzdory procesu vystoupení z EU nezaznamenaly úrokové sazby ze státních dluhopisů ve Spojeném království zvýšení své úrovně, naopak jejich hodnota poklesla.

Pravý horní graf znázorňuje vývoj v zemích EU, jež přijaly pomoc ze záchranných fondů EU a MMF. Spready těchto zemí od propuknutí dluhové krize významně poklesly. Největší pokles spreadů v této skupině zaznamenalo Irsko, jemuž se podařilo po krizi oživit ekonomiku a zlepšit fiskální ukazatele. Od března roku 2016 se spready Řecka po implementaci reforem požadovaných věřiteli poměrně stabilizovaly, a odrážejí tak přístup země k plnění třetího záchranného mechanismu. Řecko také v červenci 2017 teprve potřeť od roku 2010 úspěšně emitovalo státní dluhopisy na primárním trhu. Výpůjčkami refinancuje finanční závazky plynoucí ze záchranných mechanismů.

Levý dolní graf zachycuje země s výraznými výkyvy hodnot spreadů v průběhu globální krize, které ale na rozdíl od skupin v pravém horním grafu nepřijaly pomoc ze záchranných fondů EU nebo MMF. Do hodnoty spreadů státních dluhopisů Francie se promítají strukturální problémy a dlouhodobé překračování limitů Paktu o stabilitě a růstu. V Lotyšsku a Litvě se po odeznění finanční krize drží úrovně spreadů v posledních letech na nízkých

Obrázek 2.4: Spready dluhopisů ve vybraných zemích EU (leden 2008 až říjen 2017)

(v procentních bodech, rozdíl vůči německým dluhopisům, měsíční průměry)



Pozn.: Spready jsou spočteny jako rozdíl výnosů desetiletých státních dluhopisů pro konvergenční účely dané země a výnosů odpovídajících dluhopisů Německa. Za Lucembursko jsou údaje srovnatelné až od května 2010, od kdy se emitují dluhopisy lucemburské vlády. Předtím se uvažovaly dluhopisy soukromé úvěrové instituce. Pro Spojené království nejsou od července 2017 dostupné srovnatelné údaje výnosů desetiletých státních dluhopisů pro konvergenční účely vzhledem k pokračování procesu jeho vystoupení z EU. Zdroj: ECB (2017). Výpočty MF ČR.

hodnotách. Růst úrokových sazeb, přičítaný zejména nedořešeným problémům bankovního sektoru, se projevuje v nárůstu spreadů v Itálii. Záchranou třetí největší italské banky a likvidací dvou menších regionálních bank v červnu 2017 se situaci podařilo prozatím částečně stabilizovat, což se promítlo i do vývoje výnosů vládních dluhopisů.

Země střední Evropy a Chorvatska lze v úrovních spreadů rozdělit do dvou skupin. Díky dobré kondici veřejných financí vnímají finanční trhy z této geografické oblasti nejpozitivněji ČR, která dokonce v lednu 2015 zaznamenala nižší výnosy státních dluhopisů, než tomu bylo v Německu. V roce 2017 se spready českých dluhopisů zvyšovaly zejména z důvodů vyšších inflačních očekávání a utahování měnové politiky. Na podobných úrovních jako v ČR se v posledních třech letech pohybují i výnosy slovenských státních dluhopisů.

Emise státních dluhopisů nejsou jediným způsobem krytí dluhu vládních institucí. V EU existují země s dalším významným zdrojem financování, jímž jsou půjčky. Z národních podzimních notifikací deficitu a dluhu sektoru vládních institucí vyplývá, že v roce 2016 půjčky tvořily převážnou část celkových prostředků ke krytí konsolidovaného dluhu ve třech členských státech: v Estonsku (86,6 % celkového dluhu), Řecku (80,0 %) a na Kypru (66,9 %). Zatímco v Estonsku je tento podíl vysoký stabilně v důsledku dlouhodobých půjček od Evropské investiční banky a velmi nízkého zadlužení sektoru vládních institucí, v Řecku a na Kypru došlo v posledních letech k výraznému zvýšení. V roce 2011 byl tento podíl půjček v Řecku 29 % a na Kypru 31,1 %. Změna struktury dluhu podle instrumentů reflektuje půjčky od MMF a stabilizačních mechanismů EU.

3 Střednědobý fiskální výhled

Od roku 2017 se ČR zařadila mezi země, které disponují fiskálními pravidly na národní úrovni. Pravidlo určuje mantinely pro rámec fiskální politiky. Nicméně ani fiskální pravidla jako taková nezaručí sama o sobě ekonomicky racionální nastavení veřejných financí. Stále je nutný aktivní přístup vlád při sestavování jednotlivých rozpočtů, aby jejich nastavení odráželo ekonomickou situaci země, její finanční možnosti a průběh hospodářského cyklu. S tím částečně souvisí i problém politického cyklu, kdy narůstá tlak na zvyšování výdajů (zpravidla sociálních), případně na pokles daňového zatížení v závislosti na termínu voleb, nikoliv s ohledem na potřeby národního hospodářství.

3.1 Záměry fiskální politiky

Na základě výsledků říjnové notifikace vládního deficitu a dluhu hospodařil sektor vládních institucí v roce 2016 s přebytkem na úrovni 0,7 % HDP a v roce 2017 by měl přebytek dosáhnout hodnoty 1,1 % HDP (Eurostat, 2017b). Pozitivně se projevuje robustní výkon ekonomiky a opatření namířená proti daňovým únikům, od ledna 2016 platné kontrolní hlášení k dani z přidané hodnoty a od prosince 2016 elektronická evidence tržeb postupně zaváděná v zákonem definovaných odvětvích. V letech 2018 až 2020 by se mělo přebytkové hospodaření dále zlepšovat až k hodnotě 1,7 % HDP v roce 2020. To odráží nejen očekávané přebytkové hospodaření místních rozpočtů, ale i zlepšující se hospodaření na úrovni ústředních vládních institucí.

V kladných hodnotách by se mělo vyvíjet i strukturální saldo, které v roce 2016 dosáhlo zatím své nejvyšší úrovně v historii ČR, a to 0,8 % HDP. Pro rok 2017 odhadujeme strukturální saldo ve výši 0,5 % HDP a pro rok 2018 0,4 % HDP. V letech výhledu by pak mělo opět docházet k postupnému zvyšování strukturálních přebytků až na 0,8 % HDP na konci horizontu predikce (viz Tabulka 3.1). Detailním pohledem na predikovaný vývoj příjmů a výdajů sektoru vládních institucí se zabývá subkapitola 3.3.

S konceptem strukturálního salda úzce souvisí institut střednědobého rozpočtového cíle, který pro ČR odpovídá -1 % HDP a který se daří plnit. Nicméně plnění tohoto cíle, navíc s podstatnou rezervou, by nemělo nijak ovliv-

nit snahu o konsolidaci na úrovni státního rozpočtu. Problémem sektoru vládních institucí v ČR je nevyváženost v hospodaření jeho částí. Subsektor fondů sociálního zabezpečení (primárně zdravotní pojišťovny) hospodaří v podstatě vyrovnaně a nemá žádný dluh. Subsektor místních vládních institucí je v posledních letech soustavně přebytkový, zejména pak v roce 2016 dosáhl přebytku 1,0 % HDP. Oba subsektory však svých výsledků dosahují i vlivem transferů ze státního rozpočtu a změn rozpočtového určení daní, které v posledních letech byly realizovány vždy ve prospěch obcí a krajů. Pro státní rozpočet však platí, že minimálně od roku 2002, odkdy jsou k dispozici podrobné informace z národních účtů, zatím nikdy v akruální metodice neskončil v přebytku. V případě potřeby aktivní fiskální politiky v době hospodářského propadu či redistribuce důchodů ve společnosti však leží prakticky celé břemeno na státním rozpočtu. Proto je nezbytné, aby veřejné finance byly řízeny obezřetně a vytvářely rezervy v dobrých časech nejen jako celek, nýbrž i se zřetelem k jednotlivým částem a jejich funkcím.

Zajištění rezerv pro výkon proticyklické fiskální politiky by tak v současné době mělo vést přes další snižování schodků státního rozpočtu a státních fondů. V situaci značně kladné produkční mezery by státní rozpočet a rozpočty státních fondů měly vytvářet stabilně přebytky. Konkrétní fiskální strategie zejména po roce 2018 však bude záviset na koncepci vlády, která se ustaví na základě voleb konaných v říjnu 2017.

Tabulka 3.1: Nastavení fiskální politiky (2014–2020)

(v % HDP, fiskální úsilí v procentních bodech)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo sektoru vládních institucí	-1,9	-0,6	0,7	1,1	1,3	1,6	1,7
Cyklická složka salda	-0,8	0,1	0,0	0,6	0,9	0,9	0,9
Jednorázové a ostatní přechodné operace	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturální saldo	-0,9	-0,5	0,8	0,5	0,4	0,7	0,8
Fiskální úsilí (změna strukturálního salda)	-1,2	0,4	1,3	-0,3	-0,1	0,2	0,2
Cyklická složka salda podle metody ECB	-0,6	0,1	0,5	0,0	0,2	0,1	0,0
Strukturální saldo podle metody ECB	-1,1	-0,5	0,3	1,1	1,1	1,5	1,7
Fiskální úsilí podle metody ECB	-0,9	0,6	0,8	0,7	0,1	0,4	0,2

Pozn.: Rozdílný vývoj cyklické složky salda (a tedy i strukturálního salda) podle metod Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Evropské centrální banky je způsoben tím, že metoda Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj pracuje s cyklem definovaným pomocí mezery výstupu, metoda druhá modeluje cyklické chování citlivých položek vládních příjmů a výdajů vzhledem k cyklickému průběhu dílčích makroekonomických bází (mzdy a jiné příjmy z pracovní činnosti v soukromém sektoru, čistý provozní přebytek, spotřeba domácností a nezaměstnanost). Ty mají odlišný cyklický vývoj než HDP a jeho potenciál.

Zdroj: ČSÚ (2017a, 2017b). Predikce a výpočty MF ČR.

3.2 Střednědobý výdajový rámec

Výdajové rámce jsou od roku 2017 s účinností zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, odvozovány z celkového salda sektoru vládních institucí v mezinárodně srovnatelné akruální metodice Evropského systému národních a regionálních účtů (ESA 2010). Saldo sektoru vládních institucí je upraveno o očekávaný vliv hospodářského cyklu a případná jednorázová či jiná přechodná opatření. Odečtením predikované výše strukturálních sald všech ostatních jednotek sektoru vládních institucí mimo státní rozpočet a státní fondy je získána očekávaná výše strukturálního salda státního rozpočtu a státních fondů. Po zohlednění metodických úprav mezi akruálním a hotovostním konceptem salda jsou výdajové rámce určeny přičtením predikovaných konsolidovaných hotovostních příjmů státního rozpočtu a státních fondů. Zákon č. 218/2000 Sb. umožňuje, aby MF ČR částky výdajových rámců stanovené každoročně v dubnu v Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí ČR (viz MF ČR, 2017c) aktualizovalo v průběhu přípravy návrhu státního rozpočtu ČR a rozpočtů státních fondů či jejich střednědobých výhledů o následující taxativní výčet:

- a) změnu prognózovaných celkových příjmů včetně příjmů prostředků z rozpočtu EU a z finančních mechanismů na příslušný rok upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací,
- b) vliv významného zhoršení ekonomického vývoje, pokud MF ČR předpovídá v daném čtvrtletí meziroční pokles reálného HDP o nejméně 3 %,
- c) vliv zhoršování bezpečnostní situace státu spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti,
- d) vliv odstraňování následků živelních pohrom,
- e) 0,3 % této částky, jestliže je to třeba k tomu, aby byly vzaty v úvahu vlivy, s kterými se při stanovení této částky nepočítalo.

Na rok 2018 schválila vláda ČR svým usnesením č. 314 k Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí ČR hotovostní konsolidovaný výdajový rámec státního rozpočtu ČR a státních fondů ve výši 1 394 mld. Kč, na rok 2019 pak 1 426 mld. Kč a pro rok 2020 ve výši 1 455 mld. Kč. Hodnoty rámců byly ve výše uvedených intencích upraveny následovně:

V oblasti predikce makroekonomického vývoje došlo jak ke zvýšení v úrovních, tak v dynamice. Odlišné úrovně veličin z národních účtů jsou rovněž významně ovlivněny

revizí předchozích let provedenou ČSÚ v červnu 2017. Revizí minulých údajů a aktualizací makroekonomické predikce došlo i k výrazné změně odhadu produkční mezery. Její výše pro rok 2018 byla odhadována v době sestavování návrhu státního rozpočtu na 2,3 % potenciálního produktu, tedy téměř trojnásobná oproti dubnu 2017. Rychlejší predikovaná dynamika reálného HDP se totiž do potenciálního produktu transformuje pouze omezeně a navíc jen prostřednictvím některých položek. Nárůst pozitivní produkční mezery tak z logiky fiskálního pravidla založeného na strukturálním saldu výdajový rámec snížil.

Odlišná predikce hotovostních příjmů státního rozpočtu a státních fondů byla založena nejen na aktualizované makroekonomické predikci, ale i na údajích z pokladního plnění, které byly v době zpracování predikce známy za osm měsíců roku 2017, a na nových diskrečních opatřeních. Výraznou měrou se v nové predikci příjmů státního rozpočtu profiluje např. zákon č. 260/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Novela zákona o rozpočtovém určení daní navyšuje příjmy rozpočtů měst a obcí na úkor příjmů státního rozpočtu o přibližně 9 mld. Kč. Rozpočtová strategie počítala s prostředky z EU a finančních mechanismů ve výši 70,0 mld. Kč, částka se zvýšila pouze o 0,2 mld. Kč.

Na základě nové predikce příjmů státního rozpočtu a státních fondů, vyjma příjmů z EU a finančních mechanismů, bylo možné zvýšit výdajový rámec pro rok 2018 o 48,5 mld. Kč, vliv hospodářského cyklu ve změně příjmů byl pak odhadnut na 1,9 mld. Kč. Aktualizovaná výše konsolidovaného výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na rok 2018 (viz Tabulka 3.2) tak po zaokrouhlení na celé miliardy korun, podobně jako v případě postupu u původního rámce v Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí ČR, činí 1 441 mld. Kč.

V letech výhledu byly výdajové rámce upraveny stejným způsobem jako pro rok 2018. Navýšení hotovostních příjmů státního rozpočtu a státních fondů mimo příjmy z fondů EU či finančních mechanismů činilo 49,8 mld. Kč v roce 2019 a 54,8 mld. Kč v roce 2020. Vliv cyklické složky byl obdobný v obou letech. U prostředků z EU a finančních mechanismů je počítáno se stejným objemem jako v Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí ČR, tj. 70 mld. Kč. Po zaokrouhlení na miliardy korun tak nový výdajový rámec na rok 2019 činí 1 474 mld. Kč a na rok 2020 je ve výši 1 508 mld. Kč.

Tabulka 3.2: Úprava výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů

(v mld. Kč)

	2018	2019	2020
Konsolidovaný výdajový rámec dle usnesení vlády ČR č. 314/2017	1 394	1 426	1 455
Změna hotovostních příjmů státního rozpočtu a státních fondů *	+ 48,5	49,8	54,8
Cyklická složka změny hotovostních příjmů státního rozpočtu a státních fondů	- 1,9	2,0	1,9
Změna odhadu příjmů z fondů Evropské unie a finančních mechanismů	+ 0,2	0,0	0,0
Upravený konsolidovaný výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (po zaok.)	1 441	1 474	1 508

Pozn.: * Mimo příjmy z EU a finančních mechanismů.

Zdroj: MF ČR.

3.3 Střednědobý výhled sektoru vládních institucí

Sektor vládních institucí se skládá ze subsektorů ústředních vládních institucí, místních vládních institucí a fondů sociálního zabezpečení. Dominantním prvkem v ústředních vládních institucích je státní rozpočet. Ačkoliv zřejmě hlavně po roce 2018 bude značně podmíněn prioritami a strategií vlády ustavené na základě letošních voleb do Poslanecké sněmovny, celkový rámec výdajů státního rozpočtu a státních fondů determinuje fiskální pravidlo odvozené od střednědobého rozpočtového cíle ČR. S ohledem na tuto skutečnost očekáváme, že státní rozpočet bude nadále ve svém plnění pokračovat v trendu směrem ke zlepšování.

U fondů sociálního zabezpečení předpokládáme vzhledem k jejich hospodaření v minulosti prakticky vyrovnané příjmy a výdaje. Kromě schváleného v průměru cca 5% nárůstu plateb ze státního rozpočtu za tzv. státní pojištění je prognózována i poměrně silná dynamika

objemu mezd a platů, a tedy i příjmů z pojistného na zdravotní pojištění. To by mělo, i vzhledem ke způsobu určení výdajové strany rozpočtů jednotek tohoto subsektoru, plně pokrýt potřeby systému zdravotnictví v letech 2018–2020.

Místní vládní instituce, zejména v posledních letech, vykazují značné přebytky. To je dáno nejen nárůstem příjmů (ať již změnou rozpočtového určení daní, ekonomickým vývojem či podílem na efektech opatření proti daňovým únikům), ale i propadem investičních výdajů v roce 2016 a zatím pouze jen jejich mírným absolutním nárůstem. Vývoj investic územních samosprávných celků je značně ovlivněn přechodem na novou finanční perspektivu 2014–2020 u fondů EU. Postupně čekáme u místních vládních institucí (podobně jako v celém sektoru) nárůst investičních výdajů a v souladu s tím mírný pokles přebytků (viz Tabulka 3.3).

Tabulka 3.3: Hospodaření sektoru vládních institucí

(v % HDP, růst v %)

		2016	2017	2018	2019	2020
Saldo sektoru vládních institucí	% HDP	0,7	1,1	1,3	1,6	1,7
Ústřední vládní instituce	% HDP	-0,4	0,1	0,5	0,9	1,1
Místní vládní instituce	% HDP	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6
Fondy sociálního zabezpečení	% HDP	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Příjmy celkem	% HDP	40,1	40,4	40,8	40,6	40,4
	růst v %	1,5	6,0	6,5	4,2	3,8
Výdaje celkem	% HDP	39,4	39,3	39,5	39,0	38,7
	růst v %	-1,9	5,0	6,0	3,5	3,5

Zdroj: Rok 2016 ČSÚ (2017a, 2017b). Výpočty a predikce MF ČR.

3.3.1 Příjmy sektoru vládních institucí

Vývoj příjmů sektoru vládních institucí by měl být v letech výhledu ovlivněn hlavně příznivým vývojem makroekonomického prostředí a efektivnějším výběrem daní díky účinnějšímu zamezování daňovým únikům. Průměrný nárůst příjmů sektoru vládních institucí očekáváme ve výši 4,8 %, přičemž daňových příjmů (včetně příspěvků na sociální zabezpečení) ve výši 5,0 %.

V letech výhledu predikujeme, že výnos daně z příjmů fyzických osob poroste průměrně o 7,8 %, dynamika by však měla zpomalovat. Při zohlednění mzdové distribuce a způsobu výpočtu daně jsou tempa růstu v jednotlivých

letech ovlivněna především prognózou vývoje objemu mezd a platů v ekonomice, ale rovněž i rozložením diskrečních opatření. V letech 2018 a 2019 bude na příjem z daně pozitivně působit elektronická evidence tržeb (zákon č. 112/2016 Sb.), navyšující výnos o 3,3 mld. Kč v roce 2018 a o dalších 0,5 mld. Kč v roce 2019. Jednorázová sleva pro poplatníka evidujícího tržby, která by měla vyrovnávat počáteční náklady, je do výše uvedených dopadů již započtena. Na výši predikovaných diskrecí má vliv zapojení dalších subjektů do elektronické evidence tržeb. Od března 2018 do systému vstoupí svobodná povolání a osoby podnikající v dopravě či

zemědělství. Od června 2018 nabude zákon účinnosti pro vybraná řemesla a ostatní výrobní činnosti.

V rámci prorodinné politiky byl schválen zákon č. 200/2017 Sb., který mimo jiné mění zákony v oblasti daně z příjmů. S účinností od 1. ledna 2018 dochází k navýšení daňové slevy na první dítě ve výši 150 Kč měsíčně, v důsledku čehož by se v roce 2018 měly snížit odvody na dani z příjmů fyzických osob o 2,1 mld. Kč. K dalším opatřením negativně působícím na výnos daně patří zavedení nových dávek nemocenského pojištění, především tzv. dlouhodobého ošetřovného (zákon č. 310/2017 Sb.) s dopadem cca 0,3 mld. Kč od roku 2018.

Obdobné faktory jako u daně z příjmů fyzických osob budou ovlivňovat vývoj příspěvků na sociální zabezpečení, kde se navíc projeví navýšení plateb státu za státního pojištěnce do roku 2020 ve výši cca 3,5 mld. Kč ročně. Průměrný růst výnosu příspěvků na sociální zabezpečení je po zohlednění diskrečních opatření v letech výhledu predikován na úrovni 5,8 %. K jeho zvýšení má přispět i nárůst vyměřovacího daňového základu u podnikajících osob v důsledku zavedení elektronické evidence tržeb. Diskreční opatření u sociálního a zdravotního pojištění, v souvislosti s účinností zákona o evidenci tržeb a s postupným zapojováním dodatečných subjektů, očekáváme ve výši cca 2,2 mld. Kč v roce 2018 a dalších 0,5 mld. Kč v roce 2019. Opačným směrem působí na příjmy systému sociálního a zdravotního pojištění zavádění nových dávek nemocenského pojištění, konkrétně výše zmíněné dlouhodobé ošetřovné a rovněž otcovská dovolená (zákon č. 148/2017 Sb.), u nichž je v roce 2018 předpokládán celkový dopad ve výši cca 1,1 mld. Kč.

Výnos daně z příjmů právnických osob by měl v průměru růst o 3,8 % se zrychlením v posledních letech výhledu. Tato trajektorie je dána prognózovanou akcelerací hrubého provozního přebytku, který se primárně odvíjí od relativně stabilního růstu nominálního HDP v letech výhledu a očekávaného postupného zvolňování růstu objemu mezd a platů. Předpokládané zvýšení příjmů u tohoto daňového titulu v důsledku zavedení elektronické evidence tržeb očekáváme v meziročním vyjádření ve výši 1 mld. Kč v roce 2018 a dalších 0,2 mld. Kč v roce 2019.

U výnosu daně z přidané hodnoty predikujeme v letech výhledu průměrný růst o 5,1 %. Autonomní vývoj kore-

sponduje s růstem nominální spotřeby domácností a části relevantní spotřeby vládních institucí, který v letech výhledu predikujeme v průměrné výši 4,7 %. Pozitivní vliv budou mít navíc klíčová opatření v boji proti daňovým únikům. U kontrolního hlášení očekáváme v roce 2018 meziroční zvýšení výnosu daně z přidané hodnoty o 3 mld. Kč. Dopad zákona o evidenci tržeb odhadujeme ve výši 2,7 mld. Kč v roce 2018 a dodatečných 0,6 mld. Kč v roce 2019. K příjmu z daně přispěje i zvýšení sazby daně na tabákové výrobky (0,3 mld. Kč). K opatřením negativně ovlivňujícím inkaso daně z přidané hodnoty v roce 2018 s kumulativním rozpočtovým dopadem ve výši 0,4 mld. Kč patří umožnění České televizi a Českému rozhlasu nárokovat vratku daně ve stejném rozsahu jako platí pro komerční stanice (zákon č. 170/2017 Sb.) a přesun novin a časopisů z 15% do 10% sazby (novela č. 33/2017 Sb.).

Výnos spotřebních daní odráží dopady diskrečních opatření a zvolňující tempo růstu reálné spotřeby domácností, které by mělo postupně klesat z 3,5 % v roce 2018 na 2,2 % v roce 2020. Na zpomalující růst výnosu spotřebních daní ke konci výhledu dále působí i ukončení zvyšování daňového zatížení tabákových výrobků (zákon č. 315/2015 Sb.). Rok 2018 je posledním, kdy vzroste sazba zdanění tabáku v rámci tříletého plánu navyšujícího sazby spotřební daně z tabákových výrobků. Očekávaný efekt na meziroční růst výnosu spotřebních daní činí 1,4 mld. Kč. K nárůstu přispěje i zahájení druhého období vratky spotřební daně z motorové nafty spotřebované v zemědělské prvovýrobě subjekty hospodařící v živočišné výrobě, „zelené nafty“ (novela č. 453/2016 Sb.). Zavedení tří sazeb daně podle tzv. intenzity živočišné výroby, které platí od 1. července 2017 do 31. prosince 2018, by mělo oproti roku 2017 snížit negativní meziroční dopad na výnos o 0,5 mld. Kč v roce 2018 a o dodatečnou 1 mld. Kč v roce 2019. Mírný negativní vliv na výnos spotřebních daní ve výši 0,3 mld. Kč predikujeme v roce 2018 v souvislosti se schválením tzv. protikuřáckého zákona (zákon č. 65/2017 Sb.), s jehož účinností je předpokládáno snížení spotřeby tabákových výrobků.

U ostatních příjmů počítáme v období 2018–2020 s růstem investičních dotací v souladu s postupným zvyšováním realizace projektů z prostředků fondů EU v rámci programového období 2014–2020.

Tabulka 3.4: Výhled příjmů sektoru vládních institucí

	2016	2017	2018	2019	2020
	<i>mld. Kč</i>				
Příjmy celkem	1916	2030	2163	2253	2339
Daňové příjmy	948	1009	1073	1113	1150
Daně z výroby a dovozu	587	622	655	673	692
Daň z přidané hodnoty	354	388	417	434	451
Spotřební daně	158	160	165	167	168
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	361	387	418	440	459
Daň z příjmů fyzických osob	183	203	230	243	254
Daň z příjmů právnických osob	167	172	177	184	192
Kapitálové daně	0	0	0	0	0
Sociální příspěvky	703	759	818	859	898
Důchody z vlastnictví	36	35	32	33	33
Ostatní	228	227	240	248	258
	<i>růst v %</i>				
Příjmy celkem	1,5	6,0	6,5	4,2	3,8
Daňové příjmy	6,0	6,4	6,4	3,7	3,4
Daně z výroby a dovozu	4,4	6,0	5,3	2,8	2,7
Daň z přidané hodnoty	6,2	9,8	7,4	4,0	3,9
Spotřební daně	3,0	1,1	3,1	1,1	0,7
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	8,7	7,1	8,2	5,1	4,3
Daň z příjmů fyzických osob	11,2	11,0	13,1	5,8	4,6
Daň z příjmů právnických osob	6,6	3,0	2,8	4,3	4,2
Kapitálové daně	54,5	82,5	-16,9	-20,4	1,0
Sociální příspěvky	6,1	8,0	7,8	5,0	4,5
Důchody z vlastnictví	0,5	-2,9	-10,4	3,5	1,8
Ostatní	-22,3	-0,4	5,5	3,7	3,7
Daňová kvóta	34,7	35,3	35,8	35,7	35,5
	<i>% HDP</i>				

Pozn.: Spotřební daně jsou očištěny o dotace na obnovitelné zdroje energie.

Zdroj: Rok 2016 ČSÚ (2017b). Výpočty a predikce MF ČR.

Tabulka 3.5: Struktura diskrečních opatření (2018–2020)

(v mld. Kč)

	2018	2019	2020
Opatření na příjmové straně celkem	24,9	2,8	-0,1
Přímé daně	17,7	1,2	0,0
Daň z příjmů fyzických osob	4,0	0,5	0,0
Daň z příjmů právnických osob	1,0	0,2	0,0
Sociální a zdravotní pojištění	12,7	0,5	0,0
Nepřímé daně	7,2	1,6	0,0
Daň z přidané hodnoty	5,6	0,6	0,0
Spotřební daně	1,6	1,0	0,0
Ostatní příjmy	0,1	0,1	-0,1
Opatření na výdajové straně celkem	-57,9	-5,7	-3,3
Sociální dávky	-12,1	-2,6	-3,3
Náhrady zaměstnancům	-31,0	0,0	0,0
Zdravotnictví	-13,7	0,0	0,0
Ostatní výdaje	-1,1	-3,1	0,0
Celkový dopad na saldo	-33,0	-2,9	-3,4
	<i>% HDP</i>		
	-0,6	-0,1	-0,1

Pozn.: Údaje v tabulce zobrazují meziroční diskreční změny v důsledku veškerých plánovaných opatření na příjmové a výdajové straně rozpočtu sektoru vládních institucí. Záporné hodnoty značí meziroční zhoršení salda.

Zdroj: MF ČR.

3.3.2 Výdaje sektoru vládních institucí

V letech 2018–2020 odhadujeme průměrný růst výdajů sektoru vládních institucí na 4,3 %. V poměru k HDP by se výdaje měly v roce 2018 meziročně zvýšit o 0,2 p. b. na 39,5 % HDP, v dalších dvou letech výhledu již predikujeme jejich mírný pokles až k úrovni 38,7 % HDP.

S citelným navýšením počítáme v roce 2018 v oblasti peněžitých dávek sociálního zabezpečení, což reflektuje jednak v roce 2017 schválená opatření, jednak makroekonomický vývoj. Nejvýznamnější položkou růstu výdajů na dávky sociálního zabezpečení je růst objemu prostředků na dávky důchodového pojištění. V důsledku zvýšení cenové hladiny a v posledních letech značného růstu reálných mezd bude valorizace důchodů na úrovni 4 %, což si vyžádá dodatečné výdaje ve výši kolem 17 mld. Kč. Část tohoto nárůstu je dána změnou ve valorizačním vzorci (zákon č. 203/2017 Sb.), který od roku 2018 tvoří součet růstu indexu spotřebitelských cen nebo indexu životních nákladů důchodců (podle toho, který je vyšší) a jedné poloviny růstu reálných mezd. Změna valorizace navýšila výdaje o zhruba 3 mld. Kč ročně, tj. s kumulativním nárůstem cca 9 mld. Kč v roce 2020.

Další schválená opatření cílí na podporu osob zdravotně postižených, a to jak zvýšením dávek a jejich poskytnutím širšímu okruhu žadatelů, tak i podporou jejich zaměstnávání (zákony č. 301/2017 Sb., č. 93/2017 a č. 327/2017 Sb.). Podporovanou cílovou skupinou jsou také osoby dlouhodobě nemocné nebo pečující o dlouhodobě nemocné (zákony č. 259/2017 Sb. a č. 310/2017 Sb.). V neposlední řadě se stát snaží podpořit rodiny s dětmi, ať již formou zvýšení sociálních dávek, podporou návratu matek na pracovní trh či zavedením otcovské dovolené (zákony č. 148/2017 Sb. a 200/2017 Sb.). Diskreční růst výdajů výše uvedených opatření v sociální oblasti je kalkulován pro rok 2018 v celkové výši cca 12 mld. Kč. Kromě shora zmíněných dopadů v oblasti důchodového pojištění mají nejvýznamnější vliv opatření u prorodinné politiky v úhrnném objemu téměř 5 mld. Kč a úpravy v oblasti nemocenského pojištění s celkovým dopadem kolem 3,5 mld. Kč. Ve vývoji dávek sociálního zabezpečení se v metodice národních účtů odráží i růst platby za státní pojištěnce o cca 3,5 mld. Kč ročně do roku 2020. V souhrnu by růst peněžitých sociálních dávek měl zrychlit na 5,4 % v roce 2018, následně by tempa mohla poklesnout na průměrnou hodnotu 3,4 %.

Výdaje na konečnou spotřebu sektoru vládních institucí budou v letech výhledu taženy v první řadě náhradami zaměstnancům a naturálními sociálními dávkami, v menší míře pak mezispotřebou. V roce 2018 predikujeme růst objemu výdajů na náhrady zaměstnancům převyšující 7 %. Odráží se v něm schválený nárůst tarifů prakticky všech zaměstnanců sektoru vládních institucí o 10 % vyjma učitelů, jejichž tarify vzrostou o 15 %, s účinností od listopadu 2017, a dále tarifů ve zdravotnictví o 10 % od ledna 2018. Čistý dopad na saldo je pak v každém případě výrazně nižší, neboť významná část

z navýšení objemu náhrad zaměstnancům představuje zároveň vyšší příjmy sektoru vládních institucí v podobě daně z příjmů fyzických osob a příspěvků na sociální a zdravotní pojištění, nehledě na vyšší výnos daní ze spotřeby jako sekundární efekt. V důsledku relativně rychlého růstu platů státních zaměstnanců v posledních letech očekáváme po roce 2018 jeho zvolnění na úroveň kolem 3,5 %.

V roce 2018 odhadujeme zrychlení růstu objemu naturálních sociálních dávek na cca 5,7 %. Primárním důvodem je prognózovaný vývoj příjmů systému zdravotnictví, který se zřejmě do určité míry odrazí také v nastavení výdajů. Vliv na zvýšení bude mít i diskreční opatření ve výši 0,7 mld. Kč v důsledku zvýšení dávek zdravotně postiženým (zákon č. 301/2017 Sb.) a rovněž 0,4 mld. Kč týkající se snížení ochranných limitů na doplatky za léky pro děti do 18 let a důchodce (zákon č. 290/2017 Sb.). Ve zbylých letech výhledu predikujeme mírnější, 3,4% růst, který je primárně opřen, po zohlednění navýšování plateb za státní pojištěnce, o prognózu budoucího inflačního vývoje a zvolňující růst objemu mezd a platů v ekonomice (klesající dynamiku prostředků na zdravotní pojištění). Vzhledem k relativně vyrovnanému hospodaření fondů sociálního zabezpečení tedy předpokládáme i mírný pokles dynamiky jeho výdajů.

Výše růstu mezispotřeby by měla v letech výhledu dosahovat 3 %. Předpokládané mírné zvolnění oproti očekávanému tempu v roce 2017 je způsobeno především predikovanou nižší mírou inflace, která by po 2,4% míře růstu spotřebitelských cen v roce 2018 měla klesnout zpět pod inflační cíl ČNB v roce 2020 (více v kapitole 1).

Hlavní složky konečné spotřeby vládních institucí jsou výrazně ovlivněny vývojem v oblasti veřejného zdravotního pojištění. Na základě údajů z úhradové vyhlášky pro rok 2018 by měla celková výše výdajů systému veřejného zdravotního pojištění dosáhnout téměř 293 mld. Kč (tj. meziroční růst o cca 6,1 %). Pomocí úhradového mechanismu bude zdravotními pojišťovnami přerozděleno na úhradu zdravotní péče mezi jednotlivá zdravotnická zařízení 283,3 mld. Kč (tj. 5,3 % HDP), což představuje meziroční růst výdajů za všechny segmenty o necelých 17 mld. Kč. Největší nárůst je v segmentu lůžkové péče ve výši cca 13 mld. Kč, a to především na úhrady poskytovatelům lůžkové péče, který má pokrýt navýšení platů pracovníků ve zdravotnictví o 10 % a příplatku na směnnost sester a růst výkonů u převážně specializovaných pracovišť. U ostatních segmentů zdravotní péče odhadujeme celkové zvýšení výdajů o cca 4 mld. Kč (např. u ambulantní péče je očekáván nárůst výdajů o 2,7 mld. Kč, který je způsoben převážně přirozeným růstem segmentu a nárůstem objemu péče).

U tvorby hrubého fixního kapitálu predikujeme v roce 2018 dynamiku necelých 9 %, která by se v dalších letech výhledu měla snížit na úroveň těsně pod 7 %. V roce 2018 očekáváme nárůst investic spolufinancovaných z fondů EU ve výši 20 %. V důsledku pozvolnějšího roz-

jezdu projektů spolufinancovaných z fondů EU očekáváme relativně nižší růst investic v roce 2017 oproti jarní prognóze (viz kapitola 2), což je adekvátně kompenzováno v roce 2018. V dalších letech by investice spolufinancované z evropských zdrojů měly růst kolem 10 % ročně. Tato dynamika nechává prostor pro zrychlení realizace projektů ke konci finanční perspektivy 2014–2020, tedy v letech 2021 až 2023. Finanční prostředky z fondů EU by měly doplňovat národní zdroje zejména v oblastech investic do infrastruktury či vědy, výzkumu a zaměstnanosti.

Refinancováním minulých emisí s vyšší úrokovou sazbou očekáváme ještě v roce 2018 mírný pokles úrokových nákladů na obsluhu dluhu sektoru vládních institucí ve výši 0,8 %. I s ohledem na očekávaný vývoj měnové politiky ČR předpokládáme postupný růst sazeb, jenž by měl v letech výhledu vést v absolutním vyjádření k mírnému růstu úrokových výdajů. V poměrovém vyjádření by úrokové výdaje měly v průběhu celého výhledu klesnout na výši cca 0,7 % HDP. Podrobněji se této problematice věnuje subkapitola 3.3.3.

Tabulka 3.6: Výhled výdajů sektoru vládních institucí

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>mld. Kč</i>					
Výdaje celkem	1881	1974	2092	2164	2240
Výdaje na konečnou spotřebu	919	960	1008	1038	1070
Výdaje na kolektivní spotřebu	434	451	476	488	500
Výdaje na individuální spotřebu	485	509	532	550	569
Naturální sociální dávky	148	154	163	169	174
Transfery individuálních netržních výrobků a služeb	337	355	369	381	395
Sociální transfery jiné než naturální	581	602	634	657	678
Úroky	45	40	40	40	42
Dotace	108	114	121	124	128
Tvorba hrubého fixního kapitálu	156	173	188	201	215
Ostatní	72	85	101	103	107
Náhrady zaměstnancům	419	447	479	495	513
Sociální transfery celkem	729	756	797	826	852
<i>růst v %</i>					
Výdaje celkem	-1,9	5,0	6,0	3,5	3,5
Výdaje na konečnou spotřebu	4,0	4,5	4,9	3,0	3,0
Výdaje na kolektivní spotřebu	4,4	4,0	5,5	2,6	2,5
Výdaje na individuální spotřebu	3,7	5,0	4,4	3,4	3,5
Naturální sociální dávky	4,3	4,3	5,7	3,5	3,4
Transfery individuálních netržních výrobků a služeb	3,4	5,3	3,9	3,4	3,5
Sociální transfery jiné než naturální	2,3	3,5	5,4	3,6	3,2
Úroky	-8,8	-10,2	-0,8	1,5	4,3
Dotace	2,7	5,7	6,0	3,0	3,0
Tvorba hrubého fixního kapitálu	-34,1	11,1	8,8	6,9	6,9
Ostatní	-2,9	17,2	19,5	1,7	3,7
Náhrady zaměstnancům	5,4	6,5	7,2	3,5	3,5
Sociální transfery celkem	2,7	3,6	5,5	3,6	3,2

Zdroj: Rok 2016 ČSÚ (2017b). Výpočty a predikce MF ČR.

3.3.3 Dluh sektoru vládních institucí

Ke konci roku 2017 očekáváme dluh sektoru vládních institucí ve výši 34,7 % HDP, což znamená meziroční pokles zadlužení o 2,1 p. b. Při předpokládané stabilizaci absolutní hodnoty státního dluhu na konci roku, jak uvádí aktualizovaná Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2017 (MF ČR, 2017d), je pokles poměru dluhu sektoru vládních institucí na HDP výsledkem predikovaného snížení dluhu místních vládních institucí, související s očekávaným přebytkovým hospodařením, a dynamiky nominálního HDP. Relativní míra zadlužení sektoru vládních institucí se v posledních letech významně snižuje. Z nejvyšší hodnoty v roce

2013 klesla o 8,1 p. b. na konci roku 2016. Díky tomu se ČR řadí mezi nejméně zadlužené země v EU (blíže část 2.3.2). Úroveň dluhové kvóty je v bezpečné vzdálenosti jak od referenční hodnoty pro dluh dané maastrichtskými konvergenčními kritérii a Paktem o stabilitě a růstu, tak i pod limitem národního dluhového pravidla, jež vstoupilo v platnost v únoru 2017 s účinností zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Další pokles dluhové kvóty predikujeme i v letech 2018–2020, a to celkem o více než 2,2 p. b. až na úroveň 30,9 % HDP (Tabulka 3.7). Absolutní výše dluhu sektoru vládních institucí je pro roky 2018–2020 odvozena

zejména od plánovaného hospodaření státního rozpočtu a z něj předpokládaného vývoje státního dluhu, stejně jako od očekávaného přebytkového hospodaření místních vládních institucí. Pokud by byly přebytky hospodaření vládních institucí použity na další splacení dluhů, pokles zadlužení sektoru vládních institucí by byl i vyšší.

Příspěvky úrokových výdajů ke změně dluhové kvóty by měly z hodnoty 0,8 % HDP v roce 2017 poklesnout ke konci horizontu predikce na 0,7 % HDP. Snížení relativní výše úrokových výdajů je způsobeno nízkými úrokovými výnosy nově emitovaných státních dluhopisů a příspěvkem růstu nominálního HDP k úrovni daného ukazatele. V horizontu výhledu očekáváme, že vzhledem ke zpřísnění měnových podmínek (ukončený režim devizových intervencí ČNB a předpoklad navyšování měnově-politických sazeb) dojde k postupnému nárůstu absolutní výše úrokových nákladů. Ukazatel dlouhodobých úrokových sazeb pro konvergenční účely by tak měl vzrůst z hodnoty 0,9 % v roce 2017 až na hodnotu 2,3 % v roce 2020.

Nízkých výnosů státních dluhopisů ve všech splatnostních segmentech se daří dosáhnout i fiskální disciplínou ČR, pozitivně vnímanou finančními trhy a zdůrazňovanou mezinárodními institucemi a ratingovými agenturami.³ Oceňovaná rozpočtová obezřetnost je základním předpokladem pro odolnost vůči vnějším šokům. Další efekt na snižování úrokových sazeb má přebytek volné likvidity na mezibankovních trzích způsoben uvolněnou měnovou politikou Evropské centrální banky (do jara 2017 i ČNB). Druhý uvedený faktor nižších úrokových výdajů souvisí s nižší nabídkou státních dluhopisů na primárním trhu z důvodů přebytkového hospodaření

státního rozpočtu a efektivního řízení disponibilních finančních aktiv. Díky těmto efektům se podařilo od roku 2015 do konce 3. čtvrtletí roku 2017 dosáhnout dodatečných příjmů z prodeje státních dluhopisů se záporným úrokovým výnosem ve výši 2,3 mld. Kč.

Současná predikce nepočítá s žádnými významnějšími privatizačními příjmy podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

Největší podíl na zadlužení sektoru vládních institucí má subsektor ústředních vládních institucí (viz Tabulka 3.7). V roce 2017 se očekává hodnota jeho dluhu přes 1 712 mld. Kč, což tvoří cca 96% podíl na celkovém dluhu sektoru vládních institucí. Dluh subsektoru místních vládních institucí představuje zbylá zhruba 4 % celkového dluhu. V roce 2017 očekáváme jeho výši na 79 mld. Kč a v letech 2018–2020 postupné snižování z důvodu predikovaného přebytkového hospodaření a do určité míry i vlivem účinnosti zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Zákon stanovuje pro územní samosprávné celky minimální výši splátky jistiny nad obezřetnou úroveň cizích zdrojů (blíže viz MF ČR, 2016). Subsektor fondů sociálního zabezpečení vykazuje dlouhodobě zanedbatelnou míru zadluženosti.

3.3.4 Cyklický vývoj, rozklad salda a fiskální impuls

Produkční mezera, která byla v roce 2016 prakticky uzavřena, by se měla v letech 2017 a 2018 vlivem silného ekonomického růstu výrazně zvyšovat. V závěru predikčního horizontu očekáváme její ustálení okolo hodnoty 2,5 % potenciálního produktu. V důsledku toho předpokládáme od roku 2017 kladnou i cyklickou složku salda sektoru vládních institucí.

Tabulka 3.7: Hrubý konsolidovaný dluh sektoru vládních institucí

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vládní instituce celkem	<i>mld. Kč</i>	1836	1755	1743	1754	1778	1791
Ústřední vládní instituce	<i>mld. Kč</i>	1740	1714	1712	1731	1760	1777
Místní vládní instituce	<i>mld. Kč</i>	111	89	79	72	68	62
Fondy sociálního zabezpečení	<i>mld. Kč</i>	1	0	0	0	0	0
Podíl dluhu vládních institucí na HDP	% HDP	40,0	36,8	34,7	33,1	32,1	30,9
Příspěvky ke změně poměru dluhu k HDP							
Změna dluhu	<i>p.b.</i>	-2,2	-3,2	-2,1	-1,6	-1,0	-1,1
Primární saldo vládního sektoru	<i>p.b.</i>	-0,4	-1,7	-1,9	-2,1	-2,3	-2,4
Úroky	<i>p.b.</i>	1,1	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Růst HDP v běžných cenách	<i>p.b.</i>	-2,6	-1,5	-1,8	-1,8	-1,5	-1,3
Ostatní faktory	<i>p.b.</i>	-0,3	-1,0	0,9	1,5	2,0	1,9
Rozdíly mezi hotovostním a akruálním principem	<i>p.b.</i>	-0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Čisté pořízení finančních aktiv	<i>p.b.</i>	0,3	-1,2	0,9	1,5	2,0	1,9
Přecenění a ostatní faktory	<i>p.b.</i>	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: Údaje za dluh sektoru vládních institucí a jeho subsektorů do roku 2016 ČSÚ (2017b). Výpočty a predikce MF ČR.

³ Agentura Fitch 1. září 2017 zlepšila výhled ratingového hodnocení ČR u dlouhodobých závazků v cizí i domácí měně na pozitivní. Současně také potvrdila stupeň A+. Fitch vyzdvihl celkové zlepšení hospodaření a pokles dluhu sektoru vládních institucí a silný ekonomický růst.

V položce jednorázové a ostatní přechodné operace byl v roce 2016 zohledněn jednorázový příjem z aukčního prodeje nových kmitočtových pásem ve výši 2,6 mld. Kč. Na straně výdajů došlo v roce 2016 k jednorázovému navýšení starobních důchodů s dopadem ve výši 3,5 mld. Kč a rovněž byla vyplacena dotace na pomoc zemědělcům v důsledku sucha s dopadem 1,2 mld. Kč. V roce 2017 očekáváme celkový vliv jednorázových a přechodných opatření zanedbatelný, v letech výhledu pak nulový.

Fiskální úsilí, které bylo v roce 2016 kladné, odhadujeme v roce 2017 a 2018 jako mírně záporné. To je především důsledek výdajových opatření, kterými jsou například zvýšení výdajů na mzdy a platy, sociální dávky či postupné oživení investičních výdajů po propadu v roce 2016. Na druhou stranu metoda výpočtu cyklické složky salda není schopna zcela přesně zacházet s diskrečními daňovými příjmy. Zejména pak s příjmy, které nezávisí na fázi hospodářského cyklu, jako jsou nově zaváděná opatření v boji proti daňovým únikům. Strukturální přebytek by se měl mírně snížit, ačkoliv stále je zřetelně nad úroveň střednědobého rozpočtového cíle.

V letech 2019–2020 očekáváme fiskální politiku opět restriktivnější, zejména v důsledku zpomalení dynamiky výdajových položek, především složek konečné spotřeby a peněžitých sociálních dávek (viz podkapitola 3.3.2). Celkové saldo by se tak mělo dále průběžně zlepšovat k hodnotě 1,7 % HDP v roce 2020, přičemž v témže roce očekáváme strukturální saldo ve výši 0,8 % HDP.

Tabulka 3.9 poskytuje porovnání vývoje fiskálního input impulsu a fiskálního úsilí s opačným znaménkem. Je vhodné poznamenat, že tyto indikátory slouží k různým účelům. Zatímco fiskální úsilí indikuje charakter fiskální politiky (např. tempo konsolidace) a v prostředí EU slouží k vyhodnocování plnění postupu při nadměrném schodku či plnění preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu (střednědobý rozpočtový cíl), fiskální impuls vyjadřuje vliv fiskální politiky na ekonomický růst, a proto bývá upraven o další položky, které by vliv fiskální politiky zkreslovaly. Podrobnější informace o metodách výpočtu fiskálního impulsu obsahuje (MF ČR, 2015).

Tabulka 3.8: Strukturální saldo sektoru vládních institucí (metoda OECD)

		2016	2017	2018	2019	2020
Růst HDP ve stálých cenách	%	2,6	4,1	3,3	2,6	2,4
Růst potenciálního HDP	%	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5
Produkční mezera	% PP	0,0	1,6	2,4	2,5	2,4
Saldo vládního sektoru	% HDP	0,7	1,1	1,3	1,6	1,7
Cyklická složka salda	% HDP	0,0	0,6	0,9	0,9	0,9
Cyklicky očištěné saldo	% HDP	0,7	0,6	0,4	0,7	0,8
Jednorázové a ostatní přechodné operace	% HDP	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturální saldo	% HDP	0,8	0,5	0,4	0,7	0,8
Změna strukturálního salda (fiskální úsilí)	<i>p.b.</i>	1,3	-0,3	-0,1	0,2	0,2
Úroky	% HDP	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Primární strukturální saldo	% HDP	1,7	1,3	1,2	1,4	1,6
Změna primárního strukturálního salda	<i>p.b.</i>	1,2	-0,4	-0,1	0,2	0,2

Zdroj: MF ČR.

Tabulka 3.9: Fiskální úsilí a fiskální impuls

(v procentních bodech)

	2016	2017	2018	2019	2020
Fiskální úsilí s opačným znaménkem (výdaje – příjmy)	-1,3	0,3	0,1	-0,2	-0,2
Rozdíl fiskálního úsilí a fiskálního impulsu	1,4	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Rozdíl v příjmech	1,5	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
Příjmy z fondů EU	1,5	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
Přesměrování	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rozdíl ve výdajích	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1
Očištěné úrokové platby	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Odvody do rozpočtu EU	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Přesměrování	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Fiskální impuls - input přístup	-2,7	0,5	0,2	-0,2	-0,1

Pozn.: Východiskem pro výpočet fiskálního impulsu je meziroční změna strukturálního salda s opačným znaménkem, která je upravena o: úrokové platby, příjmy z fondů EU a finančních mechanismů, odvody do rozpočtu EU a tzv. přesměrování obnovitelných zdrojů energie přes sektor vládních institucí. Další očištění impulsu o aktivaci vědy a výzkumu a platby za státní pojištění jsou bez vlivu na saldo, ovšem v důsledku různých multiplikátorů mohou ovlivňovat výpočet output impulsu.

Zdroj: MF ČR.

Je patrné, že v roce 2016 se hodnota fiskálního impulsu výrazně lišila od fiskálního úsilí (s opačným znaménkem). Hlavní příčina rozdílu spočívá ve vyloučení příjmů z fondů EU a odvodů do rozpočtu EU, které nejsou fiskálním impulsem pro ekonomiku ČR, kdežto investiční výdaje spolufinancované příjmy z EU součástí fiskálního impulsu jsou. Právě meziroční pokles investičních výdajů

byl primární příčinou výrazně záporného fiskálního impulsu v roce 2016. Pro léta 2017–2020 předpokládáme hodnoty fiskálního impulsu a opačného fiskálního úsilí poměrně podobné. Důvodem je hlavně stabilnější vývoj výdajů spolufinancovaných z prostředků EU než na přelomu minulé a současné finanční perspektivy

3.4 Analýza citlivosti

Analýza citlivosti je konstruována pomocí dynamického modelu všeobecné rovnováhy vytvořeného MF ČR. Model umožňuje analyzovat dopady jak makroekonomických, tak i fiskálních šoků do ekonomiky. V případě malé a otevřené české ekonomiky je hospodářská situace z velké části závislá na vývoji vnějšího okolí, zejména zemí EU. Analýza citlivosti se proto na tento aspekt zaměřuje a ukazuje významnost dopadů horší než očekávané dynamiky růstu v EU do domácí ekonomiky. Další alternativní scénář simuluje dopady neočekávaného skokového zvýšení v současnosti nízké domácí úrokové míry na českou ekonomiku. Všechny alternativní scénáře jsou odvozeny od makroekonomického rámce tohoto Fiskálního výhledu.

3.4.1 Pomalejší ekonomický růst v EU v roce 2018

První scénář je založen na předpokladu, že růst HDP v EU bude v roce 2018 oproti základnímu scénáři o 2 p. b. nižší. Tato diference přibližně odpovídá výši směrodatné odchylky růstu za období od roku 2000 do poloviny roku 2017.

Scénář by vzhledem k těsné vazbě české ekonomiky na EU dopadl negativně do reálného růstu v ČR především prostřednictvím exportu, který z více než tří čtvrtin směřuje právě do zemí EU. Nižší zahraniční poptávka by vedla k poklesu exportní aktivity a ke zhoršení salda běžného účtu, které by však bylo částečně kompenzováno nižšími importy. Horší výsledek zahraničního obchodu by se negativně odrazil v růstu reálného HDP, který by ve výsledku rostl pomaleji o 0,6 p. b. v roce 2018, resp. o 0,3 p. b. v roce 2019. Dotčen by byl také vývoj nezaměstnanosti, zejména v roce 2018. Vzhledem k současné situaci na trhu práce však nepředpokládáme výrazné dopady těchto efektů do nezaměstnanosti. Ta by tak mohla dočasně mírně vzrůst. Vlivy na inflaci by v tomto scénáři plynuly především z nižší poptávky po domácím zboží, a to jak ze strany domácích, tak zahraničních subjektů.

Negativně by byla dotčena rovněž investiční aktivita firem, jejíž tempo růstu by činilo necelá 2 % oproti základnímu scénáři, který počítá s téměř 3% růstem. Spotřeba domácností by zaznamenala nižší tempo růstu o cca 0,6 p. b., především v důsledku nižšího růstu mezd (a také vyšší míry nezaměstnanosti).

Saldo sektoru vládních institucí by bylo ovlivněno prostřednictvím nižšího výnosu důchodových daní od jed-

notlivců i firem, stejně jako nižšími daněmi ze spotřeby. Spolu s navýšením výdajové strany o vyplácené sociální dávky by došlo ke snížení přebytku sektoru vládních institucí o 0,1–0,3 p. b. v letech výhledu. Nižší přebytky by vedly k pomalejšímu poklesu dluhu na úroveň 31,6 % HDP v posledním roce.

Během následného oživení zahraniční poptávky v roce 2019 by došlo ke zrychlení růstu české ekonomiky a přiblížení se k základnímu scénáři.

3.4.2 Trvale nižší ekonomický růst v EU

Druhý scénář analyzuje dlouhodobě nepříznivý hospodářský vývoj v EU, který je definovaný obdobně jako v případě předchozího scénáře. Jde tedy opět o 2 p. b. nižší růst, tentokrát však ve všech letech výhledu.

V případě tohoto scénáře by negativní odezvu české ekonomiky v každém roce předpokládaného pesimistického vývoje v EU způsobil stejný mechanismus jako v předchozím scénáři. Nejvýraznější rozdíly oproti základnímu scénáři by nastaly v prvních dvou letech predikce. Vzhledem k tendencím k pozvolnému přizpůsobení se ekonomiky a postupnému ožívování by byly potenciální negativní dopady vývoje v zahraničí v letech následujících, spíše ale až za horizontem výhledu, mírnější. Přesto by u sektoru vládních institucí mělo i nadále docházet k pomalejšímu poklesu poměru dluhu k HDP oproti základnímu scénáři, zhruba o 1,5 p. b. v roce 2020.

3.4.3 Nárůst domácí úrokové míry

Posledním zvažovaným scénářem je předpokládaný náhlý nárůst krátkodobé domácí úrokové míry o 1,5 p. b. v roce 2018, který poukazuje na citlivost ekonomického a fiskálního vývoje na úrokové sazby.

Vyšší úroková míra by tlumila domácí poptávku. To by se projevilo především prostřednictvím soukromých investic do fixního kapitálu (zvýšené náklady firem). Rovněž by došlo ke snížení tempa růstu spotřeby domácností, na něž by se navíc přenesly zvýšené náklady firem prostřednictvím nižšího růstu mezd. Na úkor spotřeby by také mohlo docházet k růstu podílu úspor, zejména u vysokopříjmových osob. Proti tomu by jako příznivý efekt působila o něco nižší domácí cenová hladina, která by reálnou spotřebu spíše podporovala.

Tento scénář by měl také negativní dopad na zahraniční obchod vlivem postupného mírného posilování kurzu

koruny a následného poklesu objemu exportu. Silnější kurz koruny by také napomáhal importům, jejichž objemy by rostly. To by celkově způsobilo mírné zhoršení salda zahraničního obchodu, a tím přispělo i k poklesu HDP. Uvedené efekty by se souhrnně projevily v pomalejším růstu HDP v horizontu výhledu přibližně o 0,3–0,4 p. b., a s tím spojenou vyšší nezaměstnaností proti základnímu scénáři.

Podobně jako v případě nižšího růstu HDP v EU, avšak v menším rozsahu, by byly příjmy sektoru vládních institucí ovlivněny nižšími daňovými výnosy a vyšší nezaměstnaností. Zhoršený vývoj salda oproti základnímu scénáři by se pak opět promítal do dluhu, jehož výnosovou křivku by zvyšoval i samotný růst úrokových sazeb.

Tabulka 3.10: Modelové scénáře makroekonomických simulací

		2017	2018	2019	2020
Základní scénář					
Hrubý domácí produkt	růst v %, s.c.	4,1	3,3	2,6	2,4
Spotřeba domácností	růst v %, s.c.	3,9	3,5	2,6	2,2
Tvorba hrubého fixního kapitálu	růst v %, s.c.	6,2	4,1	3,4	3,0
Export zboží a služeb	růst v %, s.c.	5,8	5,7	4,9	4,7
Import zboží a služeb	růst v %, s.c.	5,2	5,7	5,0	4,7
Index spotřebitelských cen	růst v %	2,4	2,4	2,0	1,8
Míra nezaměstnanosti	%	3,0	2,8	2,7	2,7
Saldo sektoru vládních institucí	% HDP	1,1	1,3	1,6	1,7
Dluh sektoru vládních institucí	% HDP	34,7	33,1	32,1	30,9
Alternativní scénář I. - pomalejší růst v EU v roce 2018					
Hrubý domácí produkt	růst v %, s.c.	4,1	2,7	2,3	2,3
Spotřeba domácností	růst v %, s.c.	3,9	2,9	2,2	1,9
Tvorba hrubého fixního kapitálu	růst v %, s.c.	6,2	3,0	2,6	2,5
Export zboží a služeb	růst v %, s.c.	5,8	4,0	3,8	4,5
Import zboží a služeb	růst v %, s.c.	5,2	4,0	3,4	4,2
Index spotřebitelských cen	růst v %	2,4	2,2	1,8	1,8
Míra nezaměstnanosti	%	3,0	3,2	2,9	2,7
Saldo sektoru vládních institucí	% HDP	1,1	1,0	1,3	1,6
Dluh sektoru vládních institucí	% HDP	34,7	33,4	32,6	31,6
Alternativní scénář II. - trvale nižší růst v EU					
Hrubý domácí produkt	růst v %, s.c.	4,1	2,7	2,1	1,9
Spotřeba domácností	růst v %, s.c.	3,9	2,9	1,7	1,2
Tvorba hrubého fixního kapitálu	růst v %, s.c.	6,2	3,0	2,5	2,4
Export zboží a služeb	růst v %, s.c.	5,8	4,0	3,5	3,4
Import zboží a služeb	růst v %, s.c.	5,2	4,0	3,3	3,2
Index spotřebitelských cen	růst v %	2,4	2,2	1,7	1,4
Míra nezaměstnanosti	%	3,0	3,2	3,2	3,1
Saldo sektoru vládních institucí	% HDP	1,1	1,0	1,2	1,2
Dluh sektoru vládních institucí	% HDP	34,7	33,4	32,9	32,4
Alternativní scénář III. - vyšší úrokové sazby					
Hrubý domácí produkt	růst v %, s.c.	4,1	3,0	2,3	2,3
Spotřeba domácností	růst v %, s.c.	3,9	3,4	2,3	2,0
Tvorba hrubého fixního kapitálu	růst v %, s.c.	6,2	3,9	3,5	3,3
Export zboží a služeb	růst v %, s.c.	5,8	5,5	4,8	4,7
Import zboží a služeb	růst v %, s.c.	5,2	5,9	5,2	4,8
Index spotřebitelských cen	růst v %	2,4	2,1	1,7	1,6
Míra nezaměstnanosti	%	3,0	3,0	3,0	2,7
Saldo sektoru vládních institucí	% HDP	1,1	1,2	1,4	1,7
Dluh sektoru vládních institucí	% HDP	34,7	33,2	32,3	31,3

Zdroj: Základní scénář: MF ČR (2017b). Výpočty MF ČR.

3.5 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

Na konci září tohoto roku proběhla oponentura dlouhodobých projekcí penzijních výdajů ČR v rámci pracovní skupiny pro stárnutí populace při Výboru pro hospodářskou politiku EU, kde byly v říjnu i schváleny. Jejich výsledky budou obsaženy ve Zprávě o stárnutí populace, která má vyjít na jaře 2018 a bude obsahovat projekce výdajů do roku 2070 již tradičně v pěti oblastech – penzí, zdravotních služeb ze systému veřejného zdravotního pojištění, dlouhodobé péče, vzdělávání a dávek v nezaměstnanosti. MF ČR se na přípravě této Zprávy

aktivně podílí a přímo zpracovává projekce penzijních výdajů. Projekce ostatních výdajů jsou počítány na bázi modelů vyvinutých EK a členskými státy verifikovány.

Faktory, které ovlivňují nové projekce, jsou kromě společných makroekonomických a demografických předpokladů a projekcí (viz Tabulka 3.11) také schválená reformní opatření v oblasti důchodového zabezpečení.

Tabulka 3.11: Základní makroekonomické a demografické předpoklady projekcí

		2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Růst produktivity práce	<i>na hodinu</i>	1,1	2,0	2,0	1,9	1,7	1,6	1,5
Reálný růst HDP	%	2,2	1,9	1,8	1,1	1,1	1,5	1,4
Míra participace mužů (ve věku 20–64)	%	87,7	87,9	87,0	85,6	86,8	87,5	86,4
Míra participace žen (ve věku 20–64)	%	72,0	72,9	73,7	71,8	72,7	74,3	73,0
Celková míra participace (ve věku 20–64)	%	80,0	80,5	80,4	78,8	79,8	81,0	79,8
Míra nezaměstnanosti (ve věku 20–64)	%	3,9	3,1	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Podíl populace starší 65 let	<i>% celkové populace</i>	18,6	20,3	22,6	25,7	29,1	30,4	28,3

Zdroj: EK, Eurostat (2017c).

Z parametrů důchodového systému je v první řadě nutné zmínit vývoj statutárního důchodového věku. Historicky byl důchodový věk nejprve posunut na 63 let a následně na 65 let (pro ženy diferencovaný věk podle počtu vychovaných dětí). V roce 2011 došlo k další úpravě, kdy bylo schváleno, že důchodový věk po sjednocení na zhruba 67 letech poroste o 2 měsíce za rok. V roce 2017 byl však zákon opět změněn s účinností od 1. ledna 2018 (zákon č. 203/2017 Sb.). Podle aktuální úpravy se bude důchodový věk zvyšovat, dokud nedojde ke sjednocení na 65 letech, což by mělo nastat kolem roku 2030. Součástí zákona je pravidelné pětileté předkládání zpráv o důchodovém systému vládě Ministerstvem práce a sociálních věcí. Cílem Zprávy bude zhodnocení stávajícího důchodového věku a případné návrhy na úpravu jeho výše vzhledem k vývoji naděje dožití tak, aby pojištěnci mohli v průměru strávit čtvrtinu svého života ve starobním důchodu. Změny v nastavení důchodového věku by se navíc neměly týkat osob, kterým bude v době provedení revize více než 55 let. Vláda tedy bude moci na základě předložené Zprávy uložit Ministerstvu práce a sociálních věcí přípravu příslušných návrhů na změny v důchodovém systému, zejména pak na nastavení důchodového věku. Vývoj statutárního věku odchodu do důchodu má vliv i na podmínky permanentních vdovských a vdoveckých důchodů, u nichž je věková hranice svázána se starobními důchody. U předčasných důchodů se hranice postupně posouvá ze tří na pět let před statutárním věkem odchodu do důchodu. Tuto maximální pětiletou dobu mohou za cenu výrazných penalizací využít osoby, jejichž statutární věková hranice činí 65 let, případně více.

Valorizace důchodů je stanovena součtem růstu indexu spotřebitelských cen, resp. indexu životních nákladů

důchodců (podle toho, který je vyšší), a jedné poloviny růstu reálných mezd. Tato úprava platí od 1. ledna 2018, rovněž v důsledku přijetí zákona č. 203/2017 Sb. Před ní platil valorizační vzorec součtu růstu indexu spotřebitelských cen a jedné třetiny růstu reálných mezd. Navíc vzhledem k nízké míře inflace v nedávné minulosti byla schválena změna valorizace důchodů, která s účinností od roku 2017 vrátila vládě omezenou možnost diskrece (zákon č. 212/2016 Sb.). Pokud by totiž zvýšení průměrného důchodu dle standardního valorizačního vzorce nedosáhlo hodnoty 2,7 %, je vláda oprávněna k valorizaci důchodů svým nařízením až na tuto hodnotu. V ostatních případech se postupuje striktně podle zákonného valorizačního vzorce.

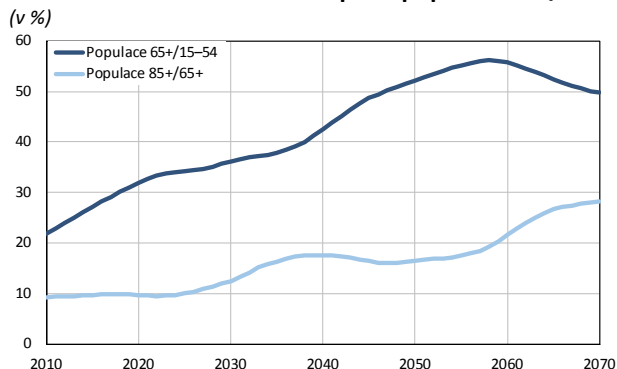
Od roku 2010 došlo k reformě invalidních důchodů. Rozšířil se počet typů invalidních důchodů ze dvou (plného a částečného) na tři skupiny. Část dříve plných důchodů se tím přesunula do druhého stupně (s nižší sazbou dříve částečných důchodů) a skupina dříve částečných invalidních důchodů se posunula do prvního stupně, který má sazbu ve výši dvou třetin dřívějších částečných invalidních důchodů. Efekt této změny, který se ukázal jako významný, přetrvává i nadále. Jestliže byly v roce 2009 těsně před spuštěním nového systému celkové výdaje na invalidní důchody 1,5 % HDP⁴, tak již o rok později meziročně klesly o 0,4 p. b. Poslední známá hodnota z roku 2016 dosáhla úrovně 0,9 % HDP.

Nová populační projekce předvídá poměrně značný pokles v počtu obyvatel ČR v dlouhém období. Míra závislosti měřená jako podíl osob starších 65 let

⁴ Od roku 2000 do roku 2008 byly výdaje na invalidní důchody poměrně stabilní na úrovni 1,4 % HDP.

k osobám v produktivním věku 15–64 let se má do roku 2070 téměř zdvojnásobit a dosáhnout zhruba 50 %. To samozřejmě není jen důsledek poklesu počtu osob v produktivním věku, ale rovněž zvyšování průměrné doby dožití. Podíl osob ve věku 85 let a starších na počtu osob ve věku 65 let a vyšším se má v horizontu predikce více než zdvojnásobit. Oba ukazatele uvádí Obrázek 3.1.

Obrázek 3.1: Míra závislosti a podíl populace 85+/65+



Zdroj: Eurostat (2017c). Úprava MF ČR.

Míry ekonomické aktivity pro věkové kohorty nad 54 let se v projekci zvyšují do roku 2030 v souladu s růstem statutárního důchodového věku. Po roce 2030 však zůstávají přibližně konstantní, což odráží institucionální nastavení důchodového systému. Součástí důchodového systému je, jak bylo dříve popsáno, revizní mechanismus, kterým by se každých pět let měly vyhodnotit změny v očekávané délce života a případně posunout věkovou hranici pro odchod do důchodu. Nicméně revizní mechanismus neukládá vládě povinnost, nýbrž pouze doporučení, aby předložila parlamentu ke schválení změnu důchodového věku. Z tohoto důvodu byl ze strany EK zamítnut návrh, aby byl v dlouhodobých projekcích tento revizní mechanismus aplikován. Projekce tak pracuje s důchodovým věkem jako pevným stropem ve výši 65 let od roku 2030 dále.

Vývoj penzijních výdajů byl v posledních letech relativně příznivý především vlivem makroekonomického vývoje. Výchozí hodnota výdajů v minulých projekcích byla 9,0 % HDP v roce 2013, zatímco v roce 2016 byly výdaje na důchody o 0,8 p. b. nižší. Vyšší růst objemu mezd a platů v ekonomice naopak vedl k dynamickému růstu na příjmové straně systému. To pozitivně ovlivnilo saldo systému, které tak v roce 2016 činilo –0,3 % HDP.

Tabulka 3.12: Projekce penzijních výdajů 2016–2070

(v % HDP)

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Důchody celkem	8,2	8,1	8,2	9,2	10,8	11,6	10,9
Starobní důchody	6,8	6,7	6,8	7,7	9,4	10,2	9,5
Invalidní důchody	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
Pozůstalostní důchody	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7

Pozn.: Součet hodnot pro jednotlivé typy důchodů se nemusí rovnat celkovým výdajům vlivem zaokrouhlení.

Zdroj: Výpočty MF ČR.

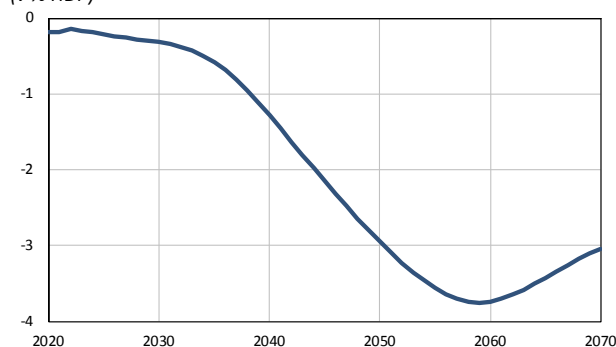
Trend dlouhodobých penzijních projekcí je primárně určen demografickým vývojem a zákonem stanoveným věkem odchodu do důchodu. Z těchto důvodů vyplývá, že výdaje na důchody by měly být (v relaci k HDP) do roku 2030 v podstatě stabilní na úrovni hodnoty výchozího roku 2016. Po roce 2030 však jedná dochází k zastavení růstu důchodového věku a rovněž začínají postupně odcházet do důchodu silné ročníky ze 70. let 20. století. To vede k poměrně dramatickému nárůstu výdajů až na hodnotu 11,7 % HDP těsně před rokem 2060 následovaným poklesem na úroveň 10,9 % HDP na konci horizontu projekce v roce 2070. Pokles výdajů je dán opět demografickými faktory, kdy do důchodu odchází slabší ročníky narozené v 90. letech 20. století a později a nahrazují ročníky silnější.

Příjmy systému jsou v celém horizontu projekce konstantní. To plyne z předpokladu vývoje mezd a platů v ekonomice, které by se měly vyvíjet v souladu s produktivitou práce. V důsledku toho se udržuje fixní podíl výrobního faktoru práce na HDP, z něhož se odvádí konstantní sazba důchodového pojištění ve výši 28 % hrubé mzdy či platu. Příjmy systému tak v celém horizontu dosahují úrovně výchozího roku 2016 a činí 7,9 % HDP.

Výsledná projekce salda důchodového systému (Obrázek 3.2) vzhledem ke konstantním příjmům kopíruje průběh výdajů na penze. Očekáváme, že do roku 2030 bude saldo relativně stabilní na úrovni kolem současných –0,3 % HDP. V dalším období se bude saldo zhoršovat a klesne téměř k –4 % HDP kolem roku 2060, přičemž v poslední dekádě projekce by se měl deficit začít snižovat. Dochází tak k citelnému zhoršení oproti minulé projekci (EK, 2015), kde saldo těsně před koncem projekce kleslo na minimální úroveň necelých –2 % HDP.

Obrázek 3.2: Odhadované saldo penzijního systému

(v % HDP)



Zdroj: Výpočty MF ČR.

Vzhledem k tomu, že způsob modelování penzijních výdajů zůstal od minulého kola nezměněn, lze vlivy zhoršení salda penzijního systému rozdělit do dvou skupin. První skupinou jsou předpoklady (např. rozdílná demografie), druhou skupinou jsou pak změny důchodového systému (odlišný valorizační vzorec a zejména zastropování věku odchodu do důchodu).

Aktualizace předpokladů sice hraje roli v dynamice výdajů v čase, proti ní ale působí příznivější vývoj v minulých letech. Ve srovnání s počáteční hodnotou v poslední projekci kolem 9 % HDP, poklesly v roce 2016 výdaje na dávky důchodového pojištění na 8,2 % HDP. I když tedy výdaje v nové projekci rostou dynamičtěji, rostou z nižšího základu a v roce 2060 končí prakticky na stejné úrovni jako v minulé projekci (9,7 % HDP). Vyšší deficit je tak způso-

ben především změnou v systému. Dle propočtů MF ČR je zhoršení salda penzijního systému v roce 2060 o cca 1,9 p. b. dáno nejvíce zastropováním důchodového věku (dopad cca 1,6 p. b.), zatímco změna valorizačního vzorce zvyšuje výdaje o zhruba 0,3 p. b. Jinými slovy, absolutním zastropováním věku odchodu do důchodu by došlo k růstu výdajů na důchody v dnešních relacích o cca 75 mld. Kč a změna valorizačního vzorce navýší výdaje o dalších cca 15 mld. Kč (Tabulka 3.13).

Takto vyčíslené náklady dávají poměrně jasnou představu o budoucích rizicích z hlediska dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému. Pokud se důchodový věk bude adekvátně zvyšovat dle očekávané doby dožití, dají se budoucí náklady pro důchodový systém citelně snížit. První revize proběhne v letech 2018–2019.

Tabulka 3.13: Srovnání projekcí výdajů na důchodové zabezpečení z roku 2017 a 2015

(v % HDP)

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Minulá projekce (EK 2015)	8,9	9,0	9,0	9,0	9,6	9,7	-
Úrovňový efekt počáteční pozice	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-
Vliv nových předpokladů (demografie a makroekonomika)	0,0	-0,3	-0,2	0,2	0,5	0,7	-
Dopad zastropování důchodového věku na 65 let	0,0	0,0	0,0	0,4	1,2	1,6	1,7
Dopad vyšší valorizace důchodů	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Nová projekce	8,2	8,1	8,2	9,2	10,8	11,6	10,9

Pozn.: Součet dílčích efektů se nemusí rovnat celkovému rozdílu mezi projekcemi vlivem zaokrouhlení.

Zdroj: EK (2015a). Výpočty MF ČR.

4 Fiskální rady

Zdravé a udržitelné veřejné finance jsou nezbytné pro plnění základních funkcí fiskální politiky. Během poslední hospodářské a dluhové krize se projevilo nastavení stabilizační funkce fiskální politiky řady zemí jako nedostatečné. Rovněž se ukázalo, že rychleji a efektivněji byly schopné se s následky krize vypořádat ty ekonomiky, jež dlouhodobě zodpovědně přistupovaly k plnění fiskálních pravidel v prostředí transparentního rozpočtového procesu. Institucionální faktory tím získaly zcela jinou váhu. Zajištění obezřetného přístupu je však ve veřejných financích o to komplikovanější, o co silněji jsou spjaty s politickým cyklem. Stejně tak dodržování fiskálních pravidel nemusí být samo o sobě postačující pro dostatečné plnění stabilizační funkce fiskální politiky. Tím se otevřel prostor pro doplnění institucionálního prostředí o nezávislé instituce s kontrolními a hodnotícími prvky – fiskální rady. Cílem tematické kapitoly je u příležitosti zřízení Národní rozpočtové rady v ČR osvětlit úlohu fiskálních rad v národním hospodářství.

4.1 Role fiskálních rad v národním hospodářství

Přestože může být funkce fiskálních rad chápána či realizována v praxi různě, existuje konsensus na jejich základních prvcích (EK, 2012, MMF, 2013 či OECD, 2015). Fiskální rady by měly být nezávislé veřejné instituce s mandátem zaměřeným na podporu udržitelných veřejných financí. Měly by veřejně hodnotit fiskální politiku a makroekonomické či jiné prognózy pro rozpočtové účely, případně být zapojeny do tvorby prognóz. Fiskální rady jsou instituce, které mají poskytovat vládě, parlamentu a veřejnosti spolehlivé informace a doporučení ohledně hospodaření veřejných financí a potenciálních dopadů politických opatření. Plněním své role mají posilovat transparentní a odpovědný přístup vlády k fiskální politice, čímž by měly přispět k posílení efektivity veřejných financí. Fiskální rady by však neměly disponovat rozhodovacími pravomocemi ve fiskální politice. Konečná opatření by měla být ponechána na volených politických reprezentantech.

Rada Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) vydala pro členské státy následující doporučení o zásadách nezávislých fiskálních institucí (OECD, 2014).⁵ Efektivní plnění svěřených úkolů vyžaduje, aby byla nezávislá fiskální instituce veřejným národním subjektem. Ustanovení národních nezávislých fiskálních, nikoliv jen mezinárodních, institucí také nejlépe zohlední specifika fiskálního rámce a zkušenosti dané země. V oblasti nezávislosti a nestrannosti navíc OECD doporučuje, aby doba jmenování členů instituce nekorespondovala s volebním cyklem. Předseda by měl být zaměstnán v instituci na plný úvazek s odpovídající výší platu a měly by být definovány striktní normy proti střetu zájmů jak pro vedoucí představitele instituce, tak pro její zaměstnance. Vedení instituce by také mělo mít úplnou volnost při rozhodování o přijímání a propouštění svých zaměst-

⁵ Soubor 22 principů je rozdělen do následujících devíti oblastí: konsensus napříč politickým spektrem, nezávislost a nestrannost, jasný a pevný mandát, kredibilní a dostatečné prostředky na výkon mandátu, vztah k zákonodárné moci, přístup k informacím, transparentnost, efektivní komunikace a externí hodnocení vlastní činnosti. Uplatnění principů na zřízení nezávislé fiskální instituce v legislativní praxi ČR je analyzováno ve Fiskálním výhledu ČR (MF ČR, 2015) z listopadu roku 2015.

nanců a podmínky jejich zaměstnávání by měly odpovídat podmínkám služby státních zaměstnanců. V oblasti mandátu by měla mít instituce volnost vypracovávat zprávy a analýzy podle vlastního uvážení. Typickými úkoly nezávislé fiskální instituce jsou makroekonomické a rozpočtové projekce, analýzy návrhů veřejných rozpočtů, hodnocení dodržování fiskálních pravidel či hospodářských cílů země, analýzy nákladů dílčích diskrečních opatření či tematické studie o vybraných aspektech veřejných financí. Instituce by také měla mít přístup ke všem důležitým informacím nutným pro výkon svého mandátu včetně dílčích metodik a předpokladů, na nichž je založen rozpočet. Případná omezení v přístupu k informacím by měla být zakotvena v legislativě. Zprávy a analýzy instituce by měly být veřejně dostupné a u těch, které jsou povinně publikované, by mělo být stanovené datum jejich vydání. Podle OECD by také instituce měla od začátku svého působení intenzivně využívat komunikační kanál ve vztahu k veřejnosti. Informovaná veřejnost pak může naléhat na vládu, aby se chovala v rozpočtových záležitostech transparentně a zodpovědně. Rovněž se doporučuje, aby činnost nezávislé fiskální instituce byla hodnocena externími domácími nebo mezinárodními odborníky.

4.1.1 Slabé stránky nastavení fiskální politiky a jejich náprava

Zřizování fiskálních rad a jim přidělované úkoly reagují na konkrétní problémy při plnění cílů fiskální politiky. Většinou se jedná o kombinaci neuceleného přístupu k řízení veřejných financí a neúměrných vládních stimulů do ekonomiky. „Prohřešky“ vládních institucí v přístupu a nastavení fiskální politiky komplexně zachycuje Alesina a Passalacqua (2015), Hagemann (2011) či Beetsma a Debrun (2016). Nedostatky lze rozdělit do následujících okruhů.

Vazba fiskální politiky na politický cyklus je spojená zejména s, pro voliče příznivým, snížením daní a zvýšením výdajů před konáním voleb. Pozitivní vztah mezi termínem konání voleb, a tedy politickou motivací vládní strany či stran dosáhnout vyšších volebních zisků, a přijímáním diskrečních opatření zvyšujících schodek hos-

podání potvrzuje např. Poterba a von Hagen (1999) či Hagemann (2011).

Netransparentní či nejasné předpoklady a predikce rozpočtových veličin, včetně makroekonomických, mohou být příčinou dlouhodobě optimisticky laděných predikcí, které nezohledňují zpětné vyhodnocení ukazatelů, čímž přispívají k nepřesnému rozpočtování. Jak uvádí MMF (2013), jejich důsledkem může být nadhodnocování predikcí daňových příjmů, nebo naopak podhodnocování objemu některých veřejných výdajů. Úloha fiskálních rad se v této oblasti v praxi poměrně liší. Fiskální rady jsou buď přímo odpovědné za tvorbu prognóz pro rozpočtové účely, nebo jsou zapojeny do tvorby prognóz částečně, případně svůj vliv uplatňují prostřednictvím ex ante, respektive ex post hodnocení prognóz. Vztah mezi přesnějšími prognózami a pravomocemi fiskálních rad zachycuje subkapitola 4.1.2.

Nastavení fiskální politiky bez vazby na mezigenerační solidaritu vytváří nerovnosti mezi jednotlivými generacemi. Solidarita se týká jak mladších generací se staršími, tak i starších s mladšími, jelikož nejde pouze o velikost či dynamiku zadlužení veřejných financí, ale i o strukturu výdajů. Předmětem mezigenerační solidarity jsou např. výdaje na starobní penze nebo investice s přesahem několika generací. Jackson a Yariv (2012) spatřují odlišnost v akcentu na mezigenerační solidaritu u různých zájmových skupin. Ty mohou podle svého vlivu prosazovat takové nastavení veřejných příjmů a výdajů, které nezohledňuje podmínku časového rozpočtového omezení. Alesina a Tabellini (1990) v této oblasti identifikují silný vliv politických programů jednotlivých stran. Pokud spolu soupeří strany, jejichž politické programy jsou značně rozdílné, snižuje se pravděpodobnost znovuzvolení vládnoucí strany. To vede k nižšímu zahrnutí nákladů budoucího splácení současných dluhů s negativním dopadem na mladší (nebo dosud nenarozené) generace.

Poměrně častým rysem fiskálních politik je jejich **procyklické nastavení**. V tomto ohledu i plnění fiskálních pravidel nemusí odhalit nedostatky. Pravidla mohou být špatně nastavena, případně z podstaty procyklická (např. možnost dosahovat deficitu do určité výše bez ohledu na pozici ekonomiky v hospodářském cyklu, nebo obecně dluhové pravidlo apod.). Nositelé fiskální politiky se rovněž mohou například spoléhat na pokračování konjunktury a dodatečné příjmy vynakládat spíše na další výdaje než na posilování fiskální kapacity; či v době recese snižovat veřejné výdaje místo provádění fiskálních stimulů do ekonomiky (viz např. Halac a Yared, 2014). Jak ukazují Nerlich a Reuter (2015) či Bova et al. (2014), fiskální pravidla sice tendence k procyklické fiskální politice snižují, ale nelze říci, že by je omezily výrazně. Při omezování procykličnosti přikládají výsledky studie Bova et al. (2014) větší váhu dalším doplňkovým opatřením, zejména činností fiskálních rad.

Při **fiskální iluzi a informační asymetrii** voliči nevnímají vliv hospodářského cyklu na veřejné finance a omezení

veřejných rozpočtů. To zvyšuje tlak na přijímání opatření neúměrně snižujících daňovou zátěž anebo zvyšujících veřejné výdaje (viz např. Miranda a Picur, 2003). Fiskální rady by měly poskytovat veřejnosti srozumitelná hodnocení či doporučení ke stavu a výhledu veřejných rozpočtů. Model autorů Beetsmy a Debruna (2016) pracuje s hypotézou, že společnost těží z fungování fiskální rady nejvíce, pokud dokáže snížit informační asymetrii mezi vládou a voliči. Fiskální rada přispívá k blahobytu společnosti jednak zvýšením pravděpodobnosti znovuzvolení rozpočtově odpovědné vlády, jednak potencionálním odrazením vlády od nadměrných schodků veřejných financí.

V řadě uvedených nedostatků závisí jejich eliminování nejenom na kompetencích svěřených fiskální radě, ale rovněž na jejich **komunikačních schopnostech**. Význam kanálů komunikace pro zlepšení hospodaření uvádí studie Coletta et al. (2015) či MMF (2013). Mezi tvůrci rozpočtové politiky a fiskálními radami musí být zajištěna četná oboustranná komunikace včetně volného přístupu k informacím. Analýzy a doporučení fiskální rady by měly být přijaty či respektovány, v opačném případě by měla vláda dostatečně srozumitelně vysvětlit, z jakých důvodů se od doporučení odchyluje. Neméně důležité je i komunikační kanál přímo ve vztahu k veřejnosti (viz také informační asymetrie výše), zejména k voličům a zájmovým skupinám, které jsou na rozpočtovém procesu zainteresovány. Kredibilita fiskální rady ve sděleních a doporučeních je navíc snížena, pokud její představitelé a aparát nejsou nezávislými odborníky a nedisponují adekvátními finančními zdroji oddělenými od vlivu hodnocených subjektů.

4.1.2 Pozitiva a negativa fungování fiskálních rad identifikovaná v ekonomické literatuře

Literatura shrnující výsledky fungování fiskálních rad za využití statistických a ekonometrických metod je poměrně rozsáhlá. Ustanovování a vývoj přidělených pravomocí fiskálních rad jsou v posledních letech poměrně dynamické. Studie tak často vycházejí nejen z rozdílných analytických metod, ale i jiného souboru dat. Mimoto empiricky zachytit vazbu mezi působením fiskální rady a výsledkem její práce je poměrně problematické, protože silné fiskální rady vytvářejí a jejich doporučení respektují spíše rozpočtově zodpovědné vlády, na čemž se shoduje celá řada studií (viz Alesina a Passalacqua, 2015, Beetsma a Debrun, 2016, Debrun et al., 2009, Krogstrup a Wälti, 2008). Naopak vlády s neobezřetnou fiskální politikou omezují fiskální rady či plně nevyužívají výsledků jejich činností.

Potvrzení hypotézy o příspěvku fiskálních rad je často závislé na dílčích vlastnostech a funkcích fiskální rady. Pouhá přítomnost fiskálních rad není automaticky spojena s lepším hospodařením veřejných financí (MMF, 2013). K němu přispívají až určité vlastnosti a pravomoci fiskálních rad. Podle výsledků regrese jsou statisticky významné vlastnosti, jako je pravomoc monitorování

fiskálních pravidel, hodnocení dopadů jednotlivých opatření, vytváření nebo hodnocení predikcí fiskální radou, nezávislost instituce zakotvená v právním řádu, časté publikování zpráv a analýz v médiích a adekvátní personální obsazení. Naopak jako statisticky nevýznamná se projevila garance rozpočtu fiskální rady.

Dále studie MMF (2013) identifikuje dva hlavní kanály, kterými mohou fiskální rady přispět ke zlepšení hospodaření sektoru vládních institucí. Prvním kanálem je možnost předkládat technické zprávy a analýzy v rámci rozpočtového procesu. Jedná se zejména o možnost dodávat či hodnotit makroekonomické a rozpočtové prognózy, z nichž vychází rozpočet, nebo možnost sledování a vyhodnocování plnění fiskálních pravidel a využívání únikových klauzulí. Druhým nepřímým kanálem je snaha o omezení politických rozhodnutí, jež jsou spojena s důsledky volebního cyklu či s vlivem zájmových skupin. Fiskální rada má v tomto případě za úkol posuzovat skutečné náklady jednotlivých opatření a publikovat své analýzy v médiích, čímž se zvyšuje informovanost voličů o dopadech rozhodnutí vlády. Pozitivně vycházejí výsledky vícenásobné panelové regrese mezi přítomností fiskální rady a zlepšením fiskální výkonnosti měřené úrovní cyklicky očištěného primárního salda (např. Hagemann, 2011, Lebrun 2009), jež vhodně zachycuje vliv diskrečních opatření vlády na fiskální politiku. Coletta et al. (2015) potvrzují s využitím panelové regrese vysvětlující meziroční změnu cyklicky očištěného primárního salda pozitivní příspěvek fiskální rady i na vzorku členských zemí EU. Výsledky zohledňují specifické vlastnosti a pravomoci fiskálních rad, nastavení fiskálních pravidel včetně jejich monitorování a sankčních mechanismů, vliv úrovně dluhu sektoru vládních institucí a produkční mezery. Podle jejich závěrů výskyt a speci-

fické vlastnosti fiskálních rad přispívají ke zlepšení hospodaření dokonce větší měrou než existence fiskálních pravidel a jejich sankčních mechanismů. Jejich výsledky také zdůrazňují významnost právního základu fiskálních rad, tj. nezávislost, širokou možnost přístupu k informacím a respektování doporučení ze strany tvůrců rozpočtové politiky.

Mnoho studií (Frankel a Schreger, 2012, Debrun et al. 2014, dále např. Hagemann, 2011, Jonung a Larch, 2006, Lebrun, 2009) se též soustředí na empiricky prokazatelnou statistickou významnost mezi přesnějšími prognózami ze strany fiskální rady nebo orgánu odpovědného za sestavování rozpočtu a souvisejícími pravomocemi fiskální rady. Frankel a Schreger (2012) došli u zemí eurozóny k závěru, že jejich rozpočtové prognózy byly příliš optimistické, zejména během hospodářské konjunktury či pokud se odhadovalo, že by země mohla překročit plnění fiskálního pravidla pro deficit sektoru vládních institucí. Po ustanovení fiskální rady došlo ke zmírnění tohoto jevu. Debrun et al. (2014) provedl analýzu pro celou EU a zaznamenal nižší průměrnou chybu prognózy u primárního salda a cyklicky očištěného salda, prognózy bylo poté možno řadit spíše ke konzervativnějším. Nižší průměrnou chybu prognózy mají ty země EU, jejichž fiskální rady požívají větší respekt ze strany vlády k jejich doporučením, jejichž zprávy jsou médií častěji přebírány a které disponují pravomocí poskytovat nebo vyhodnocovat makroekonomické predikce pro sestavení veřejných rozpočtů. Z jejich výsledků také vyplývá, že u růstu reálného HDP lze po ustavení fiskální rady zaznamenat pouze nepatrné snížení průměrné chyby predikce. Tato skutečnost je vysvětlena tím, že již před zavedením fiskální rady existovala řada jiných institucí, které vypracovávají predikce růstu reálného HDP.

4.2 Fiskální rady v evropském právu a jeho odraz v praxi

4.2.1 Fiskální rada podle evropského práva

Státy eurozóny mají na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady EU 473/2013, o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně, povinnost zřídit národní fiskální rady. Plnění fiskálních pravidel členskými státy EU musí být v souladu se směrnicí Rady EU 2011/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, monitorováno nezávislou institucí.

Členské státy EU se také zavázaly k vytvoření fiskálních rad v Evropské smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě věcí veřejných. Tato mezinárodní smlouva ve větší části obsahuje ustanovení ze směrnice Rady EU 2011/85/EU a nařízení č. 473/2013. Smlouva ukládá státům eurozóny, a dalším signatářským zemím, vytvořit nezávislý orgán s mandátem sledovat dodržování vnitrostátních předpisů v oblasti fiskální politiky a vypracovávat či alespoň

posuzovat makroekonomické a rozpočtové prognózy využívané při rozpočtovém procesu.

Přijetí legislativy bylo také reakcí na nesoulad mezi rozpočtovými závazky v programech stability a konvergenčních programech a jejich plněním při rozpočtování. Úloha fiskálních rad tak doplňuje numerická fiskální pravidla Paktu o stabilitě a růstu. Při hodnocení nastavení fiskální politiky rady v podstatě suplují úlohu mnohostranného dohledu EK, přičemž více zohledňují domácí prostředí.

Požadavky směrnice Rady EU 2011/85/EU se vztahují na všechny členské státy EU. Jelikož směrnice má nepřímý účinek, může si tak členský stát zvolit metody a prostředky implementace v národním právu. Jak uvádí Box 1, členský stát musí zajistit monitorování dodržování fiskálních pravidel prostřednictvím nezávislé instituce. Záleží pouze na zákonodárcích členského státu, v jakém rozsahu a jaké instituci tyto pravomoci udělí. Úloha fiskálních rad je také uvedena v doporučení EK o základ-

ních principech národních fiskálních korekčních mechanismů (EK, 2012). Od fiskálních rad se podle doporučení očekává, že budou vyhodnocovat soulad aplikace korekčních mechanismů národních fiskálních pravidel s vnitrostátní legislativou, včetně správného a zákonného spuštění normativně zakotvených únikových klauzulí. Musí být také zajištěno, aby subjekt odpovědný za provádění fiskální politiky měl povinnost fiskální radě vysvětlit případné odchýlení od plnění fiskálních pravidel. EK také navrhuje několik kritérií zaručujících vysoký stupeň autonomie nezávislé fiskální instituce, jež by měla být zakotvena ideálně na ústavní úrovni. Jedná se zejména o její nezávislost, přiměřené zdroje určené k hospodaření a přístup k informačním zdrojům důležitých pro výkon jejich mandátu. Tato kritéria byla o rok později přímo uvedena v nařízení č. 473/2013. Nařízení se však vztahuje pouze na země eurozóny a má přímý účinek. Proto po zřízení nezávislého subjektu státem eurozóny disponuje fiskální rada automaticky pravomo-

ci uvedenými v článku 6 nařízení a musí splňovat parametry nezávislosti z článku 2 nařízení (viz Box 1).

Další rozsah pravomocí, který je fiskálním radám přidělen, záleží na rozhodnutí daného státu. Evropské legislativní akty také nestanovují, zda přidělené úkoly musí vykonávat jeden či více subjektů. Rozhodnutí o zřízení nové instituce nebo přidělení úkolů stávající instituci je také plně v kompetenci členského státu. Jak je uvedené v následující subkapitole, obvykle členské státy EU považovaly za efektivnější a transparentnější delegovat tyto pravomoci pouze na jednu instituci, a vyvarovat se tak nadměrné fragmentaci úkolů či překrývání kompetencí.

Představitelé fiskálních rad členských států EU se v roce 2015 dohodli na založení Sítě nezávislých fiskálních institucí EU (*Network of EU Independent Fiscal Institutions*). Jejím účelem je především sdílení zdrojů, výměna zkušeností mezi národními fiskálními radami a spolupráce s orgány EU, v první řadě s Evropskou fiskální radou, a účast na zefektivnění fiskálních pravidel EU.

Box 1: Požadavky směrnice č. 2011/85/EU a nařízení č. 473/2013 na zřízení národních fiskálních rad

Směrnice Rady EU 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států ukládá v čl. 6 odst. 1b) účinné a včasné monitorování souladu s pravidly na základě spolehlivé a nezávislé analýzy provedené nezávislými subjekty nebo subjekty, které jsou ve vztahu k fiskálním orgánům členských států funkčně samostatné.

Nařízení č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně ukládá:

- i. v čl. 6 zřídit nezávislé subjekty sledující dodržování fiskálních pravidel.
 1. Členské státy zřídí nezávislé subjekty sledující dodržování:
 - a) numerických fiskálních pravidel začleňujících do rozpočtových procesů těchto států jejich střednědobé rozpočtové cíle;
 - b) numerických fiskálních pravidel (hodnot schodku a dluhu stanovených v souladu se Smlouvou o fungování EU, včetně dodržování střednědobého rozpočtového cíle členských států).
 2. Tyto subjekty případně poskytnou veřejná posouzení vnitrostátních fiskálních pravidel, a to i ve vztahu k:
 - a) výskytu okolností, které vedou k aktivaci nápravného mechanismu v případech zjištěného závažného odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení, tj. přijetí nezbytných úprav, aby bylo zabráněno vzniku nadměrného schodku v souladu s doporučeními Rady;
 - b) tomu, zda dochází k rozpočtové nápravě v souladu s vnitrostátními pravidly a plány;
 - c) výskytu či zániku okolností v důsledku neobvyklé události, kterou dotčený členský stát nemůže ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo v obdobích závažného hospodářského útlumu v eurozóně nebo v Unii jako celku (čl. 5 odst. 1 desátý pododstavec nařízení č. 1466/97/EU), jež mohou umožnit dočasné odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, a to za předpokladu, že toto odchýlení neohrozí udržitelnost veřejných financí ve střednědobém horizontu.
- ii. Přičemž podle čl. 2 se pro účely tohoto nařízení rozumí:
 - a) „nezávislými subjekty“ strukturálně nezávislé subjekty nebo subjekty s vlastní funkční autonomií vůči rozpočtovým orgánům členského státu, jež jsou založeny na vnitrostátních právních ustanoveních zajišťujících vysoký stupeň funkční autonomie a odpovědnosti, včetně:
 - i) zákonného režimu ukotveného ve vnitrostátních právních nebo závazných správních předpisech,
 - ii) zákazu přijímat pokyny od rozpočtového orgánu dotčeného členského státu nebo od jiného veřejného či soukromého subjektu,
 - iii) kapacity včas a veřejně komunikovat,
 - iv) postupů jmenování členů na základě jejich zkušeností a schopností,
 - v) přiměřenosti zdrojů a vhodného přístupu k informacím pro výkon jejich mandátu;
 - b) „nezávislými makroekonomickými prognózami“ makroekonomické prognózy vypracované nebo schválené nezávislými subjekty.

4.2.2 Evropská fiskální rada

Rozhodnutí Evropské komise 2015/1937/EU o založení nezávislé poradní instituce – Evropské fiskální rady, vycházelo z konkrétního návrhu Zprávy pěti předsedů o dokončení evropské hospodářské a měnové unie (EK, 2015b). Její zřízení má vést ke koordinaci a doplnění funkcí již existujících národních fiskálních rad a přispět k chápání EU, zejména eurozóny, jako jednotného hospodářského prostoru.

Základními úkoly této instituce jsou (EK 2015/1937/EU):

- a) vyhodnocovat provádění fiskálního rámce EU,
- b) poskytovat poradenství ohledně orientace fiskální politiky pro eurozónu jako celek,
- c) spolupracovat s vnitrostátními fiskálními radami členských států a
- d) na žádost předsedy EK poskytovat ad hoc poradenství.

Faktický rozsah úkolů Evropské fiskální rady se vyprofiluje postupně podle toho, jak bude interpretovat svoji roli v koordinaci fiskální politiky. Může pouze poskytovat poradenství, interně diskutovat s EK či publikovat analýzy nebo dokonce i navrhnout reformy pro eurozónu. Prozatím se však soustředí na poradenství a rozpravy s EK. Ve své poradní úloze má přispět k výkonu mnohostranného fiskálního dohledu EK a vyvážit tím postoj EK mezi hodnocením fiskální disciplíny a podporou hospodářského růstu. EK disponuje pravomocí, na základě níž může po zohlednění specifických okolností zmírnit vystupňování postupu při nadměrném schodku či jej dokonce vůbec nezahájit. Specifické okolnosti posuzuje sama, stejně jako si tvoří metodiku hodnocení. K členským státům tak při proceduře při nadměrném schodku může být přístupováno rozdílně. Zřízení Evropské fiskální rady by mělo učinit tento proces transparentnější tím, že také rada bude sama hodnotit provádění Paktu o stabilitě a růstu.

Svá doporučení a stanoviska prezentuje Evropská fiskální rada ve výroční zprávě. První se souhrnem doporučení pro eurozónu (EFR, 2017) na rok 2018 publikovala letos v červnu (blíže Box 2). Na rozdíl od národních (vnitrostátních) rad neadresuje svá doporučení přímo tvůrcům hospodářské politiky, jelikož je poradním orgánem EK. Národní fiskální rady cílí na interpretaci hospodářské politiky jedné národní nebo lokální vlády. Naproti tomu Evropská fiskální rada má poskytovat nezávislé hodnocení několika, někdy i protichůdných, nastavení fiskálních politik v různých zemích EU a snažit se o jejich koordinaci (Obrázek 4.1).

Evropská fiskální rada se skládá z předsedy a čtyř členů, kteří jsou jmenováni EK na návrh předsedy rady na dobu tří let s možností jednoho obnovení mandátu. Jsou vybíráni z řad mezinárodně uznávaných odborníků v oblasti makroekonomie a veřejných financí, s relevantními zkušenostmi pro fiskální politiku a rozpočtové procesy. Členům je nápomocen sekretariát, který je administrativně přidružen ke generálnímu sekretariátu EK. Členové by měli jednat nezávisle, nepřijímat pokyny jiných orgánů nebo institucí EU či od veřejných a soukromých subjektů členských států.

Z hlediska institucionálního zakotvení může být nezávislost Evropské fiskální rady na EK považována za nedostatečnou zejména vzhledem ke způsobu jmenování členů či propojení sekretariátu s EK. Rada má možnost adresovat své zprávy a doporučení pouze EK a veřejnosti. Otevřenou otázkou zůstává, jakým způsobem bude koordinována práce Evropské fiskální rady a národních fiskálních rad. Jako problematické se rovněž jeví, že nedisponuje právem předkládat svá doporučení Radě EU či Euroskupině, jež jsou rovněž klíčové pro koordinaci fiskální politiky a vynutitelnost pravidel Paktu o stabilitě a růstu.

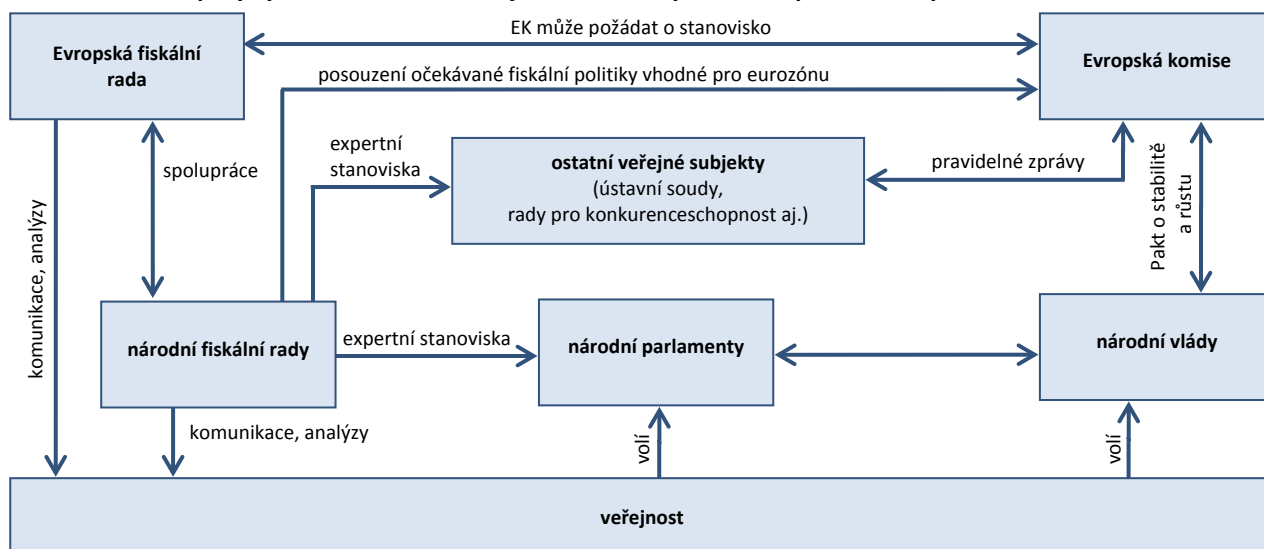
Box 2: Vybraná doporučení Evropské fiskální rady pro provádění fiskální politiky a sestavování veřejných rozpočtů v zemích eurozóny pro rok 2018

Evropská fiskální rada doporučuje pro rok 2018 pro eurozónu jako celek neutrální fiskální politiku. Sestavování rozpočtů by měly státy vzájemně koordinovat a podle svých možností zvážit, zdali sestavit své rozpočty restriktivně či expanzivně při zohlednění pravidel Paktu o stabilitě a růstu. Evropská fiskální rada svůj postoj staví na specifické správě hospodářské politiky v eurozóně. Správa hospodářské politiky v eurozóně a pravidla Paktu jsou nastavena tak, že mohou vyžadovat konsolidaci a rozšiřování fiskální kapacity v podmínkách, kdy by měla být fiskální politika orientována spíše expanzivně. Oproti tomu některé státy eurozóny disponují fiskálním prostorem pro provádění expanzivní fiskální politiky, i když jejich pozice v hospodářském cyklu nemusí být pro takové nastavení fiskální politiky vhodná. Tyto státy by mohly fiskálními impulsy až do výše dosažení střednědobého rozpočtového cíle podpořit hospodářský růst s přeshraničními efekty v eurozóně. Silnější hospodářský růst pak může přispět ke snížení úrovně dluhu sektoru vládních institucí. Evropská fiskální rada také poukazuje na to, že projekce vývoje zadlužení publikovaná v jarní predikci EK (EK, 2017a) je významně závislá na změnách v makroekonomických indikátorech, zejména úrokových sazeb, a je zde velké riziko odchýlení se od plnění pravidel Paktu o stabilitě a růstu. Evropská fiskální rada upozorňuje, že důsledné uplatňování pravidel Paktu o stabilitě a růstu v kombinaci s nevyužíváním dostupných fiskálních kapacit až do výše střednědobého rozpočtového cíle některých států eurozóny by mohlo omezit hospodářský růst.

Evropská fiskální rada také doporučuje státům eurozóny zhodnotit a případně upravit strukturu výdajů sektoru vládních institucí s cílem zvýšit investiční výdaje, které jsou po rozsáhlé konsolidaci v eurozóně zhruba na ¼ roku 2008. Zvyšování investičních výdajů by také mělo být komplementárně navázáno na podporu soukromých investic.

Zdroj: EFR (2017).

Obrázek 4.1: Evropský systém fiskálních rad a jeho role ve zvyšování rozpočtové zodpovědnosti



Zdroj: Wruuck a Wiener (2016). Úprava MF ČR.

4.3 Typologie fiskálních rad

V úvodu kapitoly podaná charakteristika fiskální rady jako instituce nezávislé na vládě, jejíž úlohou je nestranné hodnocení fiskální a rozpočtové politiky vlády, především pak z hlediska rozpočtové odpovědnosti a udržitelnosti veřejných financí, aniž by sama byla aktivním tvůrcem hospodářské politiky, je univerzální, všeobecně přijímaná definice. Ovšem vzhledem k rozdílnému období vzniku fiskálních rad, odlišnému politickému, právnímu a institucionálnímu prostředí i vývoji ekonomické teorie, je praktické pojetí značně různorodé. Fiskální rady se mohou lišit mj. právním postavením, financováním, velikostí a mandátem, který v jednotlivých státech plní, či délkou funkčního období členů rady. Všechny tyto parametry mají také vliv na míru jejich nezávislosti. Přehled fiskálních rad v EU v porovnání s českou Národní rozpočtovou radou poskytuje Tabulka 4.1.

4.3.1 Vznik fiskálních rad a jmenování členů

Ve většině členských států EU byly fiskální rady zřízeny prostřednictvím zákona, v případech Estonska, Francie, Itálie, Litvy, Maďarska, Portugalska, Slovenska a Španělska pak měly tyto zákony charakter ústavního či tzv. základního⁶ zákona. Chorvatský Výbor pro fiskální politiku byl zřízen rozhodnutím vlády, stejně jako Švédská rada pro fiskální politiku.

Členové fiskálních rad bývají nejčastěji jmenováni vládou či parlamentem příslušného členského státu. Mezi další instituce, které navrhují a jmenují členy fiskálních rad, patří centrální banka (Estonsko, Chorvatsko, Německo,

Portugalsko, Rumunsko, Slovensko), prezident (Francie, Maďarsko, Slovensko), zástupci zemských či místních samospráv nebo fondů sociálního zabezpečení (Německo, Rakousko), hospodářské komory či odborové organizace (Lucembursko, Rakousko), auditní orgány (Chorvatsko, Lucembursko, Portugalsko), bankovní asociace (Rumunsko) nebo akademie věd, jiné vědecké instituce či vysoké školy (Chorvatsko, Rumunsko, Německo); ve Švédsku jmenuje člena fiskální rady vláda na návrh stávajících členů rady.

Délka mandátu člena fiskální rady bývá několikaletá, nejčastěji v intervalu 5–7 let. Výjimkou jsou členové nizozemského Poradního odboru Státní rady, kteří mohou být jmenováni doživotně.

4.3.2 Velikost a institucionální uspořádání

Vedení fiskálních rad bývá v členských zemích EU několikaleté, zpravidla s lichým počtem. Nejpočetnější je Ekonomická rada v Dánsku o 26 členech, která ovšem byla původně orgánem pro vyjednávání růstu mezd soustřeďujícím zástupce odborových organizací, vlády, centrální banky a nezávislé ekonomy. Poměrně početné jsou i rakouská Fiskální rada (15 členů), belgická Sekce pro veřejné zápůjčky Vrchní rady pro finance (12 členů) či francouzská Vrchní rada pro veřejné finance (11 členů).

I přesto, že fiskální rady bývají srovnávány s dalšími nezávislými institucemi hospodářské politiky, počet administrativních pracovníků ve fiskálních radách je zřetelně nižší, v řádu jednotek či maximálně desítek pracovníků. Dle údajů MMF (2016) jsou jistou výjimkou finský Národní auditní úřad, který je ale i orgánem auditu, nizozemský Úřad pro analýzu hospodářské politiky a belgický Federální plánovací úřad, které mají okolo jednoho sta administrativních pracovníků.

⁶ O základní zákon (*organic law*) jde v případě Francie, Portugalska a Španělska. Základní zákon v těchto zemích vychází přímo z ústavy a je nadřazen ostatním zákonům.

S menší velikostí administrativního aparátu souvisí i institucionální uspořádání fiskálních rad. Přestože jsou z definice formálně nezávislé, pro výkon své činnosti mohly být zřízeny jako součást již existující instituce. Dle studie Jankovicse a Sherwoodové (2017) je touto mateřskou institucí fiskálních rad centrální banka v případě Estonska a Rakouska, parlament v případě Chorvatska, Itálie a jedné ze dvou řeckých institucí, auditní úřad v případě Finska, Francie a Litvy, ministerstvo hospodářství a Státní rada u nizozemských fiskálních institucí, Vrchní rada pro finance u Sekce pro veřejné zápůjčky v Belgii, Rada stability v Německu a akademie věd v Rumunsku. Ostatní fiskální rady v EU byly zřízeny jako institucionálně samostatné.

4.3.3 Činnost fiskálních rad

Předmětem činnosti fiskálních rad v EU je především kontrola dodržování fiskálních pravidel v daném členském státě a konzistence vládní hospodářské politiky, definovaných cílů a strategických priorit vlády. Ve většině členských států sledují fiskální rady i dlouhodobou udržitelnost vládní hospodářské politiky. Fiskální rady také zpravidla vyhodnocují ekonomické predikce vlády, resp. příslušných ministerstev, v menší míře jsou i autory vlastních predikcí. Vedle analýzy ex ante provádějí také hodnocení dopadů hospodářské politiky vlády ex post. Jak uvádí MMF (2016), ve většině států jsou fiskální rady zapojeny do rozpočtového procesu. V Belgii, Nizozemsku či Spojeném království jsou predikce fiskálních rad přímo využívány při přípravě rozpočtu.

Tabulka 4.1: Fiskální rady v Evropské unii

Členský stát	Název instituce	Příprava predikcí	Hodnocení predikcí	Fiskální pravidla	Doporučení	Udržitelnost	Rok založení	Počet členů	Mandát (roky)
Rakousko	Fiskální rada	ano	ano	ano	ano	ano	1970	15	4
Belgie	Federální plánovací úřad	ano	ano	ne	ne	ano	1959	2	4
Belgie	Vrchní rada pro finance	ne	ne	ano	ano	ano	1989	12	5
Bulharsko	Fiskální rada	ne	ano	ano	ano	ne	2016	5	6
Chorvatsko	Výbor pro fiskální politiku	ne	ano	ano	ne	ano	2013	7	5
Kypr	Fiskální rada	ne	ano	ano	ano	ne	2014	3	6
Dánsko	Ekonomická rada	ano	ano	ano	ano	ano	1962	26	6
Estonsko	Fiskální rada	ne	ano	ano	ano	ano	2014	6	5
Finsko	Národní auditní úřad	ne	ano	ano	ano	ne	2013	7	6
Francie	Vrchní rada pro veřejné finance	ne	ano	ano	ne	ano	2013	11	5
Německo	Nezávislá poradní rada při Radě stability	ne	ano	ano	ne	ano	2010	9	4
Řecko	Parlamentní rozpočtový úřad	ne	ano	ano	ano	ne	2010	5	5
Řecko	Fiskální rada	ne	ano	ano	ano	ne	2015	5	6
Maďarsko	Fiskální rada	ano	ano	ano	ne	ano	2009	3	9
Irsko	Fiskální rada	ne	ano	ano	ano	ano	2011	5	4
Itálie	Parlamentní rozpočtový úřad	ne	ano	ano	ne	ano	2014	5	6
Lotyšsko	Rada pro fiskální odpovědnost	ne	ano	ano	ano	ano	2014	6	6
Litva	Národní auditní úřad	ne	ano	ano	ano	ano	2015	1	5
Lucembursko	Národní rada pro veřejné finance	ne	ano	ano	ne	ne	2014	7	4
Malta	Maltská fiskální rada	ne	ano	ano	ano	ne	2015	3	4
Nizozemsko	Úřad pro analýzu hospodářské politiky	ano	ne	ano	ne	ano	1945	3	7
Nizozemsko	Státní rada - Poradní odbor	ne	ano	ano	ano	ne	2014	5	-
Portugalsko	Rada pro veřejné finance	ne	ano	ano	ano	ano	2012	7	7
Rumunsko	Fiskální rada	ano	ano	ano	ano	ano	2010	5	9
Slovensko	Rada pro rozpočtovou odpovědnost	ne	ne	ano	ne	ano	2011	3	7
Slovinsko	Fiskální rada	ne	ne	ano	ne	ano	2015	3	5
Španělsko	Nezávislá autorita pro fisk. odpovědnost	ano	ano	ano	ano	ano	2014	5	6
Švédsko	Švédská rada pro fiskální politiku	ne	ano	ano	ano	ano	2007	6	3
UK	Úřad pro rozpočtovou odpovědnost	ano	ano	ano	ne	ano	2010	3	5
ČR	Národní rozpočtová rada	ne	částečně*	ano	ne	ano	2017	3	6

Pozn.: Příprava predikcí udává, zda se fiskální rada podílí na přípravě predikcí pro rozpočtové účely. Hodnocení predikcí udává, jestli fiskální rada ekonomické predikce vyhodnocuje. Sloupec fiskální pravidla označuje, zda se fiskální rada zabývá vyhodnocováním dodržování fiskálních pravidel. Sloupec doporučení udává, zda fiskální rada vytváří doporučení k hospodářské politice vlády nad rámec dodržování číselných fiskálních pravidel. Udržitelnost vyjadřuje, zda fiskální rada hodnotí dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Délka mandátu člena nizozemské Státní rady může být neomezená.

* Hodnocení predikcí pro rozpočtové účely v ČR provádí Výbor pro rozpočtové prognózy, jehož složení navrhuje Národní rozpočtová rada.
Zdroj: MMF (2016), zákon č. 23/2017 Sb.

V dalších státech musí vlády vysvětlit případný nesoulad navrhovaného rozpočtu od predikce fiskální rady. Mnohdy se fiskální rady podílejí na formálních konzultacích s vládou při přípravě rozpočtu či na projednávání rozpočtu v parlamentu. V Maďarsku má fiskální rada v případě schvalování rozpočtu nespĺňujícího dluhové pravidlo právo veta.

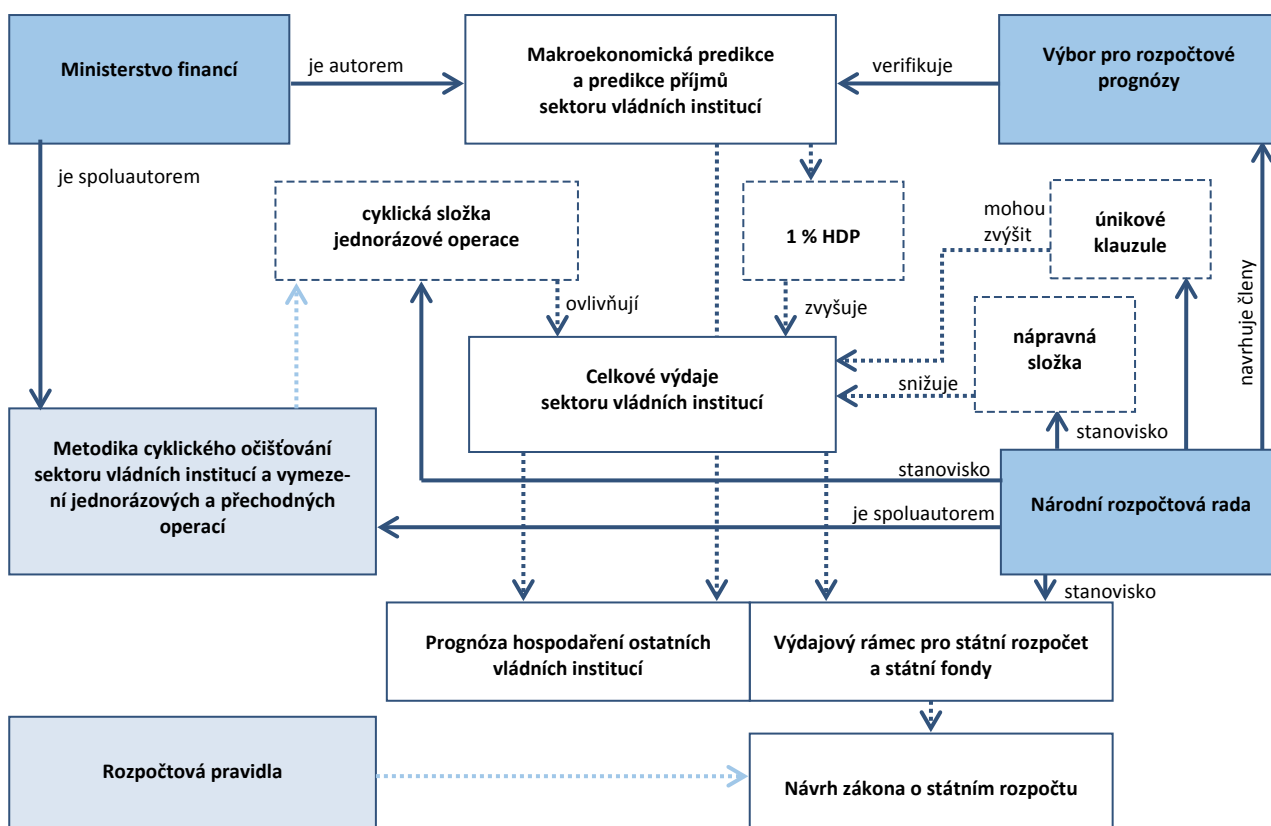
4.3.4 Porovnání Národní rozpočtové rady s fiskálními radami jiných států EU

Národní rozpočtová rada, jak byla ustanovena zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, by měla především vyhodnocovat plnění číselných fiskálních pravidel jako ostatní fiskální rady v členských státech EU. Těmito číselnými pravidly se v ČR dle zákona č. 23/2017 Sb. rozumí pravidlo celkových výdajů sektoru vládních institucí a s ním spojené odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů, dluhové pravidlo sektoru vládních institucí a pravidlo hospodaření územních samosprávných celků. Národní rozpočtová rada by se měla účastnit rozpočtového procesu v ČR prostřednictvím hodnocení vlivu jednorázových a přechodných operací na příjmy a výdaje sektoru vládních institucí, dále hodnocení případných dodatečných výdajů souvisejících s prognózovaným významným zhoršením ekonomického vývoje a následného hodnocení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů.

Tak jako v mnoha členských státech by se i Národní rozpočtová rada měla zabývat problematikou dlouhodobé udržitelnosti. Analýza by se v tomto ohledu měla věnovat zejména tomu, jakým způsobem mohou plánované vládní politiky svými přímými dlouhodobými dopady ovlivnit udržitelnost veřejných financí. Svá hodnocení o dodržování fiskálních pravidel anebo dlouhodobé udržitelnosti by měla pak předkládat Poslanecké sněmovně.

Makroekonomické predikce a predikce příjmů pro účely sestavení státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a plány zdravotních pojišťoven sestavuje v ČR Ministerstvo financí. Národní rozpočtová rada se podílí přímo na hodnocení těchto predikcí, a to prostřednictvím zmíněných jednorázových operací či odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů, ale i nepřímo formou návrhu všech členů Výboru pro rozpočtové prognózy. Výbor pro rozpočtové prognózy není, na rozdíl od Národní rozpočtové rady, institucí v pravém slova smyslu. Jde o sdružení nezávislých expertů, kteří sami provádějí a publikují rozpočtové prognózy, a jsou tak nejlépe a objektivně schopni posoudit prognózy MF ČR. Roli Národní rozpočtové rady a Výboru pro rozpočtové prognózy zachycuje Obrázek 4.2.

Obrázek 4.2: Národní rozpočtová rada a Výbor pro rozpočtové prognózy v rozpočtovém procesu



Pozn.: Tmavě modrá políčka představují instituce, světle modrá políčka obsahují metodiky. Políčka s čárkovaným okrajem zachycují dílčí vstupy pro výpočet celkových výdajů sektoru vládních institucí dle zákona č. 23/2017 Sb. Plné šipky představují role institucí, přerušované šipky znázorňují postup odvození parametrů rozpočtového procesu, přičemž světlé přerušované šipky zachycují metodická odvození.

Zdroj: Zákon č. 23/2017 Sb. Úprava MF ČR.

Z formálního hlediska by rozpočtová rada v ČR měla patřit spíše k menším fiskálním radám. Národní rozpočtová rada má tři členy a počet administrativních pracovníků je plánován okolo deseti. Předseda Národní rozpočtové rady je navrhován vládou, další člen Senátem a třetí ČNB, všichni, s výjimkou prvního období u dvou členů, na dobu 6 let. Tyto návrhy členů pak schva-

luje Poslanecká sněmovna. Způsob nominace ani délka mandátu tedy nijak nevybočují z přístupů obvyklých v členských státech EU. Institucionálně by měla mít Národní rozpočtová rada samostatné postavení, podpořené financováním ze samostatné kapitoly státního rozpočtu.

4.4 Závěrem

Hospodářský vývoj zejména v posledních letech vedl k prudkému nárůstu počtu fiskálních rad ve světě. V rámci EU doznalo institucionální uspořádání v oblasti fiskální politiky změn implementací příslušné směrnice, mezivládní dohody a nařízení. Řada autorů doporučuje, aby realizace fiskální politiky byla svěřena do rukou nezávislé instituce, podobně jako je tomu u politiky měnové. Tyto snahy lze stále intenzivněji pozorovat i na úrovni eurozóny, kde by přesun stabilizační funkce veřejných financí na nezávislou nadnárodní autoritu zároveň mohl znamenat základ pro hlubší integraci v rámci evropské hospodářské a měnové unie.

Ačkoliv je možné najít určitou paralelu s centrálními bankami u stabilizační funkce, současně přetrvávají významné principiální rozdíly. Nezávislé centrální banky mají jasně daný mandát k plnění přesně stanoveného cíle. Pokud centrální banka cíluje inflaci, má numericky stanovený cíl, k jehož dosažení se její nástroje příliš nemění ani tehdy, je-li inflační cíl upraven. Jinými slovy centrální banka bude vykonávat svou činnost stejnými nástroji, ať je inflační cíl 2 % nebo 3 %. Ovšem u fiskální politiky konkrétní cíl, na kterém by byl všeobecný konsensus, prakticky neexistuje, protože veřejné finance plní širší spektrum funkcí: alokační, redistribuční a stabilizační. Navíc nelze funkce veřejných financí striktně oddělovat. Například podpora ekonomického růstu formou vyšších investic zároveň alokuje omezené zdroje do určité oblasti, stejně jako úprava daňového systému by zároveň velmi pravděpodobně vedla k redistribuci důchodu. Cíl stabilizovat ekonomický výstup tak má zpravidla i jiné efekty a záleží na příslušné vládě, jejíž legitimita

vzešla z demokratických voleb, jakou formu těchto „vedlejších cílů“ zvolí. Společenská smlouva, kterou lidé uzavírají prostřednictvím voleb, může být jen těžko nahrazena nezávislou institucí vně demokratického procesu.

S absencí konkrétního cíle souvisí i další významný rozdíl mezi centrální bankou a fiskální radou. Inflační cíl je dán symetricky. Pokud je inflace nízká nebo hrozí deflace, centrální banka činí kroky na její zvýšení směrem k cíli; v případě vysoké inflace naopak. U fiskální politiky je obvykle cílem stabilizovat výstup a zaměstnanost na jejich dlouhodobě udržitelných (potenciálních) úrovních. Jenže potenciální úrovně, na rozdíl od inflace, nejsou pozorovatelné a mohou se podstatně lišit v závislosti na metodikách, kterými jsou počítány. Pokud bychom uvažovali veličiny používané v rámci fiskálních pravidel (úroveň deficitu nebo dluhu), vždy se jedná spíše o limit, hraniční hodnotu, než o cíl. Odpovědné řízení veřejných financí tak nelze jednoduše definovat, je závislé na tom, jestli je daný limit překročen či nikoliv. Na rozdíl od centrálních bank by tedy bylo velmi obtížné přesně stanovit, co je předmětem činnosti fiskálních rad, pokud by měly mít v pravomoci vykonávání fiskální politiky.

Nezodpovědná fiskální politika vedla v minulosti k nárůstu dluhů vládních institucí, zavedený systém dobře nefungoval. Příčin vedoucích k deficitnímu hospodaření je celá řada. Jak však ukazuje Wren-Lewis (2010), dají se vyřešit i tím, že nezávislá fiskální rada bude vykonávat hodnocení fiskální politiky a vládních opatření, informovat veřejnost a poskytovat doporučení vládě. Takový mandát je pro nezávislou fiskální instituci nejen dostatečný, ale zřejmě i nevhodnější.

Přehled literatury a použitých zdrojů

- Alesina, A., Tabellini, G. (1990): A positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies*, Vol. 57, s. 403–414, 1990.
- Alesina, A., Passalacqua, A. (2015): The Political Economy of Government Debt. NBER Working Paper, no. 21821, National Bureau of Economic Research, duben 2015.
- Beetsma R., Debrun, X. (2016): Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. IMF Working Paper, WP/16/86, Mezinárodní měnový fond, duben 2016.
- Bova, E., Carcenac, N., Guerguil, M. (2014): Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World. IMF Working Paper, WP/14/122, Mezinárodní měnový fond, červenec 2014.
- Coletta, G., Graziano, C., Infantino, G. (2015): Do Fiscal Councils Impact Fiscal Performance?, Working Papers, No. 1, Department of the Treasury, Ministry of Economy and Finance, březen 2015.
- ČSÚ (2017a): Čtvrtletní národní účty. Praha, Český statistický úřad, 3.10.2017 [cit. 18.10.2017], <https://www.czso.cz/csu/czso/hdp_cr>.
- ČSÚ (2017b): Sektor vládních institucí, vládní deficit a dluh. Praha, Český statistický úřad, 23.10.2017 [cit. 25.10.2017], <http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu_gov>.
- Debrun, X., Hauner, D., Kumar, M. (2009): Independent Fiscal Agencies, *Journal of Economic Surveys*, vol. 23/1, s. 44–81, únor 2009.
- Debrun, X. (2011): Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies, *International Monetary Fund Working Papers* No.11/173.
- Debrun, X., Kinda, T. (2014): Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset, IMF Working Paper, WP/14/58, Mezinárodní měnový fond, duben 2014.
- Debrun, X., Zhang, X., Lledó, V. (2017): The Fiscal Council Dataset: A Primer to the 2016 Vintage. Washington, DC, Mezinárodní měnový fond, březen 2017 [cit. 25.9.2017], <<https://www.imf.org/external/np/fad/council/pdf/note.pdf>>.
- EK (2012): Communication from the Commission: Common Principles on National Fiscal Correction Mechanisms, COM(2012) 342 final, červen 2012.
- EK (2015a): The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060), *European Economy* 3. May 2015. Brusel. 424pp. ISBN 978-92-79-44746-4 (online), [cit. 24.10.2017], <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf>.
- EK (2015b): Zpráva pěti předsedů – plán pro posílení evropské hospodářské a měnové unie počínaje 1. červencem 2015. Brusel, Evropská komise, červen 2015 [cit. 18.9.2017], <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_cs.htm>.
- EK (2017a): European Economic Forecast, Spring 2017. Brusel, Evropská komise, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, květen 2017, *European Economy*, Institutional Paper 053 [cit. 1.11.2017], <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip053_en_1.pdf>.
- EK (2017b): European Economic Forecast, Autumn 2017. Brusel, Evropská komise, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, listopad 2017, *European Economy*, Institutional Paper 063 [cit. 9.11.2017], <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/upd_ip063_en.pdf>.
- ECB (2017): Interest Rate Statistics. Evropská centrální banka, 13. listopadu 2017 [cit. 13.11.2017], <<http://www.ecb.europa.eu/stats/money/long/html/index.en.html>>.
- EFR (2017): Assessment of the Prospective Fiscal Stance Appropriate for the Euro Area. Evropská fiskální rada, červen 2017.
- Eurostat (2017a): Eurostat Database. Lucemburk, Eurostat, říjen 2017 [cit. 25.10.2017], <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>.
- Eurostat (2017b): Excessive Deficit Procedure Notification Tables. Lucemburk, Eurostat, říjen 2017 [cit. 25.10. 2017], <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>>.

- Eurostat (2017c): Population Projections. Lucemburk, Eurostat, červen 2017 [cit. 25.10.2017], <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=proj>.
- Frankel, J., Schreger J. (2012): Over-optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules, NBER Working Paper 18283, National Bureau of Economic Research, srpen 2012.
- Hagemann, R. (2011): How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?, OECD Journal: Economic Studies, vol. 2011/1, prosinec 2011.
- Halac, M., Yared, P. (2014). Fiscal Rules and Discretion under Persistent Shocks. *Econometrica*, vol. 82, s. 1557– 1614, září 2014.
- Jackson, M., Yariv, L. (2012): Collective Dynamic Choice: The Necessity of Time Inconsistency. *American Economic Journal: Microeconomics*, 2015, vol. 7/4, s. 150–178.
- Jankovics, L., Sherwood, M. (2017): Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years. Brusel, Evropská komise, Discussion Paper 067, červenec 2017 [cit. 25.9.2017], <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_067_en.pdf>.
- Jonung, L., Larch, M. (2006): Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts. *Economic policy*, vol. 21, no. 47, s. 491–534, červenec 2006.
- Krogstrup, S., Wälti, S. (2008): Do Fiscal Rules Cause Budgetary Outcomes?, *Public Choice*, vol. 138/1–2, s. 123–138, únor 2008.
- Lebrun, I. (2009): Fiscal Councils, Independent Forecasts, and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case. In: Ayuso-i-Casals, Joaquim (eds.), *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, Palgrave MacMillan, 2009.
- MF ČR (2015): Fiskální výhled ČR (listopad 2015). Praha, Ministerstvo financí ČR, listopad 2015 [cit. 23.10.2017], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-fiskalni-vyhled_2015-Q4_Fiskalni-vyhled-listopad-2015.pdf>.
- MF ČR (2016): Fiskální výhled ČR (listopad 2016). Praha, Ministerstvo financí ČR, listopad 2016 [cit. 23.10.2017], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-fiskalni-vyhled_2016-Q4_Fiskalni-vyhled-CR-listopad-2016.pdf>.
- MF ČR (2017a): Konvergenční program ČR. Praha, Ministerstvo financí ČR, duben 2017 [cit. 23.10.2017], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Konvergence-k-EU_2017_Konvergenčni-program-CR-duben-2017.pdf>.
- MF ČR (2017b): Makroekonomická predikce ČR. Praha, Ministerstvo financí ČR, listopad 2017 [cit. 23.10.2017], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-ekonomicka-predikce_2017-Q4_Makroekonomicka-predikce-komplet-ke-stazeni.pdf>.
- MF ČR (2017c): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na roky 2018 až 2020. Praha, Ministerstvo financí ČR, duben 2017 [cit. 23.10.2017], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Rozpoctova-strategie_2017-04_Rozpoctova-strategie-CR-duben-2017.pdf>.
- MF ČR (2017d): Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2017 – aktualizace na 2. pololetí. Praha, Ministerstvo financí ČR, červen 2017 [cit. 1.11.2017], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-dluh_2017_Strategie-financovani-a-rizeni-statniho-dluhu-CR-na-rok-2017_v02.pdf>.
- Miranda, R., Picur, R. (2003): Fooling the People: Fiscal Illusion in Public Finance. *Government Finance Review*, s. 28–35, duben 2003.
- MMF (2013): The Functions and Impact of Fiscal Councils. Washington, DC, Mezinárodní měnový fond, červenec 2013 [cit. 13.10.2017], <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>>.
- MMF (2016): Fiscal Council Dataset. Washington, DC, Mezinárodní měnový fond, prosinec 2016 [cit. 25.9.2017], <<http://www.imf.org/external/np/fad/council/data/data2016.xls>>.
- Nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 473/2013/EU o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně. Rada EU, Brusel, 21. května 2013. Úřední věstník EU.
- Nerlich, C., Reuter, W. (2015): Fiscal Rules, Fiscal Space and Procyclical Fiscal Policy. Working Paper Series, no. 1872, Evropská centrální banka, prosinec 2015.

- OECD (2014): Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions. 13. února 2014, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj [cit. 16.10.2017], <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECDRecommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>>.
- OECD (2015): Designing Effective Independent Fiscal Institutions. OECD Report [cit. 20.10.2017], <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm>>.
- Poterba, J., von Hagen, J. (1999): Introduction to Fiscal Institutions and Fiscal Performance. NBER book, National Bureau of Economic Research, s. 1–12, leden 1999.
- Rozhodnutí Komise 2015/1937 o zřízení nezávislé poradní Evropské fiskální rady. Evropská komise, Brusel, 21. října 2015, Úřední věstník EU.
- Směrnice Rady 2011/64/EU o struktuře a sazbách spotřební daně z tabákových výrobků. Rada EU, Brusel, 21. června 2011, Úřední věstník EU.
- Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce. Rada EU, Brusel, 8. listopadu 2011, Úřední věstník EU.
- Usnesení vlády ČR ze dne 24. dubna 2017 č. 314 o Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí České republiky.
- Wren-Lewis, S. (2010): Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy. Oxford University, Economics Department and Merton College, březen 2010 [cit. 31.10.2017], <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.174.1121&rep=rep1&type=pdf>>.
- Wruuck, P., Wiemer, K., (2016): Better Budgeting in Europe, What Can Fiscal Councils Contribute? Frankfurt n. M., Deutsche Bank, EU Monitor, červen 2016 [cit. 25.9.2017], <https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000441782/Better_budgeting_in_Europe:_What_can_Fiscal_Counci.pdf>.
- Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 315/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon, č. 212/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 453/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 457/2016 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2017.
- Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.
- Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.
- Zákon č. 93/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 148/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 170/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní.
- Zákon č. 200/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 203/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 259/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

- Zákon č. 260/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 290/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 301/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 310/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 327/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění zákona č. 93/2017 Sb.

A Tabulková příloha – metodika ESA 2010

Údaje za sektor vládních institucí v metodice ESA 2010 jsou konsolidovány na příslušné úrovni.

Tabulka A.1: Příjmy sektoru vládních institucí

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mld. Kč</i>										
Celkové příjmy	1525	1556	1523	1558	1626	1646	1695	1739	1887	1916
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	337	313	278	269	282	282	294	315	332	361
Sociální příspěvky ¹⁾	577	599	560	578	593	600	607	629	663	703
Daně z výroby a dovozu ²⁾	405	417	425	441	481	502	522	511	562	587
Kapitálové daně ³⁾	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Důchody z vlastnictví	31	36	38	38	35	35	38	36	36	36
Úroky	17	14	12	11	10	11	10	9	7	7
Ostatní důchody z vlastnictví	14	22	26	26	25	25	28	28	29	30
Prodeje ⁴⁾	127	135	140	138	146	148	150	152	155	158
Ostatní běžné transfery a dotace	26	24	29	36	35	39	44	42	48	39
Investiční dotace	15	27	50	53	50	35	36	49	81	23
Ostatní kapitálové transfery	8	3	3	5	4	4	5	5	9	9
<i>růst v %</i>										
Celkové příjmy	10,8	2,0	-2,1	2,3	4,4	1,2	2,9	2,6	8,5	1,5
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	12,0	-7,0	-11,1	-3,3	4,8	0,0	4,0	7,4	5,3	8,7
Sociální příspěvky ¹⁾	9,9	3,9	-6,6	3,3	2,5	1,3	1,1	3,6	5,5	6,1
Daně z výroby a dovozu ²⁾	12,0	3,0	1,9	3,9	9,0	4,3	4,0	-2,1	10,1	4,4
Kapitálové daně ³⁾	-42,4	-44,8	-8,2	-3,4	0,9	0,9	-33,3	-93,5	10,0	54,5
Důchody z vlastnictví	7,8	16,7	4,0	-0,5	-6,9	0,8	7,0	-3,6	-0,5	0,5
Úroky	18,6	-16,7	-17,2	-4,0	-12,3	6,8	-5,5	-12,9	-20,3	-7,0
Ostatní důchody z vlastnictví	-3,2	58,4	17,9	1,1	-4,6	-1,6	12,5	-0,2	5,9	2,3
Prodeje ⁴⁾	11,8	6,7	3,2	-0,9	5,6	1,2	1,1	1,8	2,0	1,5
Ostatní běžné transfery a dotace	-5,4	-7,1	22,7	21,3	-0,7	10,5	13,5	-4,5	13,9	-18,9
Investiční dotace	1,0	86,1	84,7	4,9	-6,0	-29,0	1,5	36,3	66,6	-72,1
Ostatní kapitálové transfery	77,7	-61,8	-9,2	88,2	-25,8	9,3	18,6	-10,6	103,3	-4,6
<i>% HDP</i>										
Celkové příjmy	39,7	38,7	38,7	39,3	40,3	40,5	41,4	40,3	41,1	40,1
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	8,8	7,8	7,1	6,8	7,0	6,9	7,2	7,3	7,2	7,6
Sociální příspěvky ¹⁾	15,0	14,9	14,2	14,6	14,7	14,8	14,8	14,6	14,4	14,7
Daně z výroby a dovozu ²⁾	10,6	10,4	10,8	11,1	11,9	12,4	12,7	11,8	12,2	12,3
Kapitálové daně ³⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Důchody z vlastnictví	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Úroky	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Ostatní důchody z vlastnictví	0,4	0,5	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
Prodeje ⁴⁾	3,3	3,4	3,6	3,5	3,6	3,6	3,7	3,5	3,4	3,3
Ostatní běžné transfery a dotace	0,7	0,6	0,7	0,9	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	0,8
Investiční dotace	0,4	0,7	1,3	1,3	1,2	0,9	0,9	1,1	1,8	0,5
Ostatní kapitálové transfery	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2

Pozn.: ¹⁾ Povinné i dobrovolné platby zaměstnavatelů (ve prospěch svých zaměstnanců), zaměstnanců, osob samostatně výdělečně činných a samoplátců orgánům sociálního zabezpečení a zdravotním pojišťovnám.

²⁾ Povinné platby, které výrobní jednotky musí platit státu a které se týkají výrobní činnosti či dovozu a/nebo použití výrobních faktorů (např. daň z přidané hodnoty, spotřební daně aj.).

³⁾ Nepravidelné platby ve prospěch vládních institucí z hodnoty majetku, aktiv nebo čistého jmění jednotky (např. daň darovací, dědická).

⁴⁾ Jedná se o součet tržní produkce, produkce pro vlastní konečné užití a plateb za ostatní netržní služby sektoru vládních institucí.

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.2: Daňové příjmy sektoru vládních institucí

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mln. Kč</i>										
Daně a sociální příspěvky celkem	1319	1330	1263	1289	1356	1384	1422	1455	1557	1651
Běžné daně z důchodů a jiné	337	313	278	269	282	282	294	315	332	361
Jednotlivců nebo domácností	156	141	136	131	143	144	151	161	165	183
Společností	171	162	132	127	129	127	133	144	157	167
Z výher z loterií nebo sázek	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ostatní běžné daně	10	10	10	10	10	10	10	10	11	11
Příspěvky na sociální zabezpečení	577	599	560	578	593	600	607	629	663	703
Skutečné příspěvky zaměstnavatelů	364	380	350	368	378	383	387	401	423	450
Imputované příspěvky zaměstnavatelů	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Skutečné příspěvky domácností	213	219	209	209	214	217	218	227	239	252
Doplňkové příspěvky domácností	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Daně z výroby a dovozu	405	417	425	441	481	502	522	511	562	587
Daně z produktů ¹⁾	389	401	409	421	457	479	501	489	538	562
Daň z přidané hodnoty	232	260	259	263	277	286	304	319	333	354
Spotřební daně	145	128	140	148	171	176	179	151	183	181
Ostatní daně z produktů ²⁾	12	12	10	10	10	17	19	19	22	27
Jiné daně z výroby ³⁾	16	16	16	20	24	23	21	21	24	25
Kapitálové daně	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>růst v %</i>										
Daně a sociální příspěvky celkem	11,0	0,8	-5,0	2,0	5,2	2,1	2,7	2,3	7,1	6,0
Běžné daně z důchodů a jiné	12,0	-7,0	-11,1	-3,3	4,8	0,0	4,0	7,4	5,3	8,7
Jednotlivců nebo domácností	12,7	-9,7	-3,8	-3,1	8,7	1,0	4,5	6,9	2,2	11,2
Společností	11,4	-5,4	-18,3	-3,7	1,3	-1,2	4,0	8,5	8,8	6,6
Z výher z loterií nebo sázek	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ostatní běžné daně	13,1	8,2	1,7	0,0	-1,6	1,8	-1,4	0,0	5,4	0,9
Příspěvky na sociální zabezpečení	9,9	3,9	-6,6	3,3	2,5	1,3	1,1	3,6	5,5	6,1
Skutečné příspěvky zaměstnavatelů	9,4	4,5	-7,9	5,1	2,7	1,4	1,3	3,4	5,5	6,4
Imputované příspěvky zaměstnavatelů	-27,1	10,0	162,3	-17,3	31,8	-5,1	4,6	-21,5	40,1	-1,9
Skutečné příspěvky domácností	10,7	2,9	-4,6	0,3	2,2	1,2	0,7	4,1	5,4	5,4
Doplňkové příspěvky domácností	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Daně z výroby a dovozu	12,0	3,0	1,9	3,9	9,0	4,3	4,0	-2,1	10,1	4,4
Daně z produktů ¹⁾	12,2	3,1	2,0	3,0	8,5	4,8	4,7	-2,3	10,0	4,4
Daň z přidané hodnoty	8,7	12,1	-0,7	1,9	5,0	3,5	6,2	5,2	4,3	6,2
Spotřební daně	17,9	-11,1	9,1	5,6	15,4	2,9	1,6	-15,4	21,0	-0,8
Ostatní daně z produktů ²⁾	17,7	-0,4	-14,6	-4,3	-1,3	75,9	10,5	-0,2	17,7	20,4
Jiné daně z výroby ³⁾	6,7	0,7	-2,4	25,6	20,1	-4,9	-9,8	2,7	12,5	3,9
Kapitálové daně	-42,4	-44,8	-8,2	-3,4	0,9	0,9	-33,3	-93,5	10,0	54,5

Pozn.: ¹⁾ Daně placené z jednotky vyrobeného nebo do transakce vstupujícího výrobku nebo služby.

²⁾ Jedná se například o dovozní cla, poplatky z dovážených zemědělských produktů, daně z finančních a kapitálových transakcí, poplatky ze zábavních činností, daně z loterií, her a sázek a jiné.

³⁾ Daně požadované od podniků z důvodu jejich zapojení do výrobní činnosti, nezávisle na množství a hodnotě jimi vyrobeného nebo prodaného zboží nebo služeb (např. daň z nemovitostí, resp. daň z nemovitých věcí od roku 2014, silniční daň, poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových).

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.3: Daňové příjmy sektoru vládních institucí (podíl na HDP)*(v % HDP)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Daně a sociální příspěvky celkem	34,3	33,0	32,1	32,5	33,6	34,1	34,7	33,7	33,9	34,6
Běžné daně z důchodů a jiné	8,8	7,8	7,1	6,8	7,0	6,9	7,2	7,3	7,2	7,6
Jednotlivců nebo domácností	4,1	3,5	3,4	3,3	3,5	3,6	3,7	3,7	3,6	3,8
Společností	4,5	4,0	3,4	3,2	3,2	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5
Z výher z loterií nebo sázek	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ostatní běžné daně	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	15,0	14,9	14,2	14,6	14,7	14,8	14,8	14,6	14,4	14,7
Skutečné příspěvky zaměstnavatelů	9,5	9,4	8,9	9,3	9,4	9,4	9,5	9,3	9,2	9,4
Imputované příspěvky zaměstnavatelů	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skutečné příspěvky domácností	5,5	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,2	5,3
Doplňkové příspěvky domácností	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Daně z výroby a dovozu	10,6	10,4	10,8	11,1	11,9	12,4	12,7	11,8	12,2	12,3
Daně z produktů ¹⁾	10,1	10,0	10,4	10,6	11,3	11,8	12,2	11,3	11,7	11,8
Daň z přidané hodnoty	6,0	6,5	6,6	6,6	6,9	7,0	7,4	7,4	7,3	7,4
Spotřební daně	3,8	3,2	3,6	3,7	4,2	4,3	4,4	3,5	4,0	3,8
Ostatní daně z produktů ²⁾	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6
Jiné daně z výroby ³⁾	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Kapitálové daně	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Pozn.: ¹⁾ Daně placené z jednotky vyrobeného nebo do transakce vstupujícího výrobku nebo služby.

²⁾ Jedná se například o dovozní cla, poplatky z dovážených zemědělských produktů, daně z finančních a kapitálových transakcí, poplatky ze zábavních činností, daně z loterií, her a sázek a jiné.

³⁾ Daně požadované od podniků z důvodu jejich zapojení do výrobní činnosti, nezávisle na množství a hodnotě jimi vyrobeného nebo prodaného zboží nebo služeb (např. daň z nemovitostí, resp. daň z nemovitých věcí od roku 2014, silniční daň, poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových).

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.4: Příjmy subsektoru ústředních vládních institucí

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mld. Kč</i>										
Celkové příjmy	1099	1115	1079	1107	1167	1180	1202	1221	1338	1370
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	228	211	187	182	190	190	193	207	218	236
Sociální příspěvky	376	392	352	365	374	378	379	391	413	439
Daně z výroby a dovozu	329	330	338	351	387	406	420	404	451	464
Kapitálové daně	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Důchod z vlastnictví	23	27	30	30	28	27	30	29	30	29
Prodeje	63	66	67	68	75	76	75	78	81	81
Ostatní příjmy	80	89	105	111	112	103	105	112	145	121
<i>růst v %</i>										
Celkové příjmy	11,5	1,4	-3,2	2,6	5,4	1,1	1,9	1,6	9,5	2,4
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	12,3	-7,6	-11,2	-2,9	4,8	0,0	1,3	7,5	5,3	8,1
Sociální příspěvky	9,8	4,3	-10,4	3,7	2,7	0,9	0,4	3,2	5,6	6,2
Daně z výroby a dovozu	12,9	0,5	2,4	3,9	10,2	4,9	3,4	-3,7	11,5	2,9
Kapitálové daně	-42,6	-45,7	-10,4	-2,7	-2,3	3,8	-33,5	-	-	-
Důchod z vlastnictví	6,9	17,3	9,2	2,5	-8,3	-3,0	11,4	-4,8	2,9	-0,5
Prodeje	13,5	4,8	2,1	1,8	9,8	0,9	-1,1	4,4	3,1	1,0
Ostatní příjmy	11,9	10,5	18,7	5,6	0,9	-8,0	1,8	6,4	30,1	-16,7

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.5: Příjmy subsektoru místních vládních institucí

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mld. Kč</i>										
Celkové příjmy	449	461	482	488	483	455	478	506	544	535
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	109	103	91	87	92	92	101	108	114	125
Sociální příspěvky	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Daně z výroby a dovozu	77	87	87	90	94	96	102	107	112	123
Kapitálové daně	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Důchod z vlastnictví	7	8	7	7	7	8	8	8	7	7
Prodeje	64	69	72	70	71	72	75	74	75	76
Ostatní příjmy	193	194	224	233	219	187	192	209	237	203
<i>růst v %</i>										
Celkové příjmy	7,5	2,6	4,6	1,1	-0,9	-5,8	4,9	5,8	7,6	-1,7
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	11,3	-5,8	-11,0	-4,2	4,9	0,0	9,8	7,2	5,3	9,9
Sociální příspěvky	-45,5	-13,4	567,2	-10,9	43,8	17,7	-0,3	-19,9	50,4	1,9
Daně z výroby a dovozu	8,3	13,8	0,0	3,7	4,4	1,9	6,5	4,2	4,7	10,4
Kapitálové daně	0,0	50,0	83,3	-18,2	77,8	-37,5	-30,0	42,9	10,0	54,5
Důchod z vlastnictví	6,4	6,3	-9,0	-5,8	0,1	16,5	-4,3	0,8	-13,1	4,7
Prodeje	10,2	8,6	4,3	-3,3	1,6	1,7	3,3	-0,7	0,8	2,1
Ostatní příjmy	4,5	0,8	15,4	3,9	-5,9	-14,6	2,8	8,7	13,4	-14,3

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.6: Příjmy subsektoru fondů sociálního zabezpečení

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mld. Kč</i>										
Celkové příjmy	204	211	211	216	221	225	230	239	252	267
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sociální příspěvky	200	207	208	213	218	222	227	237	249	264
Daně z výroby a dovozu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kapitálové daně	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Důchod z vlastnictví	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0
Prodeje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ostatní příjmy	2	2	2	2	3	2	2	3	3	3
<i>růst v %</i>										
Celkové příjmy	10,1	3,6	0,2	2,1	2,4	1,8	2,2	4,3	5,2	5,9
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sociální příspěvky	10,0	3,2	0,4	2,6	2,2	2,0	2,2	4,3	5,2	5,8
Daně z výroby a dovozu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kapitálové daně	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Důchod z vlastnictví	70,5	108,0	-24,2	-46,3	-18,7	9,7	-47,2	-5,2	-28,1	-21,7
Prodeje	-4,1	-14,4	-2,5	-1,7	20,2	-16,1	3,5	-5,9	-1,8	0,0
Ostatní příjmy	3,2	3,5	-5,0	-14,5	29,2	-19,3	8,1	11,2	10,1	9,3

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.7: Výdaje sektoru vládních institucí

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mln. Kč</i>										
Výdaje celkem	1550	1635	1737	1724	1736	1806	1746	1822	1916	1881
Náhrady zaměstnancům	320	334	352	354	350	359	367	380	398	419
Mezispotřeba	266	279	292	290	281	259	270	274	283	291
Sociální dávky jiné než naturální ¹⁾	456	475	509	518	527	533	545	556	568	581
Naturální sociální dávky	103	108	120	121	124	130	133	140	142	148
Důchody z vlastnictví	41	40	49	52	53	59	55	57	49	45
Úroky	41	40	48	52	53	58	55	56	49	45
Ostatní důchody z vlastnictví	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Dotace	56	58	69	71	91	91	96	99	105	108
Tvorba hrubého fixního kapitálu	182	212	237	202	181	169	152	178	236	156
Kapitálové transfery ²⁾	66	54	47	46	45	121	39	60	41	35
Investiční dotace ³⁾	33	31	26	25	32	31	21	18	15	13
Ostatní kapitálové transfery	33	23	20	21	13	89	18	42	26	22
Ostatní výdaje	59	74	62	71	84	84	89	79	94	97
Výdaje na konečnou spotřebu	746	781	825	825	813	804	826	849	883	919
Kolektivní spotřeba ⁴⁾	378	396	412	410	387	375	388	395	415	434
Individuální spotřeba	368	385	413	416	427	429	438	454	468	485
<i>růst v %</i>										
Výdaje celkem	6,7	5,5	6,2	-0,7	0,7	4,0	-3,3	4,4	5,2	-1,9
Náhrady zaměstnancům	5,7	4,6	5,3	0,4	-1,0	2,7	2,0	3,5	4,8	5,4
Mezispotřeba	5,2	4,8	4,8	-0,9	-3,1	-7,7	4,1	1,5	3,4	2,8
Sociální dávky jiné než naturální ¹⁾	12,1	4,1	7,1	1,7	1,9	1,2	2,1	2,0	2,3	2,3
Naturální sociální dávky	8,4	5,3	11,4	0,3	2,6	4,7	2,6	4,8	1,4	4,3
Důchody z vlastnictví	13,2	-2,1	20,8	7,4	2,1	9,9	-5,8	2,6	-13,0	-8,8
Úroky	13,2	-2,6	20,7	7,7	1,9	9,1	-4,9	2,0	-12,7	-8,8
Ostatní důchody z vlastnictví	8,3	247,3	29,4	-30,1	40,6	117,2	-69,4	119,1	-44,4	-1,8
Dotace	2,3	2,2	19,6	2,3	29,2	0,0	5,1	3,8	5,6	2,7
Tvorba hrubého fixního kapitálu	0,0	16,3	11,7	-14,6	-10,6	-6,4	-10,0	16,8	32,8	-34,1
Kapitálové transfery ²⁾	4,2	-18,8	-13,3	-1,8	-2,6	169,8	-67,5	53,4	-32,3	-14,1
Investiční dotace ³⁾	-2,5	-5,9	-15,3	-5,8	28,6	-1,8	-32,2	-14,5	-19,1	-12,8
Ostatní kapitálové transfery	11,7	-31,5	-10,4	3,3	-39,4	598,0	-79,8	133,5	-37,9	-14,8
Výdaje na konečnou spotřebu	4,9	4,7	5,7	0,0	-1,5	-1,1	2,7	2,8	4,0	4,0
Kolektivní spotřeba ⁴⁾	3,8	4,9	4,2	-0,7	-5,6	-3,0	3,5	1,7	5,2	4,4
Individuální spotřeba	6,0	4,5	7,3	0,7	2,6	0,6	2,0	3,8	3,0	3,7

Pozn.: ¹⁾ Sociální dávky, které mají sloužit domácnostem k pokrytí nákladů či ztrát plynoucích z existence nebo vzniku určitých rizik nebo potřeb. Jedná se především o dávky vyplacené v případě stáří, invalidity, nemoci, mateřství, nezaměstnanosti, pracovního úrazu, nemoci z povolání, náhlé sociální potřeby apod.

²⁾ Transakce rozdělování kapitálu, které neovlivňují velikost běžného důchodu poživatele ani plátce takové transakce, ale velikost jejich čistého jmění. Mohou probíhat v peněžní i naturální formě.

³⁾ Kapitálové transfery v peněžní i naturální podobě, které vládní instituce poskytují k celkovému nebo částečnému financování tvorby hrubého fixního kapitálu.

⁴⁾ Hodnota kolektivních služeb poskytovaných celé společnosti nebo jejím specifickým skupinám, tj. výdaje na veřejné služby, obranu, bezpečnost, justici, ochranu zdraví, životní prostředí, vědu a výzkum, rozvoj infrastruktury a hospodářství.

Zdroj: ČSÚ (2017b), MF ČR.

Tabulka A.8: Výdaje sektoru vládních institucí (podíl na HDP)*(v % HDP)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Výdaje celkem	40,4	40,6	44,2	43,5	43,0	44,5	42,6	42,2	41,7	39,4
Náhrady zaměstnancům	8,3	8,3	9,0	8,9	8,7	8,9	8,9	8,8	8,7	8,8
Mezispotřeba	6,9	6,9	7,4	7,3	7,0	6,4	6,6	6,4	6,2	6,1
Sociální dávky jiné než naturální	11,9	11,8	12,9	13,1	13,1	13,1	13,3	12,9	12,4	12,2
Naturální sociální dávky	2,7	2,7	3,1	3,0	3,1	3,2	3,3	3,2	3,1	3,1
Důchody z vlastnictví	1,1	1,0	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1	0,9
Úroky	1,1	1,0	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1	0,9
Ostatní důchody z vlastnictví	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dotace	1,5	1,4	1,8	1,8	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3
Tvorba hrubého fixního kapitálu	4,8	5,3	6,0	5,1	4,5	4,2	3,7	4,1	5,1	3,3
Kapitálové transfery	1,7	1,3	1,2	1,2	1,1	3,0	1,0	1,4	0,9	0,7
Investiční dotace	0,9	0,8	0,7	0,6	0,8	0,8	0,5	0,4	0,3	0,3
Ostatní kapitálové transfery	0,9	0,6	0,5	0,5	0,3	2,2	0,4	1,0	0,6	0,5
Ostatní výdaje	1,5	1,8	1,6	1,8	2,1	2,1	2,2	1,8	2,0	2,0
Výdaje na konečnou spotřebu	19,4	19,4	21,0	20,8	20,2	19,8	20,2	19,7	19,2	19,2
Kolektivní spotřeba	9,8	9,8	10,5	10,3	9,6	9,2	9,5	9,2	9,0	9,1
Individuální spotřeba	9,6	9,6	10,5	10,5	10,6	10,6	10,7	10,5	10,2	10,2

Zdroj: ČSÚ (2017b), MF ČR.

Tabulka A.9: Výdaje subsektoru ústředních vládních institucí

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mln. Kč</i>										
Výdaje celkem	1151	1197	1258	1249	1259	1331	1266	1309	1395	1390
Náhrady zaměstnancům	164	171	181	179	172	179	183	190	200	210
Mezispotřeba	137	141	148	144	139	123	128	131	141	143
Sociální dávky jiné než naturální	437	453	485	491	501	530	540	552	564	577
Naturální sociální dávky	2	2	3	4	5	9	12	14	15	14
Úroky	38	37	46	50	52	56	54	55	48	44
Dotace	28	28	34	33	54	53	57	59	63	65
Tvorba hrubého fixního kapitálu	113	123	128	107	88	88	76	80	122	92
Kapitálové transfery	63	54	55	52	53	119	36	56	48	42
Ostatní výdaje	168	187	178	190	195	174	179	172	195	203
<i>růst v %</i>										
Výdaje celkem	8,4	3,9	5,1	-0,7	0,7	5,7	-4,9	3,4	6,5	-0,3
Náhrady zaměstnancům	6,8	4,2	5,6	-1,3	-3,4	3,7	2,4	3,7	5,1	5,3
Mezispotřeba	8,7	3,1	4,5	-2,5	-3,7	-11,3	4,2	2,5	7,3	1,8
Sociální dávky jiné než naturální	10,8	3,7	7,0	1,4	2,0	5,6	2,0	2,1	2,3	2,3
Naturální sociální dávky	-23,9	-18,2	36,6	53,3	20,0	83,4	37,2	15,4	1,8	-1,1
Úroky	12,8	-4,0	24,3	9,9	2,2	8,9	-4,2	1,9	-12,9	-8,7
Dotace	4,6	-0,4	21,2	-5,1	64,4	-0,5	6,9	2,7	7,0	3,4
Tvorba hrubého fixního kapitálu	6,8	9,4	4,0	-17,0	-17,5	0,2	-14,2	6,0	52,0	-24,8
Kapitálové transfery	1,7	-15,4	2,1	-5,0	2,4	123,5	-69,3	55,1	-15,1	-13,0
Ostatní výdaje	7,6	11,5	-4,5	6,4	2,7	-10,9	3,0	-3,8	13,2	3,9

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.10: Výdaje subsektoru místních vládních institucí

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mld. Kč</i>										
Výdaje celkem	438	469	507	503	495	458	466	498	518	486
Náhrady zaměstnancům	152	159	167	171	174	177	180	186	194	205
Mezispotřeba	127	135	142	142	140	134	139	140	141	146
Sociální dávky jiné než naturální	20	22	24	26	26	4	4	4	4	4
Naturální sociální dávky	3	3	3	2	3	0	-	-	-	-
Úroky	3	3	3	2	2	2	1	1	1	1
Dotace	28	29	35	38	38	38	39	41	42	43
Tvorba hrubého fixního kapitálu	69	88	108	95	92	81	77	97	114	64
Kapitálové transfery	26	18	12	12	7	11	10	12	5	4
Ostatní výdaje	10	10	14	14	14	12	15	16	17	18
<i>růst v %</i>										
Výdaje celkem	2,1	6,9	8,2	-0,8	-1,6	-7,5	1,8	6,9	4,1	-6,3
Náhrady zaměstnancům	4,5	4,8	4,9	2,4	1,5	1,9	1,7	3,3	4,5	5,6
Mezispotřeba	1,6	6,4	4,7	0,6	-1,9	-4,4	4,4	0,7	0,0	3,9
Sociální dávky jiné než naturální	53,5	13,4	9,3	7,6	-1,5	-85,2	17,8	-11,1	7,0	0,1
Naturální sociální dávky	19,0	-11,3	0,2	-16,4	11,1	-99,0	-	-	-	-
Úroky	16,8	17,9	-20,9	-32,3	-7,5	16,6	-23,3	4,0	-9,2	-15,3
Dotace	0,0	4,8	18,1	9,6	-1,0	0,6	2,6	5,3	3,6	1,7
Tvorba hrubého fixního kapitálu	-9,4	27,2	22,2	-11,7	-2,7	-12,6	-5,1	27,1	17,3	-44,1
Kapitálové transfery	3,4	-30,3	-31,7	-1,3	-42,1	55,8	-11,2	25,8	-63,4	-5,3
Ostatní výdaje	-7,0	-0,7	36,0	-1,5	2,8	-16,2	31,1	0,9	8,8	7,4

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.11: Výdaje subsektoru fondů sociálního zabezpečení

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mld. Kč</i>										
Výdaje celkem	187	201	222	224	228	232	229	242	250	262
Náhrady zaměstnancům	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Mezispotřeba	2	2	3	3	3	3	2	2	2	2
Sociální dávky jiné než naturální	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Naturální sociální dávky	97	103	115	114	116	121	121	125	127	133
Úroky	0	0	0	-	0	-	-	-	-	-
Dotace	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tvorba hrubého fixního kapitálu	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0
Kapitálové transfery	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-
Ostatní výdaje	85	91	99	102	104	104	102	110	117	122
<i>růst v %</i>										
Výdaje celkem	8,3	7,1	10,5	1,2	1,5	1,7	-1,3	5,9	3,3	4,7
Náhrady zaměstnancům	6,5	12,0	9,6	-0,2	-2,3	-3,0	-0,6	2,5	4,9	2,6
Mezispotřeba	10,1	21,8	26,3	9,9	-21,5	1,3	-15,8	-1,0	-6,4	-3,5
Sociální dávky jiné než naturální	-	-	600,0	0,0	-28,6	-20,0	12,5	-22,2	28,6	11,1
Naturální sociální dávky	9,2	6,4	11,2	-0,5	1,8	3,8	0,0	3,7	1,4	5,0
Úroky	-	-50,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-
Dotace	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tvorba hrubého fixního kapitálu	-0,4	64,4	48,4	-15,7	-14,1	-23,7	-59,6	119,0	-22,6	-18,7
Kapitálové transfery	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ostatní výdaje	7,3	7,1	9,0	3,1	2,1	-0,3	-2,1	8,5	5,7	4,7

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.12: Saldo sektoru vládních institucí podle subsektorů

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mld. Kč</i>										
Sektor vládních institucí	-25	-80	-214	-166	-110	-160	-51	-83	-29	35
Ústřední vládní instituce	-52	-82	-179	-142	-92	-151	-64	-88	-57	-19
Místní vládní instituce	11	-8	-25	-15	-11	-2	12	8	26	49
Fondy sociálního zabezpečení	16	10	-11	-9	-7	-7	1	-3	2	5
<i>% HDP</i>										
Sektor vládních institucí	-0,7	-2,0	-5,5	-4,2	-2,7	-3,9	-1,2	-1,9	-0,6	0,7
Ústřední vládní instituce	-1,4	-2,0	-4,6	-3,6	-2,3	-3,7	-1,6	-2,0	-1,2	-0,4
Místní vládní instituce	0,3	-0,2	-0,6	-0,4	-0,3	-0,1	0,3	0,2	0,6	1,0
Fondy sociálního zabezpečení	0,4	0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,1

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.13: Dluh sektoru vládních institucí podle finančních instrumentů

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>mld. Kč</i>										
Dluh sektoru vládních institucí	1055	1137	1319	1480	1606	1805	1840	1819	1836	1755
Oběživo a vklady	9	10	10	9	3	8	7	10	5	8
Cenné papíry jiné než účasti	889	967	1125	1280	1408	1603	1639	1623	1648	1593
Půjčky	157	160	184	191	195	194	194	186	183	154
Dluh ústředních vládních institucí	972	1049	1224	1383	1506	1698	1734	1714	1740	1714
Oběživo a vklady	9	10	10	9	3	8	7	10	5	8
Cenné papíry jiné než účasti	864	943	1109	1265	1394	1592	1627	1613	1638	1581
Půjčky	99	97	105	110	109	98	100	91	97	125
Dluh místních vládních institucí	89	92	99	101	103	113	116	116	111	89
Oběživo a vklady	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenné papíry jiné než účasti	26	26	17	17	15	15	16	13	13	13
Půjčky	63	66	82	84	88	97	100	103	98	76
Dluh fondů sociálního zabezpečení	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
Oběživo a vklady	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenné papíry jiné než účasti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Půjčky	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
<i>růst v %</i>										
Dluh sektoru vládních institucí	8,4	7,8	16,0	12,2	8,5	12,4	1,9	-1,2	0,9	-4,4
Oběživo a vklady	11,2	10,3	-0,1	-11,7	-61,1	153,8	-18,7	45,7	-46,2	46,5
Cenné papíry jiné než účasti	11,2	8,8	16,3	13,8	10,0	13,9	2,2	-1,0	1,6	-3,4
Půjčky	-5,4	1,9	15,2	3,8	1,9	-0,8	0,5	-4,3	-1,9	-15,7
Dluh ústředních vládních institucí	8,8	8,0	16,6	13,1	8,9	12,7	2,1	-1,2	1,6	-1,5
Oběživo a vklady	10,8	6,6	-0,1	-11,5	-60,8	151,8	-18,4	45,3	-46,0	46,1
Cenné papíry jiné než účasti	11,5	9,1	17,7	14,1	10,2	14,2	2,2	-0,9	1,6	-3,5
Půjčky	-10,4	-1,6	8,0	4,6	-1,0	-9,8	2,0	-9,1	6,5	29,3
Dluh místních vládních institucí	1,6	3,9	7,9	1,5	2,6	9,2	3,2	-0,1	-4,8	-19,2
Oběživo a vklady	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenné papíry jiné než účasti	1,8	-0,4	-33,3	-0,6	-11,5	2,4	5,0	-17,1	-2,9	1,3
Půjčky	1,4	5,7	23,8	1,9	5,4	10,4	3,0	2,6	-5,0	-22,0
Dluh fondů sociálního zabezpečení	-69,1	62,7	-44,8	-26,4	415,4	-9,0	928,4	-43,1	-41,1	-85,1
Oběživo a vklady	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenné papíry jiné než účasti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Půjčky	-69,1	62,7	-44,8	-26,4	415,4	-9,0	928,4	-43,1	-41,1	-85,1

Pozn.: Dluh sektoru vládních institucí je definován následujícími finančními instrumenty: oběživo a depozita, emitované cenné papíry jiné než účasti s vyloučením finančních derivátů a úvěry (půjčky). Vládní dluh je vyjádřen v nominální hodnotě, která je považována za ekvivalent jmenovité hodnoty (face value). Vládní dluh je konsolidován, tzn. dluh v držení jiných subjektů v subsektoru, resp. sektoru vládních institucí, je vyloučen.

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.14: Dluh sektoru vládních institucí podle finančních instrumentů (podíl na HDP)*(v % HDP)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dluh sektoru vládních institucí	27,5	28,3	33,6	37,4	39,8	44,5	44,9	42,2	40,0	36,8
Oběživo a vklady	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Cenné papíry jiné než účasti	23,1	24,0	28,6	32,3	34,9	39,5	40,0	37,6	35,9	33,4
Půjčky	4,1	4,0	4,7	4,8	4,8	4,8	4,7	4,3	4,0	3,2
Dluh ústředních vládních institucí	25,3	26,1	31,1	34,9	37,3	41,8	42,3	39,7	37,9	35,9
Oběživo a vklady	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Cenné papíry jiné než účasti	22,5	23,4	28,2	31,9	34,6	39,2	39,7	37,4	35,6	33,1
Půjčky	2,6	2,4	2,7	2,8	2,7	2,4	2,4	2,1	2,1	2,6
Dluh místních vládních institucí	2,3	2,3	2,5	2,5	2,6	2,8	2,8	2,7	2,4	1,9
Oběživo a vklady	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenné papíry jiné než účasti	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Půjčky	1,6	1,6	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	2,4	2,1	1,6
Dluh fondů sociálního zabezpečení	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Oběživo a vklady	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenné papíry jiné než účasti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Půjčky	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Pozn.: Dluh sektoru vládních institucí je definován následujícími finančními instrumenty: oběživo a depozita, emitované cenné papíry jiné než účasti s vyloučením finančních derivátů a úvěry (půjčky). Vládní dluh je vyjádřen v nominální hodnotě, která je považována za ekvivalent jmenovité hodnoty (face value). Vládní dluh je konsolidován, tzn. dluh v držení jiných subjektů v subsektoru, resp. sektoru vládních institucí, je vyloučen.

Zdroj: ČSÚ (2017b).

Tabulka A.15: Saldo a dluh sektoru vládních institucí zemí EU (2013–2017)
(v % HDP)

	Saldo					Dluh				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
EU28	-3,3	-3,0	-2,4	-1,7	-1,2	85,6	86,5	84,5	83,2	83,5
EA19¹⁾	-3,0	-2,6	-2,1	-1,5	-1,1	91,3	91,8	89,9	88,9	89,3
Belgie	-3,1	-3,1	-2,5	-2,5	-1,5	105,5	106,8	106,0	105,7	103,8
Bulharsko	-0,4	-5,5	-1,6	0,0	0,0	17,0	27,0	26,0	29,0	25,4
Česká republika	-1,2	-1,9	-0,6	0,7	1,1	44,9	42,2	40,0	36,8	34,7
Dánsko	-1,2	1,1	-1,8	-0,6	-1,4	44,0	44,0	39,5	37,7	36,3
Estonsko	-0,2	0,7	0,1	-0,3	0,0	10,2	10,7	10,0	9,4	9,0
Finsko	-2,6	-3,2	-2,7	-1,7	-1,2	56,5	60,2	63,6	63,1	62,5
Francie	-4,1	-3,9	-3,6	-3,4	-2,9	92,4	95,0	95,8	96,5	97,0
Chorvatsko	-5,3	-5,1	-3,3	-0,9	-1,3	81,7	85,8	85,4	82,9	81,1
Irsko	-6,1	-3,6	-1,9	-0,7	-0,3	119,4	104,5	76,9	72,8	70,1
Itálie	-2,9	-3,0	-2,6	-2,5	-2,1	129,0	131,8	131,5	132,0	131,6
Kypr	-5,1	-8,8	-1,2	0,5	1,0	102,6	107,5	107,5	107,1	102,3
Litva	-2,6	-0,6	-0,2	0,3	0,1	38,8	40,5	42,6	40,1	41,4
Lotyšsko	-1,0	-1,2	-1,2	0,0	-0,8	39,0	40,9	36,9	40,6	39,5
Lucembursko	1,0	1,3	1,4	1,6	0,6	23,7	22,7	22,0	20,8	23,0
Maďarsko	-2,6	-2,7	-2,0	-1,9	-2,4	76,0	75,2	74,7	73,9	72,4
Malta	-2,4	-1,8	-1,1	1,1	0,8	68,4	63,8	60,3	57,6	54,9
Německo	-0,1	0,3	0,6	0,8	0,8	77,4	74,6	70,9	68,1	65,5
Nizozemsko	-2,4	-2,3	-2,1	0,4	0,6	67,8	68,0	64,6	61,8	57,5
Polsko	-4,1	-3,6	-2,6	-2,5	-2,6	55,7	50,2	51,1	54,1	53,8
Portugalsko	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0	-1,5	129,0	130,6	128,8	130,1	127,7
Rakousko	-1,9	-2,7	-1,0	-1,6	-0,9	81,0	83,8	84,3	83,6	78,3
Rumunsko	-2,1	-1,4	-0,8	-3,0	-3,0	37,8	39,4	37,9	37,6	37,1
Řecko	-13,2	-3,6	-5,7	0,5	-1,2	177,4	179,0	176,8	180,8	176,8
Slovensko	-2,7	-2,7	-2,7	-2,2	-1,6	54,7	53,5	52,3	51,8	50,9
Slovinsko	-14,7	-5,3	-2,9	-1,9	-0,8	70,4	80,3	82,6	78,5	75,2
Španělsko	-7,0	-6,0	-5,3	-4,5	-3,1	95,5	100,4	99,4	99,0	98,0
Švédsko	-1,4	-1,6	0,2	1,1	1,0	40,8	45,5	44,2	42,2	38,6
Spojené království²⁾	-5,6	-4,9	-4,0	-2,3	-2,8	85,9	86,6	86,7	86,8	87,7

Pozn.: ¹⁾ 19 současných zemí eurozóny – Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko.

²⁾ Jde o údaje za finanční rok (1. 4. roku T až 31. 3. roku T+1).

Zdroj: Eurostat (2017b), hodnoty pro EU a eurozónu v roce 2017 EK (2017b), nominální HDP pro ČR v roce 2017 MF ČR (2017b).

Tabulka A.16: Transakce sektoru vládních institucí zemí EU (2016)
(v % HDP)

	Příjmy	Výdaje	Náhrady zaměstnan.	Peněžité sociální dávky	Kolektivní spotřeba	Individuální spotřeba	Investice ¹	Úroky placené
EU28	44,7	46,3	10,0	16,0	7,5	12,9	2,7	2,1
EA19 ²⁾	46,1	47,6	10,0	17,0	7,6	13,0	2,5	2,2
Belgie	50,7	53,2	12,4	17,2	8,1	15,5	2,2	2,9
Bulharsko	34,9	35,0	9,0	11,7	7,8	7,9	2,6	0,9
Česká republika	40,1	39,4	8,8	12,2	9,1	10,2	3,3	0,9
Dánsko	52,9	53,5	15,9	16,9	7,3	18,2	3,7	1,4
Estonsko	40,3	40,6	11,8	11,9	9,2	11,5	4,8	0,1
Finsko	54,0	55,8	13,3	19,6	7,9	16,1	4,0	1,1
Francie	53,0	56,4	12,7	19,9	8,2	15,4	3,4	1,9
Chorvatsko	46,3	47,2	11,4	13,7	9,9	9,9	3,1	3,2
Irsko	26,4	27,1	7,0	8,2	4,1	8,3	1,8	2,2
Itálie	46,9	49,4	9,8	20,1	7,7	11,1	2,1	4,0
Kypr	38,8	38,3	12,4	14,1	8,7	6,5	2,3	2,6
Litva	34,5	34,2	9,8	11,0	7,4	9,8	3,0	1,3
Lotyšsko	37,4	37,4	10,2	10,1	9,4	8,7	3,5	1,0
Lucembursko	43,8	42,1	8,8	15,3	6,9	9,9	3,9	0,3
Maďarsko	44,8	46,7	10,9	12,8	10,0	10,3	3,1	3,2
Malta	39,2	38,0	11,9	10,3	7,1	9,7	2,5	2,2
Německo	45,0	44,2	7,5	15,5	6,8	12,8	2,1	1,3
Nizozemsko	43,8	43,4	8,7	11,3	8,2	16,5	3,5	1,1
Polsko	38,7	41,2	10,3	15,3	8,1	9,8	3,3	1,7
Portugalsko	43,0	45,0	11,3	17,1	9,0	9,0	1,5	4,2
Rakousko	49,1	50,7	10,7	19,0	7,4	12,6	3,0	2,1
Rumunsko	31,0	34,0	8,2	10,7	7,3	7,0	3,6	1,5
Řecko	50,2	49,7	12,4	20,2	11,2	9,1	3,2	3,2
Slovensko	39,3	41,5	9,1	13,9	8,8	10,6	3,2	1,6
Slovinsko	43,3	45,1	11,3	15,5	7,8	10,9	3,2	3,0
Španělsko	37,7	42,2	10,8	15,5	8,0	10,9	1,9	2,8
Švédsko	50,6	49,5	12,5	13,1	7,1	19,1	4,4	0,4
Spojené království	38,6	41,5	9,1	13,4	6,7	12,1	2,7	2,4

Pozn.: ¹⁾ Tvorba hrubého fixního kapitálu.
²⁾ 19 současných zemí eurozóny – Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko.
Zdroj: Eurostat (2017a).

B Slovníček pojmů

Akruální metodika znamená, že ekonomické transakce jsou zaznamenány tehdy, kdy se ekonomická hodnota vytváří, transformuje nebo zaniká, nebo když se pohledávky a závazky zvyšují či snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná transakce peněžně uhrazena (na rozdíl od peněžního principu, na kterém je např. sestavován státní rozpočet).

Cyklicky očištěné saldo sektoru vládních institucí slouží k identifikaci nastavení fiskální politiky, protože v něm není zahrnut vliv těch částí příjmů a výdajů, které jsou generovány pozicemi ekonomiky v rámci hospodářského cyklu.

Diskreční opatření představují přímé zásahy vlády do struktury příjmů a výdajů sektoru vládních institucí.

Fiskální impuls slouží k posouzení vlivu fiskální politiky vlády na ekonomický růst. Zpravidla se zachycuje v meziročním vyjádření, kdy snížení určitých vládních příjmů, resp. zvýšení určitých vládních výdajů představuje kladný impuls a zvýšení určitých příjmů, resp. snížení určitých výdajů představuje impuls záporný.

Fiskální úsilí je meziroční změna strukturálního salda indikující expanzivní či restriktivní fiskální politiku v daném roce.

Jednorázové a jiné přechodné operace jsou taková opatření na straně příjmů či výdajů, která mají pouze dočasný dopad na saldo sektoru vládních institucí a často vyplývají z událostí mimo přímou kontrolu vlády (např. výdaje na povodně).

Kapitálové transfery zahrnují pořízení nebo úbytek aktiva bez ekvivalentní protihodnoty. Mohou být prováděny v peněžní nebo naturální formě. **Peněžní kapitálový transfer** je definován jako peněžní převod bez očekávané protihodnoty jednotky, která daný transfer obdržela. **Naturální kapitálový transfer** je založen na převodu vlastnictví aktiva (jiného než zásob a peněz) nebo zrušení závazku věřitelem, za nějž nebyla přijata žádná protihodnota, případně převzetí dluhu apod.

Notifikace vládního deficitu a dluhu je kvantifikace fiskálních ukazatelů předkládaná každou členskou zemí EU dvakrát ročně Evropské komisi. Je sestavována v akruální metodice za sektor vládních institucí. Český statistický úřad zpracovává data za čtyři uplynulé roky $t-4$ až $t-1$. MF ČR dodává predikci týkající se běžného roku t . Notifikace obsahuje jak základní sadu notifikačních tabulek, ve kterých jsou především klíčové ukazatele jako saldo a dluh včetně vysvětlení přechodu na saldo v národní metodice, tak i celou řadu doplňkových dotazníků, jako např. tabulku státních záruk apod.

Peněžité sociální dávky představují dávky sociálního pojištění (např. dávky důchodového pojištění, dávky státní sociální podpory), které jsou ze sektoru vládních institucí vypláceny domácnostem.

Produkční mezera je dána rozdílem reálného a potenciálního produktu (často vyjádřena v poměru k potenciálnímu produktu). Určuje pozici ekonomiky v rámci hospodářského cyklu.

Sektor vládních institucí je vymezen mezinárodně harmonizovanými pravidly na úrovni EU. Sektor vládních institucí v ČR zahrnuje v metodice ESA 2010 tři základní subsektory: ústřední vládní instituce, místní vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení.

Strukturální saldo je rozdíl cyklicky očištěného salda a jednorázových a přechodných operací (obě složky viz výše).

Střednědobý rozpočtový cíl (*Medium-Term Objective*, MTO) je vyjádřen ve strukturálním saldu a implikuje udržitelnost veřejných financí dané země. Pro ČR aktuálně odpovídá úrovni strukturálního salda -1 % HDP.

Tvorba hrubého fixního kapitálu vyjadřuje čisté pořízení fixního kapitálu, tj. jeho přírůstky mínus úbytky, dosaženého produktivní činností výrobních a institucionálních jednotek. Představuje investiční aktivitu jednotek.

Výdaje na konečnou spotřebu vlády zahrnují platby vlády, které jsou následně použity buď pro spotřebu jednotlivců v sektoru domácností (především úhrada zdravotní péče zdravotními pojišťovnami za služby zdravotnických zařízení), nebo jsou spotřebovány celou společností (jako například výdaje na armádu, policii, soudnictví, státní správu apod.). Služby sektoru vládních institucí, které jsou poskytovány ke spotřebě celé společnosti, jsou obvykle oceněny na úrovni vlastních nákladů na danou službu, protože neprochází trhem, který by je ocenil. Z výše uvedených důvodů se spotřeba skládá zejm. z **mezispotřeby** (tj. zboží a služeb, vyjma fixních aktiv, spotřebovaných v procesu výroby jiného statku či služby), **náhrad zaměstnancům** (mzdy a platy vč. pojistného hrazeného zaměstnavatelem), **naturálních dávek domácnostem** či spotřeby fixního kapitálu. Nezapočítává se celá hodnota těchto transakcí, ale pouze ta, která se váže k produkci oceněné vlastními náklady. Náklady na tvorbu činností procházejících plně či částečně trhem, za něž dostává sektor úplatu, jsou pak z výdajů na vládní spotřebu očištěny.

C Seznamy tematických kapitol a boxů předchozích Fiskálních výhledů ČR

Seznam tematických kapitol Fiskálních výhledů ČR

Publikováno	Téma kapitoly
Říjen 2010	Vybrané principy partnerství veřejného a soukromého sektoru a jeho dopady na hospodaření vládního sektoru
Listopad 2011	Příčiny evropské dluhové krize a její důsledky pro české veřejné finance
Listopad 2012	Zavedení dobrovolného fondového penzijního pilíře a jeho dopady na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí
Listopad 2013	Postupy při nadměrném schodku v zemích Evropské unie
Listopad 2014	Dlouhodobé projekce penzijního systému
Listopad 2015	Fiskální impuls Reforma fiskálního rámce v ČR
Listopad 2016	Dlouhodobé projekce veřejných výdajů na zdravotní péči
Listopad 2017	Fiskální rady

Seznam tematických boxů Fiskálních výhledů ČR

Publikováno	Téma boxu
Říjen 2010	Box 1: Metodika (přechod z GFS 1986 na GFS 2001) Box 2: Opatření ke snížení schodků hospodaření sektoru vlády v metodice ESA 95, vztaheno k střednědobému výhledu z roku 2009 Box 3: Návrh důchodové reformy
Květen 2011	Box 1: Rozhodnutí Ústavního soudu ČR a veřejné finance
Listopad 2011	Box 1: Vybrané změny v metodických přístupech statistiky vládního sektoru Box 2: Vypořádání majetkových vztahů státu a církví
Květen 2012	Box 1: Úrazové pojištění – současný stav věci Box 2: Pakt stability a růstu versus Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v HMU
Listopad 2012	Box 1: Čerpání prostředků z EU a dopady na saldo veřejných financí Box 2: Evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů
Květen 2013	Box 1: Satelitní účet veřejného sektoru Box 2: Sedmé rozšíření Evropské unie – Chorvatsko
Listopad 2013	Box 1: Investice vládního sektoru v letech 2009–2012 Box 2: Fondy Evropské unie a jejich čerpání Box 3: Povodně v roce 2013
Květen 2014	Box 1: Čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU za programové období 2007–2013 Box 2: Finanční prostředky z fondů EU z programového období 2014–2020
Listopad 2014	Box 1: Základní změny ve statistice sektoru vládních institucí v souvislosti s přechodem na metodiku ESA 2010 Box 2: Změny ve statistice sektoru vládních institucí v systému národních účtů Box 3: Plánovaná opatření v boji proti daňovým únikům Box 4: Vliv nových odhadů elasticit cyklicky citlivých příjmů a výdajů na cyklickou složku salda
Květen 2015	Box 1: Rozšíření sektoru vládních institucí
Listopad 2015	Box 1: Rozšíření sektoru vládních institucí Box 2: Růst české ekonomiky a vývoj daňových příjmů v roce 2015 Box 3: Technika výdajového pravidla
Listopad 2016	Box 1: Vliv nabídkových faktorů na výdaje na zdravotní péči
Listopad 2017	Box 1: Požadavky směrnice č. 2011/85/EU a nařízení č. 473/2013/EU na zřízení národních fiskálních rad Box 2: Vybraná doporučení Evropské fiskální rady pro provádění fiskální politiky a sestavování veřejných rozpočtů v zemích eurozóny pro rok 2018

Ministerstvo financí České republiky
Odbor Hospodářská politika
Letenská 15
118 10 Praha 1

<http://www.mfcr.cz>

