

2 Vývoj veřejných financí

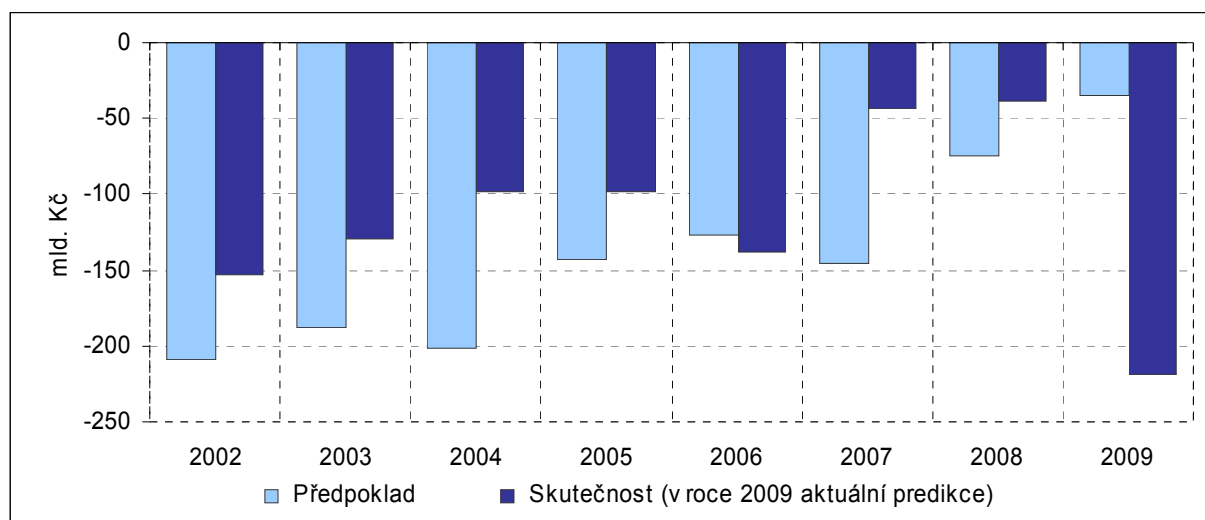
2.1 Veřejné rozpočty – peněžní toky

Veřejné rozpočty v roce 2008

Saldo veřejných rozpočtů očištěné o finanční operace² v roce 2008 činilo -39,1 mld. Kč a v podílovém vyjádření dosáhlo -1,1 % HDP. Ve srovnání s předpokladem v dokumentaci k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008 byl deficit o 35,0 mld. Kč nižší. **Saldo pro fiskální cílení** dosáhlo ve srovnání s původními předpoklady hodnoty ještě lepší, a to o 58,0 mld. Kč a činilo -36,8 mld. Kč. V podílovém vyjádření dosáhlo -1,0 % HDP, což je o 2,9 p.b. méně, než bylo plánováno.

Celkový deficit veřejných rozpočtů se stejně jako v minulých letech (s výjimkou roku 2006) vyvíjel lépe, než činily výchozí předpoklady. Následující graf ukazuje srovnání předpokládaných a skutečně dosažených výsledků hospodaření veřejných rozpočtů v letech 2002 až 2008 a změnu očekávaného deficitu pro rok 2009.

Graf 2-1: Předpokládaná a skutečná salda veřejných rozpočtů



Ke zlepšení salda hospodaření vzhledem k rozpočtové dokumentaci došlo i přes nenaplnění celkových předpokládaných příjmů, a to zejména úsporou ve výdajích.

Vývoj daňových příjmů lze hodnotit v zásadě pozitivně, a to i přesto, že celkové daňové příjmy ve srovnání s rozpočtovou dokumentací byly o 2,2 mld. Kč nižší. V závěru roku se totiž začaly

² Finančními operacemi se rozumí zejména poskytnuté půjčky a jejich splátky, ale také příjmy z privatizace. Saldo peněžních toků veřejných rozpočtů očištěné o tyto položky lépe ukazuje finanční situaci veřejných rozpočtů, neboť finanční operace představují pouze změnu struktury finančních aktiv.

projevovat první důsledky hospodářské krize spojené se zpomalením ekonomického růstu a poklesem domácí poptávky. Nad zvýšením sazby DPH převládl faktor urychlení dokončování stavebních prací a předzásobením se obyvatel léky v závěru roku 2007, kdy byla realizována i zdanitelná plnění. Tím došlo k nižšímu naplnění těchto příjmů o 17,4 mld. Kč. U nenaplnění daňových příjmů (o 9,5 mld. Kč) ze spotřebních daní sehrálo významnou roli předzásobením se kolky na tabákové výrobky s nižší sazbou daně ve druhém pololetí roku 2007. Naopak u daní z příjmů fyzických osob došlo k překročení o 8,9 mld. Kč a u daní z příjmů právnických osob dokonce o 13,4 mld. Kč. Nad snížením sazeb daně z příjmů právnických osob převážily pozitivní hospodářské výsledky těchto plátců dosažené v minulých letech. Také u nedaňových příjmů došlo k ještě výraznější pozitivní odchylce; ve srovnání s původními předpoklady byly překročeny o 33,5 mld. Kč zejména díky vyššímu výběru příjmů z podnikání, vlastnictví a výběru ostatních příjmů. Tyto příjmy (dividendy, vratky transferů z minulých let apod.) jsou velice obtížně predikovatelné.

U **výdajů** činila celková úspora 37,8 mld. Kč a projevila se jak u běžných (úspora 25,6 mld. Kč), tak i u kapitálových výdajů (úspora 12,2 mld. Kč). U běžných výdajů byly nižší především dotace nefinančním podnikům (o 31,0 mld. Kč). Naopak k překročení došlo u transferů neziskovým organizacím a obyvatelstvu (o 6,0 mld. Kč). Kapitálové výdaje na pořízení investic byly přečerpany o 5,6 mld. Kč, zatímco u kapitálových transferů nefinančním podnikům došlo k výrazné úspoře (18,0 mld. Kč). Ve výši neutracených prostředků mohou být vytvořeny nároky na čerpání těchto prostředků v dalších letech, a proto je třeba nečerpané prostředky hodnotit spíše jako odložené výdaje než jako úsporu veřejných rozpočtů.

Schodek státního rozpočtu, který je zde na rozdíl od běžně zveřejňovaných dat prezentován po očištění o finanční operace (1,7 mld. Kč) a vliv rezervních fondů a fondu státních záruk³ (60,4 mld. Kč), dosáhl 78,7 mld. Kč a byl tak ve srovnání s rozpočtovou dokumentací pro rok 2008 o 13,1 mld. Kč horší.

Příjmy státního rozpočtu byly ve srovnání s rozpočtovou dokumentací o 41,9 mld. Kč nižší. K výraznému výpadku v příjmech došlo především u dotací z Národního fondu a přímých dotací od EU (ve výši cca 41,6 mld. Kč), což souvisí s nečerpáním výdajů na programy EU. Daňové příjmy zůstaly nenaplněny o 10,1 mld. Kč. Hlavní příčinou byl horší výběr nepřímých daní.

Skutečné **výdaje státního rozpočtu** nebyly proti původnímu předpokladu čerpány ve výši 28,9 mld. Kč. U běžných výdajů (úspora 10,2 mld. Kč) nebyly realizovány především dotace podnikatelským subjektům. Rovněž kapitálové výdaje byly o 18,7 mld. Kč nižší, což je dáno opět hlavně nečerpáním dotací podnikatelskými subjekty. V obou případech se projevuje zejména nižší realizace výdajů na programy EU. Ve srovnání s rozpočtovou dokumentací k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR došlo ke zhoršení výsledků hospodaření především u státního rozpočtu. Výrazně lépe hospodařily státní fondy, zdravotní pojišťovny a místní rozpočty.

Veřejné rozpočty nedisponovaly dostatečným objemem peněžních zdrojů a výše uvedený vývoj tak vedl k růstu **dluhu** o 97,6 mld. Kč. K 31. prosinci 2008 dosáhl dluh 1070,8 mld. Kč (oproti předpokládaným 1088,4 mld. Kč), což představuje v podílovém vyjádření 28,9 % HDP. Hlavní příčinou růstu zadlužení veřejných rozpočtů byl stejně jako v minulých letech především deficit

³ Na rozdíl od národní metodiky nejsou převody do rezervních fondů považovány za výdaj, protože jím fakticky nejsou, a čerpání z rezervních fondů není považováno za příjem státního rozpočtu.

státního rozpočtu. Vyšší růst dluhu, než činí celkový deficit veřejných rozpočtů, byl způsoben emitováním státních cenných papírů i na prostředky, které nakonec nebyly využity a byly převedeny v minulých letech do rezervních fondů. Tato neefektivní praxe posledních let je pro další roky částečně odstraněna změnou rozpočtových pravidel, podle které se již nebudou neutracené prostředky kumulovat v rezervních fondech, ale jednotlivým organizačním složkám státu vzniknou pouze nároky na jejich případné čerpání v budoucnosti.

Veřejné rozpočty v roce 2009

V roce 2009 lze očekávat výrazné zhoršení ve vývoji peněžních toků veřejných rozpočtů oproti předpokladům schváleným v rozpočtové dokumentaci na rok 2009. Projeví se zde důsledky výrazného zhoršení ekonomického růstu související s hospodářskou krizí, které negativně ovlivní zejména příjmovou, ale i výdajovou stranu a dále schválená protikrizová opatření (viz Box č. 1).

Očekáváme, že odhadovaný **deficit očištěný o finanční operace** dosáhne zhruba 219,3 mld. Kč a měl by tak být oproti plánu vyšší o 184,2 mld. Kč. Jeho podíl na HDP se oproti původním předpokladům výrazně zvýší o 5,0 p.b. a bude činit 5,9 %. Příjmy veřejných rozpočtů budou oproti rozpočtové dokumentaci nižší o 230,6 mld. Kč a výdaje se zvýší o 16,4 mld. Kč. **Deficit zvolený pro fiskální cílení** by měl být vyšší o 132,9 mld. Kč a dosáhnout 173,1 mld. Kč. V podílovém vyjádření bude o 3,7 p.b. vyšší než původně stanovený fiskální cíl pro rok 2009 (1,0 % HDP) a dosáhne 4,7 % HDP (blíže viz Kapitola 3.1).

Zásadní vliv na přehodnocení odhadu výsledků peněžních toků má především **státní rozpočet**, jehož odhadovaný deficit očištěný o finanční operace bude meziročně vyšší o 68,4 mld. Kč. Ve srovnání s původně schváleným rozpočtem vzroste o 113,2 mld. Kč a měl by činit cca 147,2 mld. Kč. Projeví se zde výrazně **nižší** očekávané **příjmy** (o 133,5 mld. Kč). Znatelně hůř se budou vyvíjet zejména daňové příjmy (včetně pojistného na sociální a zdravotní pojištění), které budou nižší o 128,1 mld. Kč. Ve srovnání s původním očekáváním se budou hůř vyvíjet všechny položky daňových příjmů. K největšímu přehodnocení dochází u výběru pojistného na sociální zabezpečení (snížení o 39,8 mld. Kč). Citelně nižší budou také odhadované příjmy z přímých daní (snížení o 50,5 mld. Kč). Očekávané příjmy z nepřímých daní budou nižší o 33,0 mld. Kč, k vyššímu poklesu dojde u DPH (20,4 mld. Kč) a u spotřebních daní bude předpokládáno snížení 12,3 mld. Kč.

Také ostatní subjekty veřejných rozpočtů dosáhnou podle aktuálních odhadů proti původním předpokladům horšího výsledku hospodaření. Výrazně horší by mělo být především hospodaření místních vlád (o 31,4 mld. Kč), státních fondů (7,6 mld. Kč) a veřejného zdravotního pojištění (o 7,9 mld. Kč).

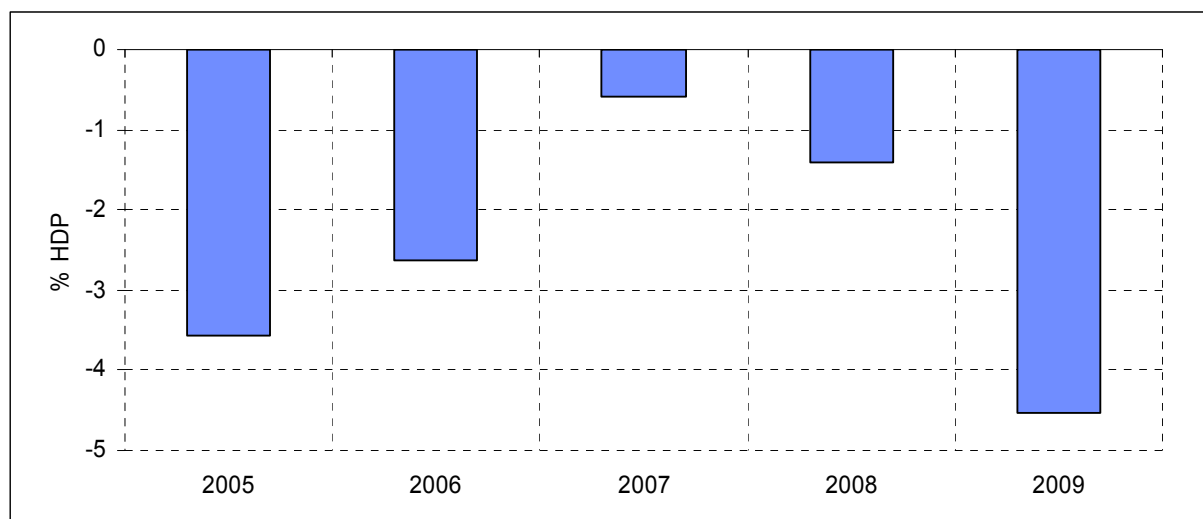
Převážná část deficitů veřejných rozpočtů bude financována formou **úvěrů a vládních dluhopisů**, jejichž objem dosáhne 1 188,9 mld. Kč, tj. 32,2 % HDP. Je to o 85,6 mld. Kč více, než se původně očekávalo. U podílu jednotlivých subjektů na zadlužení veřejných rozpočtů nedojde k žádným výrazným změnám. Nejvyšší váhu bude mít i nadále státní dluh (91,9 %) následovaný dluhem územních samosprávných celků a státních fondů, které už k financování deficitů vyčerpaly peněžní zdroje a financují svá záporná salda dluhovými nástroji.

2.2 Vládní sektor – národní účty (ESA 95)

V roce 2008 dosáhlo saldo vládního sektoru hodnoty -54 mld. Kč, což představuje -1,5 % HDP. Oproti odhadům MF z října 2008 je tak deficit o necelých 7 mld. Kč vyšší.

V roce 2009 se očekává podstatné prohloubení deficitu vládního sektoru až na hodnotu 167 mld. Kč, tj. 4,5 % HDP. Po poměrně dlouhé době tak dojde opět k překročení hranice 3 %, která je relevantní pro plnění maastrichtských konvergenčních kritérií.

Graf 2-2: Saldo vládního sektoru



Příjmy, výdaje a saldo v roce 2008

Příjmy vládního sektoru vzrostly ve srovnání s rokem 2007 pouze o 2,3 % a dosáhly tak hodnoty 1517,5 mld. Kč, což představuje 40,9 % HDP. Dále tedy pokračuje trend snižování podílu příjmů vládního sektoru na HDP. Zároveň, v důsledku klesajícího podílu daňových příjmů na HDP, je větší podíl z ročních důchodů ponechán domácnostem a firmám.

Poměrně mírný růst příjmové strany vládního sektoru je dán především balíkem reformních opatření, která byla přijata v roce 2007. Došlo k úpravě sazeb u DPFO a DPPO, což vedlo k meziročnímu poklesu zmíněných daní. Dále byly zavedeny stropy na sociální pojistné, které oproti předchozím letům zmírnily dynamiku jeho růstu. Toto snížení daní bylo následně na příjmové straně kompenzováno růstem snížené sazby DPH a zavedením energetických daní.

Na příjmovou stranu vládního sektoru měla vliv i v současné době probíhající ekonomická krize, která se z části projevila již v závěru roku 2008. V posledním čtvrtletí 2008 došlo k výraznému zpomalení meziročního tempa růstu hospodářství, což se projevilo v nižším růstu daňových příjmů vládního sektoru. Vliv krize byl vidět především u DPH, kdy docházelo již koncem roku k postupnému zpomalování spotřeby vlivem pesimistických očekávání. Výrazně nižší příjmy byly zaznamenány i u DPPO, kdy díky očekávané krizi pravděpodobně dojde k podstatně nižším vyrovnáním po podání daňových přiznání; tyto částky díky aktualizaci daní byly patrné v roce 2008.

Výše uvedené faktory byly příčinou výrazného zpomalení meziročního tempa růstu daňových příjmů na 2,2 %.

Výdaje vládního sektoru vzrostly ve srovnání s rokem 2007 o 4,3 % na hodnotu 1569,6 mld. Kč, což představuje 42,4 % HDP. Stejně jako u příjmů vládního sektoru je zde patrný trend (ovšem dlouhodobější) ve snižování podílu výdajů na HDP.

Podobně jako na příjmové i na výdajové straně se v zásadní míře promítl reformní balík schválený v roce 2007. Jedná se tak především o výraznější snížení tempa růstu sociálních transferů a naopak

akceleraci růstu vládních investic. Toto postupné přeskupování výdajových priorit do produktivnějších oblastí by pak v dlouhém období mělo zvyšovat konkurenceschopnost České republiky v mezinárodním měřítku a celkově se odrážet v rychlejším růstu životní úrovně.

Na výdajovou stranu rozpočtu v roce 2008 neměla ještě probíhající ekonomická krize žádné významnější dopady.

V roce 2008 také prvně došlo k zařazení emisních povolenek do rozvahy vládního sektoru (Státního fondu životního prostředí) v celkové výši 218,6 mld. Kč, které byly České republice přiděleny na dobu 5 let. Začleněním emisních povolenek do rozvahy ovšem nedochází k ovlivnění ani vládního deficitu ani dluhu, ale jedná se pouze o ostatní změnu v objemu aktiv.

Následné bezplatné čerpání emisních povolenek tuzemskými domácnostmi a firmami představuje výdajový kapitálový transfer vládního sektoru a na výdajové straně dále dochází k poklesu (ve stejné výši) u položky čisté pořízení nevyráběných nefinančních aktiv. Tato operace nemá vliv na saldo vládního sektoru. V případě prodeje emisních povolenek jiným státům dojde k poklesu výdajové položky čisté pořízení nevyráběných nefinančních aktiv a pokud peníze nebudou následně utraceny i ke zlepšení salda vládního sektoru. V roce 2008 byly tuzemskými subjekty čerpány emisní povolenky v celkové hodnotě 36,3 mld. Kč. V případě úspor emisí tedy může být nevyužitý příděl prodán a mohou se jím následně financovat vybrané výdajové priority.

Saldo vládního sektoru v roce 2008 dopadlo ve srovnání s tím, co nás čeká, poměrně optimistickým deficitem 54 mld. Kč, což představuje 1,5 % HDP. Největší vliv zde mělo především saldo subsektoru ústředních vládních institucí, které skončilo deficitem 80,4 mld. Kč. Zbylé dva subsektory (místní vlády a fondy sociálního zabezpečení) pak skončily celkově přebytkem 28,2 mld. Kč. Oproti roku 2007 si pohoršily všechny subsektory.

Vzhledem k současnému turbulentnímu vývoji je velmi pravděpodobné, že údaje za rok 2008 budou ze strany ČSÚ ještě dále upravovány (v současné době se jedná o předběžnou skutečnost) a může tak dojít k dalším změnám. V uváděných výsledcích například není zahrnuto dnes již velmi pravděpodobné snížení příjmů z DPH o cca 6 mld. Kč. Tato a další známé skutečnosti, zejména výsledky statistického zjišťování týkajícího se hrubé tvorby fixního kapitálu a změny stavu zásob, tak budou zahrnuty v notifikaci vládního deficitu a dluhu v říjnu 2009.

Příjmy, výdaje a saldo v roce 2009

V roce 2009 se díky nepříznivé ekonomické situaci očekává pokles celkových **příjmů vládního sektoru** o 2,9 % na 1473,6 mld. Kč, což představuje 39,9 % HDP.

Za poklesem celkových příjmů budou stát především příjmy z daní a sociálního pojištění, které se oproti roku 2008 propadnou o 4,9 %.

Na příjmové straně je v roce 2009 zobrazen jak dopad ekonomické krize na daňové příjmy vládního sektoru, tak i opatření přijatá vládou v boji proti krizi.

S výjimkou spotřebních daní dojde v roce 2009 pravděpodobně k poklesu ve výnosu všech významných daní a sociálních příspěvků. Nejvíce bude pokles patrný u DPPO, která bude oproti roku 2008 nižší o 17,6 %. Pokles inkasa ostatních daní bude oscilovat kolem 5 % ve srovnání s rokem 2008. Tato skutečnost je dána především silnou procykličností korporátních daní, kdy zisk společností kolísá mnohem více než mzdy či spotřeba.

Naopak výraznější růst o 12 % zaznamenají spotřební daně. Jedná se ovšem pouze o posunutý vliv z roku 2008, kdy došlo k růstu spotřební daně na tabákové výrobky a prodejci se tak začali předzásobovat již v roce 2007. Výnos spotřební daně z tohoto předzásobení pak dle ČSÚ patří do roku 2007 a rok následující je tedy o danou částku nižší. Růst v roce 2009 tedy pramení pouze z nízkého základu v roce 2008 a je jen opožděným efektem legislativní úpravy.

Výraznější nárůst (o 22,8 %) se očekává také u ostatních nedaňových příjmů a to především díky většímu přílivu investičních dotací. U investičních dotací se jedná zejména o akruální dotace z EU, které však mají svůj odraz i na výdajové straně (především u hrubé tvorby fixního kapitálu) a nemají tak vliv na deficit (s výjimkou národního financování).

Tabulka 2-1: Příjmy vládního sektoru

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Příjmy sektoru vládních institucí (v % HDP)	42,2	41,4	41,2	42,0	40,9	40,0
-daňové příjmy (v % HDP)	21,2	20,7	20,2	20,6	19,8	18,9
-sociální příspěvky (v % HDP)	16,1	16,2	16,3	16,3	16,2	15,5
-tržby (v % HDP)	2,8	2,7	2,5	2,7	2,8	2,9
-ostatní (v % HDP)	2,2	1,9	2,2	2,4	2,2	2,7

Tabulka 2-2: Daňové příjmy vládního sektoru

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Daňové příjmy a sociální příspěvky (v % HDP)	37,3	36,8	36,5	36,9	36,0	34,4
-daň z příjmu fyzických osob (v % HDP)	4,8	4,6	4,2	4,3	3,9	3,7
-daň z příjmu právnických osob (v % HDP)	4,7	4,5	4,8	5,0	4,7	3,9
-DPH (v % HDP)	7,2	7,1	6,5	6,4	7,0	6,6
-spotřební daně (v % HDP)	3,5	3,7	3,8	4,0	3,4	3,8
-sociální příspěvky (v % HDP)	16,1	16,2	16,3	16,3	16,2	15,5
-ostatní daně a poplatky (v % HDP)	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9

Na rozdíl od příjmů si **výdaje vládního sektoru** zachovávají svou dynamiku a v roce 2009 podle odhadů vzrostou o 4,6 %. Především díky očekávanému poklesu reálného výkonu ekonomiky a poměrně nízké předpokládané inflaci se zvýší v poměru k HDP až na 44,5 % a přeruší tak pozitivní trend (snižování) nastartovaný v minulých letech.

Vládní spotřeba⁴ oproti roku 2008 vzroste o 4,3 %, což představuje oproti minulému období jen velmi mírný pokles v její dynamice. Vzhledem k hospodářským problémům by tempo konečné spotřeby mělo ještě o něco zvolnit. Výdajové priority by měly být namířeny především do vládních investic případně do investičních dotací vládního sektoru, které mají potenciál v dlouhém období urychlit růst životní úrovně.

Vzhledem k výraznějšímu růstu nezaměstnanosti v důsledku redukce počtu pracovních míst v době hospodářského útlumu dochází také k akceleraci sociálních transferů (především obyvatelstvu), které ve srovnání s rokem 2008 vzrostou o 6,1 %. V porovnání s předcházejícími lety (mimo rok 2008) se i přes krizový vývoj jedná o relativně rozumný růst. Výrazné riziko zde ovšem existuje do budoucna,

⁴ V roce 2008 je spotřeba rozdělena na individuální a kolektivní dle odhadů MF (ČSÚ tato data zatím ještě nemá k dispozici), sledovat tak tyto položky individuálně může být zavádějící a významně se zde také zvyšuje riziko chyby predikce.

neboť rok 2009 bude velmi pravděpodobně též rokem volebním. Pro ilustraci například v roce 2006, kdy se konaly poslední volby do Poslanecké sněmovny, byly schváleny velmi šetřivé zákony, které tempo růstu sociálních transferů vyhnaly až na více než 11 %. Probíhající krize navíc může zesílit motivaci politických stran stimulovat spotřebu (která se může projevit v růstu HDP krátkodobě) a pohřbit tak jednoduchý logický fakt, že dlouhodobý růst je možný pouze skrze lidskou skromnost a růst úspor.

Další rizikovou položkou pro budoucí vývoj vládního sektoru jsou výdajové úroky, které podle odhadů oproti minulému roku vzrostou o 21,3 %. Za tímto vývojem stojí především poměrně velký nárůst dluhu v roce 2008 (přibližně 85 mld. Kč) a dále pak nejistý vývoj v roce současném. Vzhledem k velkému počtu stimulačních balíčků realizovaných v jiných zemích se stává otázkou schopnost absorpce státních dluhopisů. V tomto segmentu trhu by tak mohlo dojít k nárůstu rizikové prémie, což by vedlo k dalšímu růstu nákladů na obsluhu dluhu.

Jako jeden ze způsobů boje proti krizi dojde pravděpodobně v roce 2009 i k akceleraci vládních investic (tvorba hrubého fixního kapitálu), které oproti roku 2008 vzrostou o 8,2 %. Výrazný vliv zde ovšem mají i výdaje spolufinancované z evropských prostředků, které se do deficitu promítají pouze ve výši národního financování.

Naopak jedinou výdajovou položkou, u které dochází k poklesu (o 24,5 %), jsou ostatní výdaje. Zde se projevuje především vliv poklesu výdajových investičních dotací vládního sektoru ostatním subjektům mimo sektor. Tyto dotace jsou do značné míry s dotacemi z EU kompetitivní a v případě financování z evropských prostředků se pak subjekty v mnohem menším měřítku obrací na tuzemský vládní sektor.

Stejně jako v roce 2008 je i v tomto roce uvažována spotřeba emisních povolenek (bez vlivu na deficit) ve výši přibližně 35 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že Česká republika má k dispozici 175 mil. ks emisních jednotek na rok, vznikla už v roce 2008 úspora ve výši 30 mil. ks. V roce 2009 je velmi pravděpodobné (i kvůli hospodářské krizi), že konečná spotřeba povolenek bude také nižší než přiděl pro daný rok. V případě spotřeby 140 mil. ks emisních povolenek v tomto roce tak má Česká republika k dispozici přibližně 65 mil. ks, které může nabídnout k prodeji. Při současném ocenění 250 Kč za ks se tak jedná o možný zdroj financování ve výši přibližně 16 mld. Kč (konkrétní suma závisí na vývoji cen povolenek a směnných kurzů).

Tabulka 2-3: Výdaje vládního sektoru

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Výdaje sektoru vládních institucí (v % HDP)	45,1	45,0	43,8	42,6	42,4	44,5
-vládní spotřeba (v % HDP)	22,1	22,1	21,3	20,3	20,3	21,2
-sociální dávky jiné než naturální sociální tr (v % HDP)	12,9	12,6	12,7	12,9	12,7	13,5
-hrubá tvorba fixního kapitálu (v % HDP)	4,8	4,9	5,0	4,7	4,8	5,3
-ostatní (v % HDP)	5,3	5,4	4,9	4,7	4,5	4,5

Saldo vládního sektoru dosáhne v roce 2009 hodnoty přibližně 167 mld. Kč, což představuje 4,5 % HDP, proti předchozímu roku tak dochází k výraznému zhoršení. Tímto vývojem pravděpodobně projdou všechny subsektory, ale nejcitelnější bude tento vliv především u ústředních vládních institucí, a to kvůli poklesu výnosu daňových příjmů a růstu výdajů hlavně na transfery obyvatelstvu a vládní investice.

Po dobrých výsledcích předchozích dvou let se propadne do deficitu i subsektor místních vládních institucí a skončí se saldem -22,6 mld. Kč. Stejně jako v případě centrální vlády i zde hrají dominantní úlohu především daňové příjmy, které do jisté míry sdílí.

Fondy sociálního zabezpečení (v ČR zdravotní pojišťovny) skončí své hospodaření na přibližně vyrovnané úrovni. I tak se oproti předcházejícím rokům jedná o podstatné zhoršení. Hlavním faktorem je zde výpadek na zdravotním pojištění, které tento subsektor vybírá. V roce 2009 se ovšem předpokládá jistá kompenzace tohoto výpadku formou zvýšení pojistného, které stát platí za své pojištěnce a dále pak dalšími úsporami na provozních výdajích zdravotních pojišťoven.

Celkový deficit vládního sektoru byl ovšem významnou měrou ovlivněn opatřeními, která byla zavedena v důsledku boje proti hospodářské krizi. Již schválená a realizovaná opatření představují v roce 2009 v celkovém deficitu vládního sektoru částku 75,3 mld. Kč. Saldo je dále prohloubeno o 2,1 mld. Kč v důsledku opatření, která ještě nejsou schválena, ale s poměrně velkou mírou pravděpodobnosti schválena v tomto roce budou. Z celkového deficitu 167 mld. Kč tak tato opatření představují téměř polovinu (77,4 mld. Kč).

Výrazné riziko v tomto roce představují případné výdaje na ekologické závazky státu. V současné době je připravován projekt, ve kterém by se měly závazky státu z ekologických záruk převést za úplatu na soukromou firmu, která by následně zajišťovala jejich likvidaci. V případě podpisu smlouvy v tomto roce by se o celou částku zvýšil deficit vládního sektoru.

Tabulka 2-4: Saldo vládního sektoru a subsektorů

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo sektoru vládních institucí	(v % HDP)	-3,0	-3,6	-2,6	-0,6	-1,5	-4,5
Saldo ústředních vládních institucí	(v % HDP)	-2,7	-3,5	-2,6	-1,6	-2,2	-3,9
Saldo místních vládních institucí	(v % HDP)	-0,2	-0,1	-0,4	0,6	0,5	-0,6
Saldo fondů sociálního zabezpečení	(v % HDP)	-0,1	0,0	0,4	0,5	0,3	0,0
Primární saldo	(v % HDP)	-1,8	-2,4	-1,5	0,5	-0,3	-3,2

Box 1: Přehled opatření Národního protikrizového plánu vlády s dopady na veřejné rozpočty v roce 2009 (založeno na roční bázi)

Opatření	Příjmy a výdaje VR ESA 95 (v mld. Kč)		
	P _{VR}	V _{VR}	(P-V) _{VR}
I. Realizovaná a schválená opatření			
1. Zapojení prostředků z rezervních fondů		-1,5	1,5
2. Zvýšení garancí úvěrů malým a středním podnikům	-0,5		-0,5
3. Podpora podnikatelů v zemědělství		2,3	-2,3
4. Posílení Programu rozvoje venkova		0,3	-0,3
5. Investice do vědy a výzkumu nad rámec schváleného návrhu státního rozpočtu		0,3	-0,3
6. Navýšení investic do dopravní infrastruktury		7,2	-7,2
7. Navýšení platů zaměstnanců státního sektoru	0,4	2,7	-2,3
8. Navýšení výdajů na přímé platby - kofinancování		1,0	-1,0
9. Snížení sazby pojistného na nemocenské pojištění a státní politiku zaměstnanosti	-18,4		-18,4
10. Snížení sazby daně z příjmů právnických osob	-6,0		-6,0
11. Navýšení základního kapitálu ČEB			0,0
12. Zvýšení pojistného krytí EGAPu			0,0
13. Změna zákona o pojišťování vývozu se státní podporou			0,0
14. Fiskální impulsy podpory výzkumu a vývoje		1,9	-1,9
15. Snížení záloh na daně z příjmů			0,0
16. Rozšíření uplatnění odpočtu DPH u osobních automobilů	-2,4		-2,4
17. Odložení záloh u poplatníků s méně než 5-ti zaměstnanci		1,0	-1,0
18. Slevy pro zaměstnavatele na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti	-18,0		-18,0
19. Zrychlení odpisů v 1. a 2. odpisové skupině	-9,4		-9,4
20. Dotační program na snižování energetické náročnosti budov		0,0	0,0
21. Posílení dotačního programu PANEL		0,6	-0,6
22. Zvýšení výdajů na zajištění dopravní obslužnosti		2,0	-2,0
23. Snížení sazby DPH na vybrané služby	-6,4		-6,4
Celkem I			-78,5
II. Dosud neschválená či nerealizovaná opatření			
1. Garance a podpora úvěrů malých a středních podniků		2,1	-2,1
Celkem II			-2,1

Dopady uvedených opatření jsou vyčísleny v metodice ESA 95. Z tohoto důvodu se mohou lišit od skutečných nároků na financování z veřejných rozpočtů. Například zvýšení základního jmění ČEB si sice vyžádá uvažované 2 mld. Kč, nicméně v metodice ESA 95 se jedná o finanční operaci bez vlivu na saldo hospodaření, při níž je jedno finanční aktivum (peněžní prostředky – pokles) pouze směřováno za jiné (majetkové účasti státu ve společnosti ČEB – zvýšení). Podobně zapojení prostředků z rezervních fondů na krytí výdajů státního rozpočtu bude sice pro státní rozpočet představovat příjem; v metodice ESA 95 však tento uznatelný není. Ani odložení záloh, představující výpadek daňových příjmů, nepředstavuje změnu ve výši aktuálních daní. V případě snížení sazby DPH na vybrané služby je uveden roční dopad. Do výše vykázaného deficitu je však zahrnut **v poloviční výši**, neboť předpokládáme, že tato změna bude účinná od poloviny roku.

Proti Národnímu protikrizovému plánu vlády neuvádíme pozitivní dopad vázání provozních výdajů jednotlivých kapitol, neboť tyto prostředky budou využity na pokrytí zvýšených nároků vzniklých v oblasti sociálních mandatorních výdajů.

Je však pravděpodobné, že v důsledku dohod parlamentních stran a logiky volebního cyklu budou přijata další protikrizová, resp. předvolební opatření, která uvedený deficit dále prohloubí. V současné době a situaci není MF schopno odhadnout, která z rozličných navrhovaných opatření budou nakonec schválena, kdy budou zavedena do praxe a jaké budou jejich fiskální dopady. Ať už však bude rozsah

přijatých opatření jakýmkoliv, nemusí být jejich profinancování v příštích letech zdaleka jednoduché. Jak absorpční schopnost dluhopisového trhu, tak berní potenciál země budou probíhající krizí zasaženy.

Dluh vládního sektoru

Dluh vládního sektoru dosáhl v roce 2008 hodnoty přibližně 1106 mld. Kč, což představuje 29,8 % HDP. Oproti roku 2007 tak dluh v absolutním vyjádření vzrostl o přibližně 85 mld. Kč, což je tempo, které výrazně předstihuje deficit vládního sektoru (54 mld. Kč), kterým by měl být v dlouhém období dluh především determinován. V případě těchto rozdílů zpravidla dochází k vyšší emisi dluhopisů než je potřeba pro krytí rozpočtových potřeb a zvyšují se tak neefektivně náklady na státní dluh.

Tabulka 2-5: Dluh vládního sektoru

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dluh vládních institucí	(v % HDP)	30,4	29,8	29,6	28,9	29,8	33,8
Dluh ústředních vládních institucí	(v % HDP)	28,1	27,3	27,1	26,5	27,4	31,4
Dluh místních vládních institucí	(v % HDP)	2,6	2,7	2,7	2,5	2,5	2,6
Dluh fondů sociálního zabezpečení	(v % HDP)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

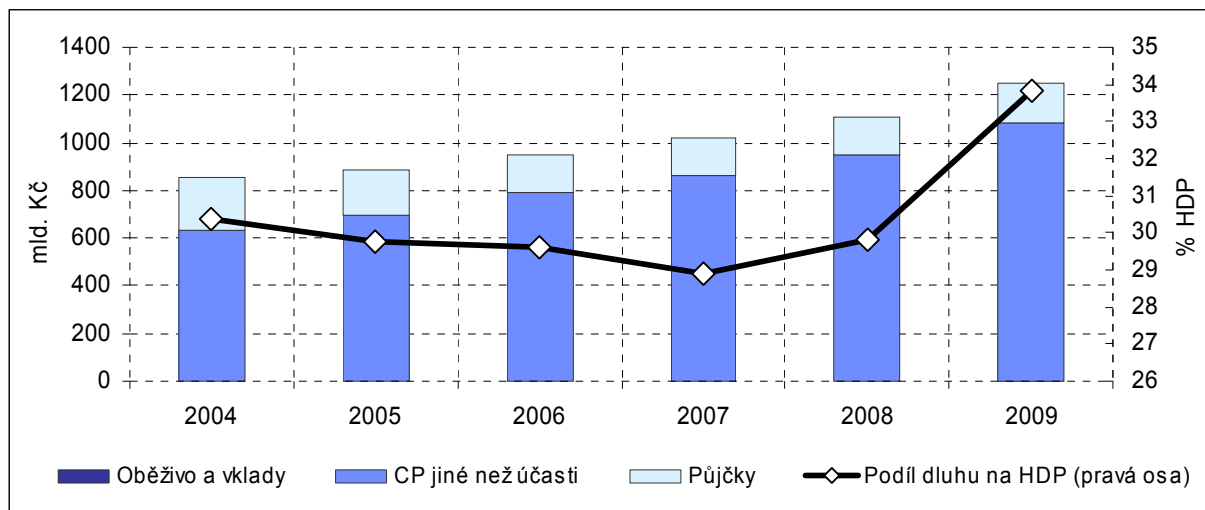
Na konci roku 2009 se předpokládá zadlužení vládního sektoru ve výši přibližně 1250 mld. Kč, což představuje 33,8 % HDP. Na rozdíl od předchozího roku je nárůst dluhu menší než odhadovaný deficit vládního sektoru a očekává se tak financování výdajových potřeb z rezerv minulých let.

Tabulka 2-6: Přejít od deficitu ke změně dluhu

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Úroveň hrubého dluhu	(v % HDP)	30,4	29,8	29,6	28,9	29,8	33,8
Změna hrubého dluhu	(p. b.)	0,3	-0,6	-0,2	-0,7	0,9	4,0
Příspěvky ke změně dluhu							
1. nominální růst HDP	(p. b.)	-2,5	-1,7	-2,1	-2,6	-1,3	0,1
2. vládní saldo	(p. b.)	2,9	3,6	2,6	0,6	1,4	4,5
3. ostatní faktory působící na úroveň dluhu	(p. b.)	-0,1	-2,5	-0,7	1,4	0,8	-0,6
-rozdíl mezi hotovostním a aktuálním přístupem	(p. b.)	-0,7	-0,8	0,4	0,0	-0,8	-0,1
-čistá akumulace finančních aktiv	(p. b.)	0,6	-1,2	-0,9	1,5	1,5	-0,5
z toho: privatizační příjmy	(p. b.)	0,6	3,6	0,1	0,4	0,7	2,1
-přecenění a ostatní faktory	(p. b.)	0,0	-0,5	-0,2	-0,1	0,2	0,0

Na dluhu se nejvíce podílí ústřední vládní instituce, velmi daleko za nimi pak generují dluh ještě místní vládní instituce. Fondy sociálního zabezpečení vykazují dlouhodobě zanedbatelnou míru zadluženosti.

Graf 2-3: Dluh vládního sektoru podle instrumentů



2.3 Mezinárodní srovnání

Vládní saldo

Saldo vládního sektoru zemí EU27 dosáhlo v roce 2008 hodnoty -2,3 % HDP. V důsledku krize bylo přerušeno jeho výraznější a systematické zlepšování z posledních let a zhoršilo se o 1,5 p.b. oproti předchozímu roku 2007. Česká republika se nyní deficitem ve výši 1,5 % HDP nachází pod průměrem EU27.

Nejhoršího vývoje salda vládního sektoru dosáhlo možná překvapivě Irsko s hodnotou -7,1 % HDP v roce 2008. V roce 2009 Irsko očekává další prohloubení deficitu na 10,7 %, což je vůbec nejnepříznivější očekávaná hodnota ze všech zemí EU27 za několik posledních let. Deficit horší než 3 % HDP očekává v roce 2009 v důsledku ekonomických problémů až 12 zemí včetně České republiky (viz Tabulka 5-19), přičemž momentální údaje za Rakousko a Francii nejsou ke konci dubna 2009 známy. S výjimkou Rumunska, Řecka a Spojeného království se vždy jedná o zhoršení oproti předchozímu roku.

Z nových členských států je v posledních letech fiskálně velmi disciplinované Bulharsko, zaznamenávající pravidelně přebytek, a dále Kypr. V dříve úspěšných pobaltských zemích se stav veřejných financí poněkud zhoršil. Nejvyšších přebytků dosahují severské země, i když na rok 2009 všechny shodně očekávají po několika letech přebytkového hospodaření deficit. Konsolidace veřejných rozpočtů se projevuje zejména v Řecku, kde se i přes současné menší výkyvy v důsledku krize daří deficit poměrně úspěšně a dlouhodobě snižovat. Podobně se na tom zdá být i Maďarsko.

Vládní dluh

Dluh vládního sektoru by měl dlouhodobě přibližně reflektovat vývoj deficitů daných zemí. U zemí EU27 dosáhl dluh vládního sektoru v roce 2008 hodnoty 61,5 % HDP, tedy o 2,8 p.b. vyšší než v roce 2007.

Česká republika je na tom z pohledu vládního dluhu relativně dobře. Dluh se dlouhodobě pohybuje na úrovni kolem 30 % HDP (v roce 2008 konkrétně 29,8 %), v posledních letech dokonce pod touto

hranicí, a ČR by prozatím hladce splnila maastrichtské dluhové konvergenční kritérium. V roce 2009 se očekává mírné zhoršení.

Mezi nejzadluženější země EU27 patří stále trojlístek Itálie, Belgie a Řecko, přičemž Itálie je stále jediná země EU27, která by nebyla schopna pokrýt veškerý svůj veřejný dluh ani celkovou roční produkcí, jeho výše v roce 2008 činí 105,8 % HDP. Za povšimnutí stojí určitě pozitivní vývoj dluhu v Bulharsku a na Kypru. Relativně prudké zhoršení zaznamenalo v roce 2008 duo Irsko a Lucembursko, kterému zdatně sekunduje Nizozemsko. Nejnižší podíl vládního dluhu na HDP již tradičně vykazují v Estonsku (viz Tabulka 5-19).

Tabulka 2-7: Saldo a dluh vládního sektoru ve vybraných zemích EU

		Saldo					Dluh				
		2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
EU27	(v % HDP)	-2,4	-1,4	-0,8	-2,3	.	62,7	61,3	58,7	61,5	.
Česká republika	(v % HDP)	-3,6	-2,6	-0,6	-1,5	-4,5	29,8	29,6	28,9	29,8	33,8
Slovensko	(v % HDP)	-2,8	-3,5	-1,9	-2,2	-2,1	34,2	30,4	29,4	27,6	30,4
Polsko	(v % HDP)	-4,3	-3,9	-1,9	-3,9	-4,6	47,1	47,7	44,9	47,1	51,0
Maďarsko	(v % HDP)	-7,8	-9,2	-4,9	-3,4	-2,9	61,7	65,6	65,8	73,0	78,7
Německo	(v % HDP)	-3,3	-1,5	-0,2	-0,1	-2,9	67,8	67,6	65,1	65,9	69,7
Francie	(v % HDP)	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4	.	66,4	63,7	63,8	68,0	.
Velká Británie	(v % HDP)	-3,4	-2,7	-2,7	-5,5	-5,4	42,3	43,4	44,2	52,0	52,9
Itálie	(v % HDP)	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-3,7	105,8	106,5	103,5	105,8	110,5