

1 Úvod

Veřejné finance České republiky se po několikaleté přestávce dostaly v roce 2009 do nepříznivé situace. Ukazuje se, že dočasné zlepšení jejich stavu bylo způsobeno především cyklickým vývojem ekonomiky a provedené reformy od roku 2006 nebyly zdaleka dostatečné pro zajištění udržitelnosti veřejných rozpočtů ve střednědobém horizontu.

V dlouhodobém horizontu se mezi jevy ohrožující veřejné finance ČR přidává i demografický vývoj a z něho vyplývající nepříznivé dopady zejména do důchodového systému. Česká republika se tedy, stejně jako ostatní rozvinuté státy, v příštích letech nakonec nevyhne etapě fiskální konsolidace, ať už její jádro bude spočívat na výdajové nebo na příjmové straně.

Relativně příznivou zprávou, byť spíše co do důvěryhodnosti ČR než co do hospodaření veřejných rozpočtů, je dodržení plánované výše deficitu státního rozpočtu alespoň pro rok 2010. Vládou v červnu schválený plánovaný deficit SR na příští rok byl nakonec nejen dodržen, ale Parlamentu předložený návrh státního rozpočtu počítá pro rok 2010 dokonce s deficitem mírně nižším.

Předkládaný Fiskální výhled vychází ve svých příjmových a výdajových parametrech z návrhu státního rozpočtu a jeho střednědobého výhledu a uvažuje tedy všechna opatření, která byla schválena Vládou a/nebo Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR do 25. 9. 2009 včetně.

Fiskálním výhledem uváděné hodnoty lze považovat za realistické, nicméně jsou podmíněny následujícími předpoklady: i) nedojde k nižšímu/vyššímu než očekávanému hospodářskému růstu, ii) struktura růstu/poklesu jednotlivých složek a faktorů ovlivňujících HDP se nebude významně lišit od stavu předpokládaného v této publikaci a v Makroekonomické predikci, iii) nevejdou v účinnost žádná další stimulační/restriktivní opatření a iv) nedojde k nepředpokládaným časovým nesouladům mezi příjmy a výdaji sektoru vlády.

Tématem tohoto vydání je problematika dlouhodobých fiskálních projekcí. Jde o problematiku, kterou se MF zabývá ve spolupráci s Evropskou komisí v rámci pracovní skupiny pro stárnutí populace. Jedná se o výdaje na penze, zdravotní péči, dlouhodobou péči, vzdělávání a na dávky v nezaměstnanosti.

1.1 Makroekonomický vývoj

Česká ekonomika se vyvíjí pod vlivem světové hospodářské krize. Vzhledem k velikosti české ekonomiky i k její otevřenosti bude její oživení záviset hlavně na vývoji vnějšího prostředí.

V posledním čtvrtletí roku 2008 se skokově změnila vnější podmínky. Výpadek zahraniční poptávky se projevil ve vývoji domácích makroekonomických ukazatelů. Česká ekonomika prošla ve 4. čtvrtletí roku 2008 a v 1. čtvrtletí roku 2009 obdobím ekonomické recese. Výkon ekonomiky se snížil více než o 5 %. Ve 2. čtvrtletí 2009 se již pokles zastavil. Postupně se projevuje zastavení propadu ekonomik našich hlavních obchodních partnerů i stimulační opatření vlády ČR. Podle centrální projekce by se ekonomika měla vrátit k růstu během roku 2010, ale v celém horizontu výhledu by měla přetrvávat záporná produkční mezera s nadprůměrnou nezaměstnaností, podprůměrným využitím výrobních kapacit, ale i s nízkými inflačními tlaky.

Ve spotřebě domácností by se měl během roku 2009 a v roce 2010 postupně projevit pokles zaměstnanosti a od počátku roku 2010 i snížení disponibilního důchodu v důsledku stabilizačních

opatření. Projeví se i snaha domácností vytvářet úspory na pokrytí rizik. Nízká míra inflace by naopak mohla přispívat ke zvýšení spotřeby domácností. Očekáváme rovněž úsporné chování vlády. I přes zvýšené infrastrukturní investice v roce 2009 čeká tvorbu hrubého fixního kapitálu hluboký propad. Pokračuje propad investic do bytové výstavby. Po přehřátí trhu v letech 2007 a 2008 by se situace měla postupně vracet k dlouhodobě udržitelné trajektorii. S ohledem na situaci domácností lze v nejbližším období očekávat spíše opačné vychýlení od této trajektorie. V dalších letech by se již mohlo projevit efektivnější čerpání evropských fondů a s postupně se zlepšující ekonomickou situací by se měly začít rozbíhat i produkční investice soukromého sektoru.

Rok 2009 je rokem výrazné dezinflace. Režim inflačního cílení se sníženým inflačním cílem na 2,0 % od roku 2010, zpevňující kurz koruny a absence nákladových i poptávkových tlaků by měly být zárukou nízkoinflačního vývoje i v dalších letech.

Rozsáhlý pokles zaměstnanosti se zřejmě odrazí v bezprecedentně nízkém tempu růstu objemu mezd a platů v letech 2009 a 2010. Snížování platů ve veřejném sektoru se odrazí i do vývoje mezd v soukromém sektoru. V dalších letech by se mzdová dynamika měla postupně zvyšovat v souladu s tempem růstu nominálního HDP.

Tabulka 1-1: Hlavní makroekonomické indikátory

		2008	2009	2010	2011	2012	2010	2011	2012
			Predikce	Predikce	Výhled	Výhled	Fiskální výhled - květen '09		
Hrubý domácí produkt	(<i>md. Kč, b.c.</i>)	3 694	3 603	3 623	3 812	4 015	3 747	3 923	4 127
	(<i>růst v %, s.c.</i>)	2,7	-5,0	0,3	2,8	3,3	0,8	2,4	3,0
Spotřeba domácností	(<i>růst v %, s.c.</i>)	3,4	0,7	-1,3	2,3	2,5	0,9	2,0	2,5
Spotřeba vlády	(<i>růst v %, s.c.</i>)	1,6	2,0	-1,0	-0,6	-0,2	1,2	0,8	0,0
Tvorba hrubého fixního kapitálu	(<i>růst v %, s.c.</i>)	-1,1	-7,8	-3,9	2,5	3,6	-0,2	2,5	3,0
Příspěvek zahr. obch. k růstu HDP	(<i>proc. body, s.c.</i>)	1,5	-1,0	1,4	0,6	1,0	0,5	0,6	1,0
Deflátor HDP	(<i>růst v %</i>)	1,7	2,7	0,2	2,3	2,0	0,7	2,2	2,2
Průměrná míra inflace	(<i>%</i>)	6,3	0,9	1,4	1,8	2,0	0,9	2,2	2,0
Zaměstnanost (VŠPS)	(<i>růst v %</i>)	1,6	-1,3	-1,9	0,0	0,5	-1,6	-0,4	0,4
Míra nezaměstnanosti (VŠPS)	(<i>průměr v %</i>)	4,4	6,5	8,4	8,2	7,6	7,5	8,3	8,0
Objem mezd a platů (dom. koncept)	(<i>růst v %, b.c.</i>)	8,7	-0,3	-1,1	4,5	5,3	2,3	4,7	5,2
Podíl BÚ na HDP	(<i>%</i>)	-3,1	-1,4	0,4	0,9	0,9	-2,6	-2,3	-1,2
Předpoklady:									
Směnný kurz CZK/EUR		24,9	26,3	24,9	24,1	23,3	25,0	23,9	23,2
Dlouhodobé úrokové sazby (10 let)	(<i>% p.a.</i>)	4,6	4,9	4,3	4,3	4,3	4,5	4,5	4,5
Ropa Brent	(<i>USD/barel</i>)	97,7	61,4	78,8	92,5	92,8	65,5	79,0	85,8
HDP eurozóny (EA12)	(<i>růst v %, s.c.</i>)	0,8	-4,0	0,9	1,7	2,1	-0,5	0,9	1,8

1.2 Záměry fiskální politiky

Již koncem roku 2008 bylo zřejmé, že celosvětový ekonomický pokles tvrdě zasáhne i tuzemskou ekonomiku a kolaps na finančních trzích prodraží dluhovou službu státu. Vláda se v dané situaci pochopitelně soustředila na pomoc tuzemské ekonomice a na zlepšení důvěryhodnosti finanční stability státu. Ještě koncem roku 2008 a následně počátkem roku 2009 byla vládou navržena a přijata

opatření ke zmírnění¹ dopadů krize a k podpoře tuzemské ekonomiky, a to v souhrnné výši cca 2 % HDP.

Tato stimulační opatření pak spolu s působením automatických stabilizátorů vedla k prudkému nárůstu deficitu sektoru vlády až do v září notifikované výše 6,6 % HDP. V této souvislosti je nezbytné upozornit na dvě souvislosti:

1. Při hodnocení nastavení fiskální politiky v letech 2009 a 2010 je potřeba si uvědomit, že výdajové rámce platné pro tyto roky byly nastaveny již v roce 2007, tedy v období nejvyšší konjunktury, a následně byly jen minimálně měněny. V jejich nastavení se tedy částečně odrážela tehdejší optimistická očekávání ohledně budoucího vývoje. Nicméně tato vyšší hladina plánovaných výdajů znamená posílení významu automatických stabilizátorů v české ekonomice v letech 2009 a 2010, a tedy i vyšší deficity.
2. Výše deficitů sektoru vlády v letech 2009 až 2012 je významně ovlivněna předpoklady o dopadech prodeje jednotek přiděleného množství CO₂ (Kjótský protokol). Ačkoliv kumulativní dopad na deficit je za celé období prodeje jednotek přiděleného množství CO₂ a realizace výdajového projektu Zelená úsporám nulový, z důvodu časového nesouladu výnosů a nákladů jsou deficity v jednotlivých letech ovlivněny. Uvedený deficit roku 2009 je zlepšen o téměř 11 mld. Kč, pro roky 2010 a 2011 pracujeme s předpokladem nulového dopadu na deficit a v roce 2012 předpokládáme kompenzující zhoršení deficitu.

Dlouhodobé výrazné překročení deficitního kritéria by mohlo výrazně snížit kredit ČR a následně zvýšit náklady financování vládního dluhu, eventuálně dokonce ztížit prodej státních dluhopisů, a tak zdržet či zcela znemožnit realizaci některých vládních výdajů. Z tohoto důvodu Vláda navrhla a Parlament schválil balíček úsporných opatření zejména pro rok 2010² ve výši cca 1,6 % HDP doplněný ještě o některá další opatření ve výši cca 0,4 % HDP, jež mají za cíl snížit deficit sektoru vlády na plánovaných 5,3 % HDP.

Další léta střednědobého výhledu jsou ovlivňována postupně končící účinností časově omezených protikrizových a úsporných opatření. V konečném důsledku je tak pro rok 2011 plánován deficit sektoru vlády ve výši 5,6 % HDP a v roce 2012 pak 5,5 % HDP. Zhoršení deficitů v letech výhledu proti roku 2010 je důsledkem nestabilní situace způsobené odložením předčasných voleb, s čímž Vláda v době příprav výhledu nepočítala. I z tohoto důvodu mají přijatá opatření spíše ad hoc charakter a o dlouhodobějším fiskálním plánování lze v současnosti hovořit jen s obtížemi.

V červnu 2008 byla s ČR ukončena procedura při nadměrném schodku. Je zřejmé, že ČR se do této procedury koncem roku 2009 vrátí. Na základě v současnosti platného střednědobého výhledu nedojde ke snížení deficitu sektoru vlády pod 3% maastrichtskou hranici. Také snížení strukturálního vládního deficitu na 1 % HDP do roku 2012, ke kterému se ČR zavázala v rámci fiskálních pravidel EU, nebude, při platné metodice výpočtu strukturálního salda, dosaženo. Ačkoliv ČR začíná s fiskální konsolidací jako jedna z prvních zemí EU, je jisté, že Evropská komise nepřipustí překračování 3% deficitů významně za rok 2012. Česká republika tak bude nucena pokračovat ve fiskální konsolidaci.

¹ Z ekonomického pohledu se tempo schvalování protikrizových opatření PSP jeví jako nešťastné. Řada opatření byla schválena až v průběhu léta, jejich protikrizový efekt tak mohl být oslaben.

² Zároveň v roce 2010 přetrvávají i některá stimulační opatření.

Podstatným expanzivním faktorem zůstává příliv prostředků z fondů EU, které v principu nemají bezprostřední vliv na saldo vládního sektoru (mimo kofinancování), protože představují současně vládní příjem i výdaj, ale představují rozsáhlé dodatečné poptávkotvorné zdroje.

Tabulka 1-2: Nastavení fiskální politiky (ESA 95, % HDP)

	2008 <i>Předběžně</i>	2009 <i>Predikce</i>	2010 <i>Výhled</i>	2011 <i>Výhled</i>	2012 <i>Výhled</i>
Saldo vládního sektoru	-2,1	-6,6	-5,3	-5,6	-5,5
Cyklická složka salda	0,8	-1,4	-2,0	-1,9	-1,7
Jednorázové a ostatní přechodné operace	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	-0,3
Strukturální saldo	-2,8	-5,4	-3,3	-3,8	-3,6
Změna strukturálního salda	-1,3	-2,6	2,1	-0,5	0,2