

Konvergenční program

České republiky

duben 2013

Konvergenční program České republiky
duben 2013

Ministerstvo financí ČR
Letenská 15, 118 10 Praha 1

Tel.: 257 041 111
E-mail: podatelna@mfc.cz

ISSN 1804-798X

Vychází 1x ročně, zdarma

Elektronický archiv:
<http://www.mfc.cz/kopr>

Konvergenční program

České republiky

duben 2013

Obsah

Úvod	1
1 Záměry a cíle hospodářské politiky	2
1.1 Fiskální politika	2
1.2 Plnění postupu při nadměrném schodku	2
1.3 Měnová politika	4
1.4 Strukturální politiky	4
2 Makroekonomický scénář.....	6
2.1 Světová ekonomika a technické předpoklady	6
2.2 Aktuální vývoj a střednědobý scénář.....	6
2.3 Vztahy k zahraničí a sektorové bilance.....	10
2.4 Dopady nejvýznamnějších strukturálních reforem na růst.....	10
3 Hospodaření vládního sektoru – deficit a dluh	11
3.1 Aktuální vývoj financí sektoru vládních institucí	11
3.2 Střednědobý rozpočtový výhled	13
3.3 Strukturální saldo, fiskální pozice	16
3.4 Dluh vládních institucí, strategie a stabilita státního dluhu	17
4 Porovnání s předchozím Konvergenčním programem ČR a analýza citlivosti.....	20
4.1 Porovnání se scénářem předchozího Konvergenčního programu ČR.....	20
4.2 Analýza citlivosti	21
4.3 Ověření makroekonomického scénáře prognózami jiných institucí.....	23
5 Udržitelnost veřejných financí	24
5.1 Vládní strategie – reformy	24
5.2 Fiskální dopady stárnutí populace	25
5.3 Vládní garance	27
6 Kvalita veřejných financí – příjmy a výdaje.....	28
6.1 Příjmová strana.....	28
6.2 Výdajová strana	29
6.3 Skladba výdajů sektoru vládních institucí.....	30
7 Změny institucionálního rámce fiskální politiky	32
7.1 Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti	32
7.2 Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti	32
7.3 Státní pokladna	33
7.4 Účetnictví státu.....	34
7.5 Veřejná kontrola	34
Zdroje.....	35
Tabulková příloha	38

Seznam tabulek

Tabulka 1.1: Struktura diskrečních opatření.....	3
Tabulka 1.2: Predikce vývoje salda vládního sektoru	4
Tabulka 2.1: Exogenní předpoklady scénáře	6
Tabulka 2.2: Ekonomický výkon.....	7
Tabulka 2.3: Ceny zboží a služeb.....	8
Tabulka 2.4: Zaměstnanost a náhrady zaměstnancům	9
Tabulka 2.5: Rozklad změny čisté finanční pozice	10
Tabulka 3.1: Dopad reformy přímých daní a odvodů přijaté v roce 2011 na saldo sektoru vládních institucí.....	14
Tabulka 3.2: Dopady opatření konsolidačního balíčku z roku 2012 na saldo sektoru vládních institucí.....	15
Tabulka 3.3: Srovnání autonomního scénáře se záměry fiskální politiky	16
Tabulka 3.4: Vyhodnocení fiskálního úsilí v letech 2012–2015	17
Tabulka 3.5: Dluh sektoru vládních institucí podle subsektorů.....	18
Tabulka 3.6: Státní dluh z hlediska refinancování, úročení a cizoměnové expozice.....	19
Tabulka 4.1: Změna indikátorů scénáře Konvergenčního programu ČR.....	20
Tabulka 4.2: Základní makroekonomické indikátory – citlivostní scénáře	22
Tabulka 4.3: Srovnání scénáře Konvergenčního programu ČR s prognózami jiných institucí	23
Tabulka 6.1: Struktura úsporných opatření ve státní správě v roce 2014	29

Tabulky v příloze

Tabulka P.1a: Ekonomický růst.....	38
Tabulka P.1b: Cenový vývoj	38
Tabulka P.1c: Vývoj trhu práce.....	38
Tabulka P.1d: Rozklad změny čisté finanční pozice	39
Tabulka P.2a: Vývoj hospodaření vládního sektoru	40
Tabulka P.2b: Projekce za nezměněných politik.....	40
Tabulka P.2c: Výdaje určené k úpravě výdajového pravidla Paktu stability a růstu (Expenditure Benchmark)	41
Tabulka P.3: Funkční členění výdajů vládního sektoru	41
Tabulka P.4: Vývoj dluhu vládního sektoru	41
Tabulka P.5: Cyklický vývoj	42
Tabulka P.6: Odchyly od předchozí verze Konvergenčního programu ČR	42
Tabulka P.7a: Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí.....	43
Tabulka P.7b: Podmíněné závazky.....	43
Tabulka P.8: Základní makroekonomické předpoklady	43

Seznam grafů

Graf 2.1: Rozklad růstu HDP	8
Graf 2.2: Produkční mezera	8
Graf 2.3: Harmonizovaný index spotřebitelských cen	8
Graf 2.4: Deflátor HDP a směnné relace.....	8
Graf 2.5: Míra zaměstnanosti a aktivity.....	9
Graf 2.6: Míra nezaměstnanosti	9
Graf 3.1: Salda subsektorů vládních institucí.....	13
Graf 3.2: Dekompozice salda vládního sektoru	17
Graf 5.1: Vliv změny valorizace důchodů na dlouhodobé výdaje na starobní důchody	24
Graf 5.2: Modelované příjmy důchodového účtu.....	26
Graf 5.3: Odhadované saldo důchodového účtu dle projekcí MPSV	26
Graf 5.4: Vývoj státních garancí.....	27
Graf 6.1: Struktura výdajů vládního sektoru ve funkčním členění.....	31

Seznam použitých zkratk

AWG.....	Pracovní skupina pro stárnutí populace
CZK.....	kódové označení české koruny
ČNB.....	Česká národní banka
ČSÚ.....	Český statistický úřad
DPH.....	daň z přidané hodnoty
EDP B.9.....	čisté půjčky/výpůjčky vládního sektoru v metodice aplikované pro EDP
EDP.....	postup při nadměrném schodku
EK.....	Evropská komise
EPC.....	Výbor pro hospodářskou politiku
ERM II.....	Evropský mechanismus směnných kurzů II
ESA 95.....	Evropský systém účtů (1995)
EU, EU27.....	Evropská unie (v rozsahu 27 členských zemí)
EUR.....	kódové označení eura
HDP.....	hrubý domácí produkt
HICP.....	harmonizovaný index spotřebitelských cen
KP.....	Konvergenční program ČR
MF ČR.....	Ministerstvo financí ČR
p.b.	procentní bod
VŠPS.....	Výběrové šetření pracovních sil
USD.....	kódové označení amerického dolaru

Značky použité v tabulkách

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

Uzávěrka datových zdrojů

Makroekonomické datové zdroje v této publikaci jsou vztaženy k 25. březnu 2013, fiskální data k 5. dubnu 2013 a průzkum prognóz makroekonomického vývoje ČR k 18. dubnu 2013.

Poznámka

Publikované součtové údaje v tabulkách jsou v některých případech zatíženy nepřesností na posledním desetinném místě vzhledem k zaokrouhlování.

Úvod

Aktualizace Konvergenčního programu ČR na období 2013–2016 je výjimečná hned v několika aspektech. Počátkem května bude Česká republika již desátým rokem členem Evropské unie. Rok 2013 je také posledním hodnoceným rokem, který je brán v úvahu pro řádné uzavření postupu při nadměrném schodku, vedeného s ČR od 2. prosince 2009. V neposlední řadě je současný rok důležitý z hlediska ukotvení hospodářsko-politické koordinace, tedy rokem dokončení přípravy, projednávání a schvalování řady strukturálních reforem formujících český rozpočtový a fiskální rámec.

Ačkoliv instituty významného prohloubení či posílení mnohostranného rozpočtového dohledu a upevnění koordinace fiskálních, makroekonomických a strukturálních politik v EU byly nastoleny již koncem roku 2011 souborem přímo aplikovatelných nařízení Evropského parlamentu a Rady EU, dalšího pokroku v oblasti fiskálně-rozpočtové bude dosaženo v příštím roce, do kdy země EU musí do svých vnitrostátních předpisů implementovat směrnici o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Ke stejnému datu je pak vyžadováno přijetí parametrů rozpočtové disciplíny a automatické nápravy obsažených ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii, ke které se ČR sice nepřihlásila, nicméně její podstatu hodlá při reformě rozpočtového rámce akceptovat.

Předkládaná aktualizace Konvergenčního programu ČR (KP) byla schválena vládou ČR dne 24. dubna 2013 a je konzistentní s Národním programem reforem ČR, schváleným vládou ČR dne 17. dubna 2013. KP koresponduje s pravidly stanovenými v aktualizovaném stanovisku Hospodářského a finančního výboru Rady (září 2012) k obsahu a formátu programů stability a konvergenčních programů. KP byl taktéž v měsíci dubnu představen a diskutován ve věcně příslušných výborech Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR.

Aktualizace KP vychází z mandátu současné koaliční vlády, jež ve svém Programovém prohlášení ze 4. srpna 2010 vytyčila celou škálu ambiciózních reformních kroků, mezi nimiž nechybí ani reforma veřejných financí, zvýšení transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky a veřejných zakázek včetně omezení korupce. Vláda dále deklarovala záměr reformovat fiskální rámec.

V souladu s Roční analýzou růstu 2013 (EK, 2012c), s doporučením Rady k odstranění nadměrného schodku z 2. prosince 2009 a se stanovisky Rady ke KP z 12. července 2011 a 10. července 2012 byly připraveny či upraveny strukturální reformy zaměřené na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Charakteristiky strukturálních reforem jsou obsaženy v řadě částí KP, nicméně fiskální dopady jsou uvedeny pouze u významnějších z nich.

Konvergenční program je rozdělen do sedmi vzájemně provázaných kapitol. Kapitola Záměry a cíle hospodářské politiky uvádí hlavní směry, kterými se ČR za poslední roky vydala či plánuje vydat. Kapitola reflektuje, že s ČR byl 2. prosince 2009 zahájen postup při nadměrném schodku s doporučením důvěryhodným a udržitelným způsobem snížit do roku 2013 včetně poměr deficitu vládního sektoru pod 3 % HDP. Příslušné výbory Parlamentu ČR byly o všech minulých doporučeních Rady EU k nápravě nadměrného schodku informovány.

Makroekonomický scénář KP je postaven na datech známých k 25. březnu 2013. I s vyloučením politických faktorů je budoucí vývoj zatížen značnými nejistotami. Hlavní zdroje rizik pramení z problémů v eurozóně a přenosů negativních externích šoků do české ekonomiky. Pro rok 2013 aktuálně očekáváme stagnaci s výhledem mírného oživení v dalších letech (blíže 2. kapitola).

Fiskální predikce, diskutovaná ve 3. kapitole, stejně jako dosažený výsledek hospodaření vládního sektoru za rok 2012, vychází z výsledků dubnové fiskální notifikace (uzávěrka datových zdrojů k 5. dubnu 2013). Saldo sektoru vládních institucí očekáváme pro rok 2013 ve výši –2,8 % HDP. Dluh vládních institucí letos pravděpodobně stoupne na 48,5 % HDP. Vláda je v následujících letech odhodlána dbát jak na udržitelnost veřejných financí, tak i přespříliš procyklicky fiskální restrikcí neovlivňovat hospodářství a obnovit důvěru v ekonomiku zajištěním stability podnikatelského prostředí.

Na fiskální část navazuje 4. kapitola analýzou citlivosti krátkodobých šoků, které mají vliv na vývoj české ekonomiky a na finance vládního sektoru. Neméně podstatnou částí této kapitoly je pak ověření makroekonomického rámce KP prognózami nezávislých institucí a vysvětlení stěžejních rozdílů vůči loňské aktualizaci KP.

V 5. kapitole jsou sledovány dlouhodobé dopady současného nastavení penzijního systému. Pozornost je věnována dočasnému omezení indexace penzí, stejně jako zavedení dobrovolného fondově financovaného pilíře zabezpečení ve stáří. Kapitola uzavírá stručný přehled o podmíněných závazcích.

Poslední dvě kapitoly potom postihují kvalitativní stránku veřejných financí a úpravu institucionálního prostředí. Zabývají se jednak změnami, které posilují kvalitu veřejných financí na příjmové a výdajové straně (kapitola 6), a dále změnou institucionálních vazeb či změnou fungování systému veřejné správy včetně reformy rozpočtového rámce (kapitola 7).

1 Záměry a cíle hospodářské politiky

Prioritou hospodářské politiky pro následující období je ve světle Fiskální strategie (MF ČR, 2012a) nalezení takového hospodářsko-politického mixu, který v krátkém období minimalizuje negativní vazbu mezi růstem ekonomiky a efekty fiskální konsolidace. I přes vyčerpané možnosti měnové politiky v ČR akomodovat fiskální diskreci standardními nástroji, oslabení domácí poptávky a podlomení externího prostředí je sice žádoucí usilovat o odstranění nadměrného schodku, zároveň je však třeba při nastavování tempa konsolidace zohlednit možné dopady do výkonu české ekonomiky.

1.1 Fiskální politika

Opatření ke zmírnění deficitu veřejných financí na rok 2010 a 2011 byla pojímána spíše za účelem rychlého řešení fiskálních nerovnováh. Hlavním cílem v oblasti veřejných financí tak bylo primárně snížení deficitu za celý sektor vlády. Na jaře roku 2012 byl vládou přijat extenzivní balíček (MF ČR, 2012d), jehož posláním byla další konsolidace vládního sektoru.

Fiskální a rozpočtová politika po roce 2010 je determinována postupnou přípravou a realizací hlubších strukturálních reforem na poli diverzifikace zdrojů financování zabezpečení ve stáří, reformy systému zdravotnictví, zjednodušení a zefektivnění systému sociálních dávek či v neposlední řadě snížení administrativní zátěže modifikací daňového systému a jeho správy (blíže kapitoly 5, 6 a 7).

V červenci 2012 se potom vláda ČR usnesla (usnesení č. 556/2012), že v letech 2012 až 2015 zachová střednědobé fiskální úsilí, ale nebude jej dále prohlubovat z důvodu oslabené domácí poptávky a celkové kondice ekonomiky (viz kapitola 2.2). To by mělo zajistit jak splnění závazků vůči EU ohledně nadměrného deficitu (viz kapitola 1.2), tak i žádoucí nezvyšování procyklického působení fiskální politiky. Následně na konci roku bylo rozhodnuto, že by z důvodu stability prostředí nebylo vhodné přespříliš volatilizovat parametry daňové politiky. V dubnu společně s aktualizací původních částek a stanovením nové částky výdajového rámce pro státní rozpočet a státní fondy bylo usnesením vlády ČR (č. 283/2013) kladné fiskální úsilí transformováno na fiskální stimul, a to převážně na konci horizontu KP.

1.2 Plnění postupu při nadměrném schodku

Na základě očekávaného překročení referenční hranice pro deficit vládního sektoru v roce 2009 byl s ČR dne 2. prosince 2009 zahájen postup při nadměrném schodku. Rada (2009) doporučila do roku 2013 (včetně) důvěryhodným a udržitelným způsobem snížit vládní deficit pod hodnotu 3 % HDP. V doporučení je dále uloženo:

- i) v období 2010–2013 zajistit průměrné roční fiskální úsilí¹ ve výši 1 % HDP;
- ii) specifikovat opatření, která jsou nutná pro nápravu nadměrného schodku do roku 2013, dovolí-li to cyklické podmínky a
- iii) urychlit redukci deficitu, budou-li hospodářské nebo rozpočtové podmínky příznivější, než se původně předpokládalo.

V souvislosti s dosavadní zkušeností s dodržováním střednědobých výdajových rámců byla ČR vyzvána (kromě Rady, 2009; i v EK, 2012a) k jejich důraznějšímu vynucování, jakož i ke zlepšení monitoringu v celém průběhu rozpočtového procesu.

Dále Rada identifikovala potřebu změny v oblasti penzijní a zdravotní reformy tak, aby se předešlo potenciálním negativním implikacím souvisejícím se stárnutím obyvatelstva.

Při hodnocení KP z roku 2011 a dosaženého stupně pokroku ve výše zmíněných oblastech, Rada (2011) dále ČR vyzvala, aby:

- i) v roce 2011 provedla plánovanou konsolidaci a přijala opatření trvalé povahy kompenzující výpadky příjmů či překročení plánovaných výdajů;
- ii) přijala fiskální opatření plánovaná na rok 2012;
- iii) podpořila cíle hospodaření vládního sektoru na rok 2013 konkrétními opatřeními;
- iv) nebyly kráceny prorůstové výdaje;
- v) zvýšila efektivitu veřejných investic;
- vi) pokračovala v přesunu daňového zatížení z práce na spotřebu a
- vii) zlepšila dodržování daňových povinností a redukovala daňové úniky.

Též byla upřena pozornost na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, jak u průběžného, tak i u fondově financovaného pilíře penzijního systému. Úsilí ČR by se dle Rady mělo soustředit na další změny průběžného pilíře, aby systém v budoucnu nevytvářel fiskální nerovnováhu. U tehdy plánovaného fondového pilíře Rada doporučila zavést komplexní důchodovou refor-

¹ Fiskální úsilí je definováno jako meziroční změna cyklicky očištěného salda bez jednorázových a dočasných opatření.

mu. Současně doporučila zajistit atraktivitu systému, průhlednost a nízkou úroveň administrativních nákladů.

V neposlední řadě při hodnocení loňské aktualizace KP (Rada, 2012) byla ČR navíc vyzvána, aby:

- i) zajistila plánovaný pokrok směrem k nápravě nadměrného deficitu v daném časovém rámci;
- ii) dodržela schválený rozpočet na rok 2012 a specifikovala opatření trvalé povahy nezbytná pro rok 2013;
- iii) zabezpečila počínaje rokem 2014 průměrné roční strukturální úsilí nutné k dosažení střednědobého rozpočtového cíle včetně dodržení tempa růstu upravených výdajů vládního sektoru daným novelizovaným Paktem o stabilitě a růstu;
- iv) vyhnula se plošným škrtům ve výdajích;
- v) zintenzivnila úsilí ve zvyšování efektivity veřejných výdajů;
- vi) přesunula vysoké zdanění práce směrem ke zdanění nemovitostí a environmentálním daním;
- vii) snížila diskrepanci v oblasti zdanění mezi zaměstnanci a osobami sebezaměstnanými a
- viii) přijala opatření zlepšující výběr daní, omezující daňové úniky a zlepšující dodržování daňových předpisů zavedením Jednoho inkasního místa pro všechny daně.

Tabulka 1.1 nastiňuje výši meziročních diskrečních opatření realizovaných mj. v duchu doporučení Rady. Ze struktury je patrné, že byla použita diskrece jak na příjmové, tak i výdajové straně.

Tabulka 1.1: Struktura diskrečních opatření

(meziroční diskreční změna, dopad na saldo v % HDP)

	2010	2011	2012
Přímé daně	0,3	0,4	-0,2
Nepřímé daně	0,8	0,0	0,3
Ostatní příjmy	-0,1	0,2	0,2
Sociální dávky	0,1	0,2	-0,1
Platy ve vládním sektoru	0,2	0,2	-0,1
Zefektivnění a racionalizace VS	0,5	0,2	0,0
Ostatní veřejné výdaje	0,1	0,0	0,1
Celkový dopad na saldo	1,9	1,3	0,2

Pozn.: Položka „Ostatní veřejné výdaje“ v roce 2012 nezahrnuje finanční kompenzaci církvím a plošné korekce EU prostředků.
Zdroj: MF ČR.

1.2.1 Opatření na rok 2010

Z realizovaných diskrečních opatření v roce 2010 patřilo k nejvýznamnějším zvýšení obou sazeb daně z přidané hodnoty, zvýšení sazeb spotřebních daní, zdvojnásobení sazeb daně z nemovitostí a zrušení některých protikrizových opatření. Kromě toho byly navýšeny stropy příspěvků na sociální a zdravotní pojištění. Výdajová strana byla korigována snížením vybraných sociálních dávek, zmrazením důchodů a snížením objemu prostředků na platy a funkční místa. Dále došlo k plošné redukci výdajů jednotlivých kapitol

státního rozpočtu. Celkově činil rozsah diskrečních opatření na rok 2010 1,9 % HDP. Důslednou realizací schválených rozpočtů se ve srovnání s rokem 2009 podařilo meziročně zlepšit strukturální deficit o 0,5 p.b., a snížit tak schodek vládního sektoru na úroveň 4,8 % HDP.

1.2.2 Opatření na rok 2011

V roce 2011 byly implementovány změny v rozsahu cca 1,3 % HDP rozložené rovnoměrně mezi příjmy a výdaje. Objem prostředků na platy ve státní správě poklesl o 10 % a snížil se objem platů ústavních činitelů, na druhé straně byl navýšen objem prostředků na platy učitelů a lékařů. Kromě toho došlo k dalšímu rušení některých sociálních dávek či k redukci jejich rozsahu. V neposlední řadě byly provedeny plošné škrtky v některých výdajových oblastech státního rozpočtu, a sníženy tak i nemandatorní běžné a kapitálové výdaje. Na příjmové straně byla zachována výše příspěvků na sociální zabezpečení a např. zvýšeny sazby u mýtného. Opatření pomohla snížit strukturální deficit o významných 1,4 p.b. na 3,0 % HDP, výsledkem čehož byl celkový deficit ve výši 3,3 % HDP. V roce 2011 byly kromě konsolidačních diskrečních změn přijaty i stěžejní zákony reformující penzijní systém (kapitoly 5.1.1 a 5.1.2) a systém zdravotnictví (viz např. MF ČR, 2012c).

1.2.3 Opatření na rok 2012

Hospodaření vládního sektoru v roce 2012 bylo ovlivněno ve velké míře jednorázovými výdajovými opatřeními, která v součtu navýšila deficit o téměř 1,8 % HDP na 4,4 % HDP (finanční kompenzace majetkového vyrovnání státu s církvemi ve výši 1,5 % HDP a plošné škrtky v nárocích na refundaci prostředků z EU fondů v objemu cca 0,3 % HDP). Ostatní diskreční opatření působila v úhrnu pozitivně, avšak ve výsledku se vzájemně téměř negovala. Také kvůli prohlubující se záporné produkční mezeře pak strukturální saldo dosáhlo dalšího zlepšení na úroveň -1,7 % HDP. Detailnějšímu rozboru hospodaření vládního sektoru v roce 2012 se věnuje samostatná subkapitola 3.1.1.

1.2.4 Plán a cíle fiskální konsolidace

Primárním záměrem vlády je ukončit postup při nadměrném schodku na základě skutečnosti z roku 2013 a dále neprohlubovat procyklické působení fiskální politiky. Zároveň má vláda vůli, jakmile to situace umožní (pravděpodobně rok 2015 a 2016), přispět v záporné fázi produkční mezery k oživení české ekonomiky prostřednictvím nižšího daňového zatížení, aniž by opět došlo k překročení hranice 3 % HDP. Cíl vyrovnat celkový rozpočet v roce 2016 a dosáhnout v tomto roce střednědobého rozpočtového cíle ve výši 1% strukturálního deficitu v poměru k HDP byl tedy odložen na dobu, kdy se podaří obnovit důvěru v ekonomice a znovu nastartovat udržitelný hospodářský růst.

Obecně je množné říci, že se v celém horizontu predikce střetávají dva protichůdné faktory. Na počátku predikce jde o vysokou cyklickou složku salda a nižší diskreční změny, na konci výhledu KP potom o postupné uzavírání záporné produkční mezery a vyšší záporné diskreční změny. Blíže se létům výhledu věnuje kapitola 3.2.

1.3 Měnová politika

Měnová politika České národní banky (ČNB) je i nadále prováděna v režimu cílování inflace. S inflačním cílem definovaným jako meziroční růst indexu spotřebitelských cen ve výši 2 % s tolerančním pásmem ± 1 p.b. ČNB i nadále chápe inflační cíl jako střednědobý. Skutečná inflace se tedy může od inflačního cíle přechodně odchýlit, např. v důsledku úprav nepřímých daní, na jejichž primární dopady měnová politika standardně nereaguje.

Dosavadní nízkoinflační vývoj české ekonomiky a vysoká kredibilita ČNB se projevují v pevném ukotvení inflačních očekávání na hodnotách blízkých inflačnímu cíli. Stabilita krátkodobých úrokových sazeb je konzistentní s makroekonomickým scénářem MF ČR, který počítá s pomalu končící recesí a následným postupným ožíváním.

Aktualizovaná strategie přistoupení ČR k eurozóně schválená vládou ČR v srpnu 2007 nestanovila cílové datum vstupu do eurozóny s tím, že toto datum se odvine od vyřešení problematických bodů v rámci

1.4 Strukturální politiky

Priority a cíle ČR v oblasti strukturálních politik jsou podrobně popsány v Národním programu reformy ČR 2013 (ÚV, 2013a), zde je uveden pouze výčet nejdůležitějších z nich.

1.4.1 Trh práce

ČR se hodlá zaměřit na zlepšení slučitelnosti rodinného a pracovního života, posílení veřejných služeb zaměstnanosti či podporu příchodu kvalifikovaných pracovníků ze zahraničí. V tomto ohledu ČR rozšíří nabídku služeb péče o děti předškolního věku, upraví vstup a pobyt cizinců na území ČR a přijme řadu dílčích opatření s cílem zvýšit kvalitu a efektivitu služeb zaměstnanosti.

1.4.2 Podnikatelské prostředí

Změny v oblasti podnikatelského prostředí jsou zacíleny především na modernizaci a zefektivnění fungování veřejné správy, rozvoj služeb pro podnikání a boj proti korupci. Schvalovacím řízením prochází zákon o zvýšení transparentnosti akciových společností, jenž umožní identifikovat vlastníky akciové společnosti. Dále pak

Tabulka 1.2: Predikce vývoje salda vládního sektoru

(v % HDP)

	2014	2015	2016
Saldo vládního sektoru	-2,9	-2,8	-2,8

Pozn.: Saldo označuje čisté výpůjčky vládního sektoru v metodice aplikované pro postup při nadměrném schodku (EDP B.9).

Zdroj: MF ČR.

zásadní reformy veřejných financí a od posílení pružnosti české ekonomiky. V této souvislosti je vstup do systému kurzů ERM II i nadále chápán pouze jako nezbytná podmínka pro přijetí eura a délka pobytu v něm by proto měla být minimální.

Společný dokument MF ČR a ČNB „Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladivosti ČR s eurozónou“, který vláda schválila 20. prosince 2012, konstatuje, že přetrvávající fiskální problémy eurozóny spolu s vyvíjejícím se institucionálním prostředím v EU v současnosti nevytvářejí prostředí příznivé pro přijetí jednotné měny v ČR. Z hlediska vlastní připravenosti na přijetí eura je zejména nutno pokračovat v procesu konsolidace veřejných rozpočtů a zvýšit pružnost trhu práce. S ohledem na tyto skutečnosti vláda v souladu se schválenou Aktualizovanou strategií přistoupení ČR k eurozóně prozatím nestanovila cílové datum vstupu do eurozóny a nebude v průběhu roku 2013 usilovat o vstup do mechanismu ERM II.

bude zlepšen proces zadávání veřejných zakázek a zvýšena jeho transparentnost (blíže subkapitola 6.2.2).

1.4.3 Vzdělávání

Reformy jsou zacíleny v první řadě na zefektivnění systému vzdělávání a jeho přizpůsobení potřebám české ekonomiky, která je výrazně orientovaná na průmysl a export. Nejdůležitějším opatřením v této oblasti je připravovaná reforma vysokého školství, která klade důraz na zvýšení transparentnosti a kvality terciárního vzdělávání. Reforma se dotýká především oblastí akreditací, financování a úpravy pravomocí orgánů vysokých škol.

1.4.4 Výzkum, vývoj a inovace

Mezi hlavní cíle ve sféře výzkumu, vývoje a inovací patří rozvoj podmínek pro „excelentní výzkum“, rozvoj spolupráce mezi podnikovou sférou a výzkumnými institucemi a podpora inovačního podnikání. ČR připravuje novou metodiku hodnocení a financování výsledků výzkumných organizací, na jejímž základě budou organizacím rozdělovány veřejné prostředky. K dalším opatřením náleží programy podpory poskyto-

vání rizikového kapitálu a zlepšení využití potenciálu průmyslového vlastnictví.

1.4.5 Energetika a klimatická změna

Česká republika aktivně prosazuje cíl zvyšování energetické účinnosti a snižování emisí skleníkových plynů. Za tímto účelem budou i nadále podporovány projekty přispívající ke snižování energetické náročnosti budov, průmyslové výroby a dopravy. Pokud jde o obnovitelné zdroje energie, ČR usiluje o nápravu dřívějších opatření a snížení jejich dopadů na státní rozpočet, podnikatelský sektor a na konkurenceschopnost české ekonomiky.

1.4.6 Dopravní infrastruktura

S cílem zvýšení kapacity a kvality dopravní infrastruktury se ČR zaměří na dobudování páteřní dopravní sítě a napojení zbývajících regionů či stěžejních průmyslových center na hlavní trasy. Klíčové bude zajištění potřebných finančních prostředků a jejich hospodárné využití na stanovené projekty. Za účelem efektivnějšího plánování proto budou schváleny strategické dokumenty Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050 a Dopravní sektorové strategie.

2 Makroekonomický scénář

Makroekonomický scénář KP je koncipován jako konzervativní se snahou o vyvážení možných kladných i záporných odchylek ekonomického vývoje při maximálním využití současného stavu znalostí.

Česká ekonomika se po celý rok 2012 nacházela v recesi. Z ní by sice již během 1. pololetí 2013 mohla vystoupit, hospodářské oživení by však mělo být velmi pozvolné. Pro rok 2013 počítáme se stagnací hospodářského růstu, k mírnému oživení ekonomické aktivity by mělo dojít v roce 2014. Míra inflace by se neměla výrazněji odchýlit od inflačního cíle ČNB. Recese se již projevuje i na trhu práce, výrazné zhoršení však nepředpokládáme. Poměr deficitu běžného účtu platební bilance k HDP by měl zůstat na udržitelné úrovni nezakládající žádná rizika pro vznik makroekonomické nerovnováhy.

2.1 Světová ekonomika a technické předpoklady

Vývoj i výhled světové ekonomiky je v jednotlivých regionech velmi různorodý. V USA pokračuje mírné oživení tažené spotřebou domácností. Japonsko očekává výstup z recese na základě fiskálních i monetárních stimulů. Pozitivně ke globálnímu růstu přispívají i ekonomiky zemí Brazílie, Ruska, Indie a Číny.

Naopak v EU27 jako celku se v roce 2012 HDP snížil o 0,3 %, a dosud tak nebyla překonána předkrizová úroveň. Za hlavní příčinu slabého výkonu lze označit pokles spotřeby domácností (jdoucí ruku v ruce s nárůstem sklonu k úsporám), která je negativně ovlivněna pokračující fiskální konsolidací a nepříznivou situací na trhu práce. Hospodářský vývoj v jednotlivých zemích EU27 přitom zůstává značně odlišný.

Předpoklady scénáře KP jsou oproti zimní prognóze EK (2013a) opatrnější. Očekáváme, že se HDP EU27 v roce 2013 sníží o 0,2 % (proti růstu o 0,1 % v prognóze EK), pro rok 2014 pak počítáme s růstem ekonomického výkonu o 0,7 % (proti 1,6 % v prognóze EK). Dle našeho

názoru bude stlačená spotřebitelská poptávka při stále vysoké úrovni nezaměstnanosti silně působit na reálnou ekonomiku EU, a oživení tak bude jen velmi pozvolné.

V roce 2012 činila průměrná cena ropy Brent 111,7 USD/barel, a šlo tak o historicky rekordní cenu ropy. V horizontu scénáře KP předpokládáme pozvolný pokles ceny k hranici 96 USD/barel v roce 2016, přičemž pro roky 2013 a 2014 počítáme s mírně nižší cenou ropy než zimní prognóza EK.

Pro směnný kurz USD/EUR jsme zvolili předpoklad stability kolem úrovně 1,30 USD/EUR. Na rozdíl od zimní prognózy EK, která pro roky 2013 a 2014 počítá s kurzem ve výši 1,35 USD/EUR, očekáváme slabší kurz eura. Kurz koruny vůči euru by měl po mírném oslabení v roce 2013 nepatrně posilovat a v roce 2016 dosáhnout úrovně cca 24,6 CZK/EUR. Předpoklad o vývoji krátkodobých úrokových sazeb je konzistentní s plněním inflačního cíle ČNB.

Tabulka 2.1: Exogenní předpoklady scénáře

		2012	2013	2014	2015	2016
USD/EUR směnný kurz	roční průměr	1,28	1,30	1,30	1,30	1,30
CZK/EUR směnný kurz	roční průměr	25,1	25,4	25,2	24,9	24,6
Výnos do doby splatnosti státních dluhopisů 10R	v % p.a.	2,8	2,2	2,3	2,7	3,1
PRIBOR 3M	v % p.a.	1,0	0,5	0,6	0,7	1,0
HDP EU27	reálný růst v %	-0,3	-0,2	0,7	1,3	1,6
Cena ropy (Brent)	USD/barel	111,7	108,0	102,0	98,8	95,8

Zdroj: ČNB (2013), Eurostat (2013), MMF (2013a). Výpočty MF ČR.

2.2 Aktuální vývoj a střednědobý scénář

2.2.1 HDP a strana poptávky

Ekonomický výkon ČR prozatím nedosáhl úrovně vrcholu cyklu před recesí na přelomu let 2008 a 2009. Podle aktuálních dat se HDP v roce 2012 meziročně snížil o 1,3 %, ekonomika se přitom v průběhu celého roku nacházela v recesi. Z ní by sice již v 1. pololetí 2013 mohla vystoupit, oživování ekonomické aktivity by však mělo být velmi pozvolné. I tak by ale měl HDP za celý rok 2013 vykázat meziroční stagnaci. V roce

2014 by se HDP mohl zvýšit o 1,2 %, a to při kladném příspěvku zahraničního obchodu i hrubých domácích výdajů. Pro další roky předpokládáme postupné zrychlování růstu až na 2,6 % v roce 2016.

Spotřebu domácností tlačuje jejich nepříznivá příjmová situace, nízká úroveň důvěry a zhoršující se situace na trhu práce. Díky mírnému oživení ekonomiky by však v roce 2014 již mohlo dojít i k oživení spotřeby,

jejíž růst by se měl postupně zvyšovat až na 2,5 % v roce 2016.

Opatrná fiskální politika by se v letech 2013 až 2015 měla odrazit v poklesu reálné vládní spotřeby, jenž se projeví stagnací zaměstnanosti v rozpočtové sféře a redukcí nákupů zboží a služeb.

Dosavadní vývoj tvorby hrubého fixního kapitálu chápeme jako výslednici slabé domácí i zahraniční poptávky a nízkého příspěvku vládních investic, které budou působit i v nejbližším období. Dlouhodoběji by nové investice mohly být stimulovány postupně se zlepšující ziskovostí podniků i vyšším přílivem prostředků z fondů politiky soudržnosti EU za předpokla-

du překonání obtíží s jejich čerpáním. Výsledkem by měl být pokles investic o 0,4 % v roce 2013, následovaný mírně akcelerujícím růstem až na 3,1 % v roce 2016. U zásob předpokládáme v horizontu scénáře nižší kladné příspěvky k růstu v souvislosti s mírným oživením ekonomiky.

Oblast zahraničního obchodu představuje v současné době hlavní pozitivní faktor ekonomického vývoje. Příspěvek zahraničního obchodu k meziročnímu růstu HDP za rok 2012 dosáhl výrazných 1,5 p.b. a kladné příspěvky předpokládáme i v celém horizontu makroekonomického scénáře.

Tabulka 2.2: Ekonomický výkon

(úroveň v mld. CZK, přírůstky v %, příspěvky k růstu v p.b.)

	Kód ESA	2012 úroveň	2012	2013	2014	2015	2016
			přírůstek				
1. Reálný HDP	B1*g	3792	-1,3	0,0	1,2	2,1	2,6
2. Nominální HDP	B1*g	3843	0,1	0,4	2,1	3,6	3,7
Složky reálného HDP							
3. Výdaje na konečnou spotřebu domácností	P.3	1881	-3,5	-1,2	1,0	2,1	2,5
4. Výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí	P.3	785	-1,0	-0,2	-1,7	-0,8	0,1
5. Tvorba hrubého fixního kapitálu	P.51	902	-1,7	-0,4	0,9	2,6	3,1
6. Změna stavu zásob a čisté pořízení cenností (% HDP)	P.52+P.53	12	0,3	0,4	1,0	1,2	1,3
7. Vývoz zboží a služeb	P.6	2894	3,8	1,3	3,7	4,9	5,4
8. Dovoz zboží a služeb	P.7	2681	1,9	0,9	3,5	4,7	5,1
Příspěvky k růstu HDP							
9. Domácí poptávka (efektivní)		-	-2,4	-0,8	0,4	1,5	2,0
10. Změna stavu zásob a čisté pořízení cenností	P.52+P.53	-	-0,4	0,3	0,5	0,2	0,1
11. Saldo dovozu a vývozu zboží a služeb	B.11	-	1,5	0,4	0,3	0,4	0,5

Pozn.: Reálné úrovně jsou v cenách roku 2011. Změna stavu zásob a čisté pořízení cenností na řádce č. 6 vyjadřují podíl změny zásob k HDP v běžných cenách. Příspěvek změny stavu zásob a čistého pořízení cenností k růstu HDP je spočten z reálných hodnot.

Zdroj: ČSÚ (2013a), MF ČR (2013a).

2.2.2 Potenciální produkt a pozice v ekonomickém cyklu

V současných podmínkách je obtížné oddělit vliv prohloubení záporné produkční mezery a zpomalení růstu potenciálního produktu, což vede k tomu, že výsledky rozkladů nejsou robustní a je nutné k nim přistupovat se značnou obezřetností.

Recese z přelomu let 2008 a 2009 i z roku 2012 vedly ke značnému zpomalení dynamiky potenciálního produktu a současně uvrhly ekonomiku do hluboce záporné produkční mezery. Ta se projevuje nízkým využitím výrobních kapacit, zvýšenou mírou nezaměstnanosti i malým počtem volných pracovních míst.

Produkční mezera by se měla po prohloubení k -3 % v letech 2013 a 2014 s obnovením ekonomického růstu postupně uzavírat a v roce 2016 by měla dosáhnout cca -1 %. K jejímu úplnému uzavření by tak došlo až za horizontem scénáře KP.

Nejvíce zasaženou složkou potenciálního produktu je souhrnná produktivita výrobních faktorů. Růst její trendové složky klesl z maxima 4,1 % v roce 2005

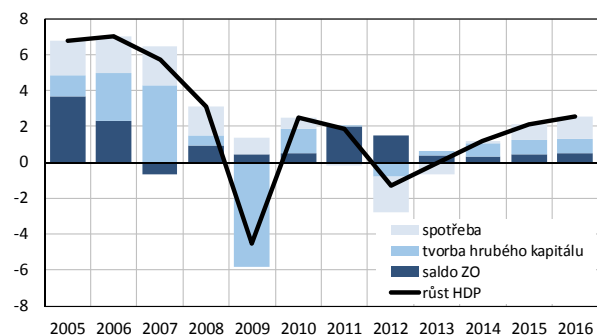
k nule v roce 2011 a v roce 2012 dokonce souhrnná produktivita výrobních faktorů poklesla o 0,2 %. Propad investic vedl ke snížení příspěvku růstu zásoby kapitálu. Navíc se od roku 2010 začal poměrně silně projevovat negativní vliv demografického vývoje. Naopak příspěvek míry participace je výrazně pozitivní. Projevují se zde efekty demografické struktury i zvýšená potřeba obyvatel zapojit se do pracovního procesu pro alespoň částečné vyrovnání poklesu reálných disponibilních příjmů.

Podle našich propočtů se růst potenciálního produktu od roku 2010 drží pod 1 %, i když tento výsledek pravděpodobně podhodnocuje skutečnost.

Domníváme se však, že zpomalení růstu ekonomického potenciálu dosáhlo svého dna již v roce 2011. V horizontu makroekonomického scénáře KP by se mělo tempo růstu potenciálního produktu pohybovat mírně nad 1 %.

Graf 2.1: Rozklad růstu HDP

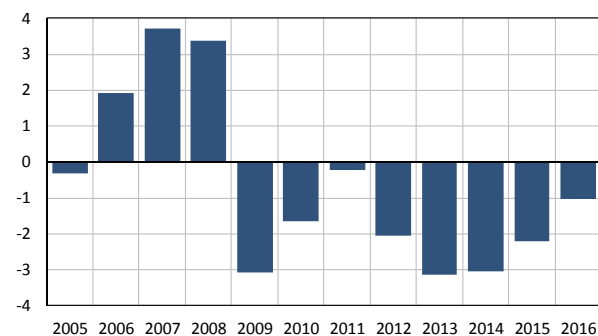
(růst v %, příspěvky k růstu v p.b.)



Zdroj: ČSÚ (2013a), MF ČR (2013a). Výpočty MF ČR.

Graf 2.2: Produkční mezeře

(v % potenciálního produktu)



Zdroj: Výpočty MF ČR.

2.2.3 Ceny

Míra inflace, měřená harmonizovaným indexem spotřebitelských cen, v roce 2012 dosáhla 3,5 %. Významně k tomu přispělo zejména zvýšení redukované sazby daně z přidané hodnoty z 10 % na 14 %. Ačkoliv je hodnota loňské inflace ve srovnání s průměrem EU27 o 0,9 p.b. vyšší, lze českou ekonomiku z dlouhodobého pohledu charakterizovat jako nízkoinflační.

V letech 2013 až 2015 by se míra inflace měla pohybovat v blízkosti inflačního cíle ČNB, tj. okolo 2 %. Pro rok 2016 pak scénář počítá se zpomalením růstu spotřebi-

telských cen na 1,1 %, neboť k 1. lednu 2016 by dle platného legislativního stavu měly být sjednoceny sazby DPH na 17,5 %.

Očekáváme, že díky vysoké kredibilitě ČNB zůstanou inflační očekávání pevně ukotvena v blízkosti inflačního cíle. K nízké míře inflace by měla přispívat vysoká míra konkurence na vnitřním trhu, setrvání české ekonomiky v záporné produkční mezeře, tendence k mírnému zhodnocování kurzu koruny a jen pozvolný růst jednotkových nákladů práce.

Tabulka 2.3: Ceny zboží a služeb

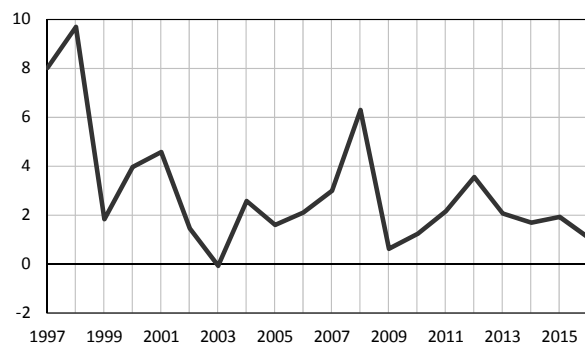
(indexy 2005=100, přírůstky v %)

	2012 úroveň	2012 přírůstek	2013 přírůstek	2014 přírůstek	2015 přírůstek	2016 přírůstek
1. Deflátor HDP	107,4	1,4	0,4	0,9	1,4	1,1
2. Deflátor spotřeby domácností	113,7	2,3	1,2	1,2	1,8	1,1
3. HICP	120,3	3,5	2,1	1,7	1,9	1,1
4. Deflátor spotřeby vlády	117,2	1,5	1,4	1,2	1,3	0,9
5. Deflátor investic	103,2	0,6	0,2	0,6	0,6	0,7
6. Deflátor vývozu zboží a služeb	96,5	3,0	1,2	0,0	0,7	0,6
7. Deflátor dovozu zboží a služeb	101,7	3,6	1,7	0,3	0,7	0,5

Zdroj: ČSÚ (2013a), Eurostat (2013). Výpočty MF ČR.

Graf 2.3: Harmonizovaný index spotřebitelských cen

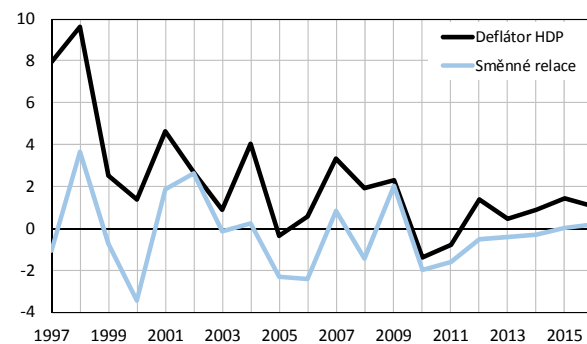
(meziroční růst v %)



Zdroj: Eurostat (2013). Výpočty MF ČR.

Graf 2.4: Deflátor HDP a směnné relace

(meziroční změna v %)



Zdroj: ČSÚ (2013a). Výpočty MF ČR.

2.2.4 Trh práce a mzdy

I přes nepříznivou hospodářskou situaci v roce 2012 vzrostla zaměstnanost o 0,4 %. K růstu však pozitivně přispíval pouze segment podnikatelů bez zaměstnanců, což pravděpodobně odráží vysokou míru zdanění závislé práce a zvýšenou snahu o nákladovou optimalizaci. Dopady na příjmy vládního sektoru jsou tak jednoznačně negativní.

Sezónně očištěná míra nezaměstnanosti se zvyšovala po celý rok 2012, meziročně vzrostla o 0,3 p.b. na 7,0 %. Tento vývoj je důsledkem zejména nižší schopnosti krátkodobě nezaměstnaných najít si práci. Očekávaný mírný pokles reálného HDP v letošním roce i zpožděné efekty roku 2012 by měly vyústit v další nárůst míry nezaměstnanosti až na 7,7 % v roce 2014. Očekáváme, že legislativní úpravy z roku 2012 by měly i nadále působit pozitivně a indikátory trhu práce by se mohly od roku 2014 zlepšovat, a to i přes poměrně nízký hospodářský růst.

V horizontu KP dále předpokládáme růst míry participace. Zvyšovat se bude počet obyvatel ve věkových skupinách s nejvyšší mírou participace, což bude jen částečně vyváжено pohyby u ostatních skupin; celkový demografický efekt tedy bude kladný. Dále bude poziti-

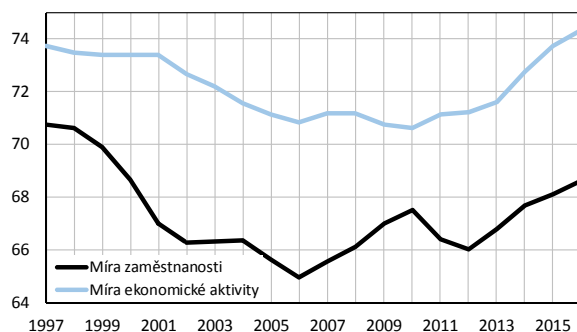
vně působit postupné zvyšování statutárního věku odchodu do důchodu, který by se měl v menší míře promítnout do zvyšování efektivního důchodového věku.

Náhrady zaměstnancům (součet objemu mezd a platů a příspěvků na sociální zabezpečení placených zaměstnavatelem) vzrostly v roce 2012 o 2,0 % v důsledku propadu reálné produktivity práce a mírného poklesu počtu zaměstnanců. I takto nízké tempo však mělo za následek nejvyšší růst jednotkových nákladů práce od roku 2002.

Pro rok 2013 počítáme s nízkým růstem náhrad zaměstnancům ve výši 1,3 %, a to vlivem pouze pomalého zlepšování ekonomické situace v soukromém sektoru i zmrazení objemu platů v rozpočtové sféře. Nezanedbatelný vliv na tempo růstu v letošním roce bude mít také proběhlá výplata výrazných mimořádných odměn již v roce 2012, jež reflektuje snahu uniknout novému zdanění nad stropy sociálního pojištění (tzv. solidární přírůžkou k dani). V dalších letech by měly náhrady zaměstnancům růst v průměru o 3,3 %, tedy tempem přibližně shodným s dynamikou růstu nominálního HDP.

Graf 2.5: Míra zaměstnanosti a aktivity

(v %)

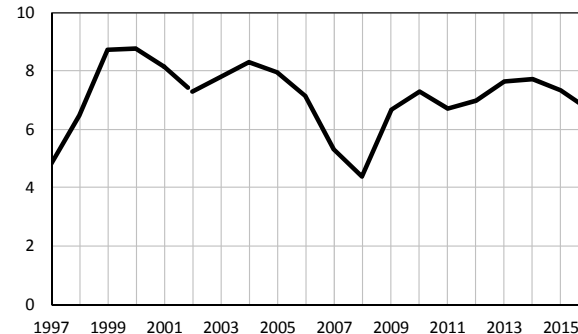


Pozn.: Míra zaměstnanosti z VŠPS je mezi roky 2001 a 2002 vzhledem k metodickým změnám nesrovnatelná.

Zdroj: ČSÚ (2013c). Výpočty MF ČR.

Graf 2.6: Míra nezaměstnanosti

(v %)



Pozn.: Míra nezaměstnanosti z VŠPS je mezi roky 2001 a 2002 vzhledem k metodickým změnám nesrovnatelná.

Zdroj: ČSÚ (2013c). Výpočty MF ČR.

Tabulka 2.4: Zaměstnanost a náhrady zaměstnancům

(cenové úrovně v běžných cenách, přírůstky v %)

Kód ESA	2012	2012	2013	2014	2015	2016
	úroveň	přírůstek				
1. Zaměstnanost (tis. osob)	5092	0,4	-0,2	0,0	0,1	0,2
2. Zaměstnanost (mld. odpracovaných hodin)	9,2	-1,2	-0,3	-0,2	0,1	0,0
3. Míra nezaměstnanosti (%)	7,0	7,0	7,6	7,7	7,3	6,7
4. Produktivita práce na osobu (tis. CZK/osobu)	762	-1,7	0,2	1,2	2,0	2,4
5. Hodinová produktivita práce (CZK/hod)	420	0,0	0,2	1,4	2,1	2,5
6. Náhrady zaměstnancům (mld. CZK)	D.1 1659	2,0	1,3	2,7	3,1	4,0
7. Náhrady na zaměstnance (tis. CZK/osobu)	401	2,1	1,5	2,8	3,0	3,9

Pozn.: Zaměstnanost je v konceptu domácího pojetí z národních účtů. Míra nezaměstnanosti je v metodice VŠPS. Produktivita práce byla spočtena jako reálný HDP (v cenách roku 2011) na zaměstnanou osobu či na odpracovanou hodinu.

Zdroj: ČSÚ (2013a, 2013c). Výpočty MF ČR.

2.3 Vztahy k zahraničí a sektorové bilance

V souladu s požadavky Code of Conduct je tato subkapitola zpracována v metodice národních účtů, která na základě vztahu mezi investicemi a úsporami umožňuje přebytek či deficit ve vztazích k zahraničí beze zbytku rozdělit mezi jednotlivé ekonomické sektory. Od analogické běžně používané metodiky běžného účtu platební bilance se liší aktualizací, zařazením některých položek a tím, že navíc zahrnuje jevy jako kapitálové transfery.

Z hlediska změny čisté pozice vůči nerezidentům je česká ekonomika pouze velmi mírně deficitní. V roce 2012 dosáhl poměr salda čistých půjček/výpůjček k HDP -1,4 %.

Tento výsledek je souhrnem postupně se zvyšujícího přebytku bilance zboží a služeb, deficitní bilance primárních důchodů (odliv dividend podniků v zahraničním vlastnictví) a běžných transferů a přebytkové bilance kapitálových transferů zejména vlivem investičních dotací z rozpočtu EU. V horizontu KP by v této oblasti nemělo dojít k zásadním změnám.

Z hlediska sektorových bilancí by při téměř konstantním poměru finanční pozice vlády vzhledem k HDP mělo dojít k postupnému snižování přebytků soukromého sektoru a mírnému navyšování čistých výpůjček vůči nerezidentům.

Tabulka 2.5: Rozklad změny čisté finanční pozice

(v % HDP)

	Kód ESA	2012	2013	2014	2015	2016
1. Změny čisté finanční pozice vůči nerezidentům	B.9	-1,4	-1,3	-1,2	-1,3	-1,6
<i>z toho</i> : Bilance zboží a služeb		5,3	5,4	5,4	5,7	6,1
<i>z toho</i> : Bilance primárních důchodů a transferů		-7,9	-7,9	-7,9	-8,3	-9,1
<i>z toho</i> : Bilance kapitálových transferů		1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
2. Změny čisté finanční pozice soukromého sektoru	B.9	3,0	1,5	1,6	1,5	1,2
3. Změny čisté finanční pozice vlády	EDP B.9	-4,4	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8
4. Statistická diskrepance		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Pozn.: Údaje z národních účtů. Rok 2012–2013 notifikace. Rok 2014–2016 výhled.

Zdroj: ČSÚ (2013a). Výpočty MF ČR.

2.4 Dopady nejvýznamnějších strukturálních reforem na růst

Dopady připravovaných i již schválených významných strukturálních reforem se ve většině případů projeví až v dlouhém období, neboť se jedná o zásadní systémové změny, jejichž cílem je zvýšení růstu potenciálního produktu i zaměstnanosti a současně úspora veřejných

financí. V horizontu makroekonomického scénáře KP by se tedy jejich vliv měl projevit pouze v omezené míře. Z výše uvedených důvodů nelze v současné době dopady hlavních reformních opatření na hospodářský růst a zaměstnanost přesněji kvantifikovat.

3 Hospodaření vládního sektoru – deficit a dluh

Recese z přelomu let 2008 a 2009 přinesla nejenom v ČR výrazné zhoršení hospodaření sektoru vládních institucí. Následující dva roky vedly ke snižování celkových i strukturálních deficitů, a to za situace mírného růstu ekonomiky, odhodlání koaliční vlády, režimu postupu při nadměrném schodku, tlaku mezinárodních institucí na urychlenou konsolidaci a v prostředí až místy hysterické senzitivity finančních trhů. Deficit vládního sektoru se z úrovně 5,8 % HDP v roce 2009 podařilo aktivními zásahy a reformami snížit na 3,3 % HDP v roce 2011 a nebyť statisticko-účetní operace zachycení finanční kompenzace státu s církvemi, dosáhl by v roce 2012 hodnoty 2,8 % HDP, a to i přes plošné korekce refundací z EU. V dalším období bude udržen schodek v poměru k HDP bezpečně pod 3% hranicí na relativně stabilní výši, což umožní v závěru horizontu predikce použít získaný „polštář“ ke stimulaci ekonomiky.

3.1 Aktuální vývoj financí sektoru vládních institucí

3.1.1 Hospodaření v roce 2012

Podle předběžných údajů ČSÚ skončilo hospodaření vládního sektoru v roce 2012 deficitem ve výši 4,4 % HDP, oproti předchozímu roku se tak na první pohled jedná o výrazné zhoršení ve výši 1,1 p.b. Tento výsledek je ovšem dán zahrnutím kapitálového transferu ve výši 59 mld. Kč v souvislosti se schválením zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (viz např. MF ČR, 2011a), a dále pak zahrnutím kapitálového transferu z důvodu plošných korekcí neuznaných výdajů spolufinancovaných z EU (viz např. MF ČR, 2012b) ve výši přibližně 12 mld. Kč do výsledku roku 2012. Pokud bychom očistili výdajovou položku kapitálových transferů o tento vliv v celkové výši 71 mld. Kč, výsledný deficit v roce 2012 by dosáhl 2,5 % HDP, a oproti roku 2011 by došlo ke zlepšení salda vládního sektoru o 0,8 p.b.

Celkové příjmy vzrostly oproti roku 2011 o necelé 1 % především kvůli dynamice daňových příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení. Nejvýraznější růst zaznamenal výnos daně z přidané hodnoty (nárůst o 3 %). Ovšem ve světle zvýšení redukované sazby této daně o 4 p.b. od 1. ledna 2012 jde pouze o mírný nárůst zapříčiněný 1,4% poklesem nominální spotřeby domácností.

Spotřební daně naopak dokázaly svou velmi nízkou elasticitu vůči fluktuaci ve spotřebě domácností, kdy i přes její propad vzrostly výnosy daně o 1,3 %. Z hlediska diskrečních opatření došlo pouze ke zvýšení daně z tabáku s dopadem lehce převyšujícím 2 mld. Kč. Co se týče ostatních daní ze spotřeby, byl zaveden odvod výnosu z loterií s diskrečním efektem 7,7 mld. Kč. Nicméně pro vyčíslení čistého dopadu je nutné odečíst vliv snížení či zrušení poplatků z hracích automatů (1,2 mld. Kč).

Výnos daně z příjmu fyzických osob vzrostl v roce 2012 o 1,1 %, kdy byl poměrně výrazně brzděn diskrečními opatřeními v úhrnné výši kolem 8 mld. Kč (jednalo se hlavně o zvýšení slevy na dítě o 1800 Kč ročně a ukončení přechodného snížení základní slevy na poplatníka). Výnos korporátní daně poklesl o 0,4 %, přičemž zde nebyla provedena žádná diskreční opatření s vý-

raznějším fiskálním dopadem. V současné době se u korporátních daní jedná pouze o první odhad skutečnosti, který bude zpřesněn v říjnových Notifikacích vládního deficitu a dluhu na základě odevzdaných daňových přiznání. Inkaso příspěvků na sociální zabezpečení vzrostlo o 1,3 % a jde v podstatě o plně autonomní vývoj.

Výrazný propad na příjmové straně oproti roku 2011 nastal u kapitálových transferů, které poklesly o 26,1 %. Hlavním důvodem je meziroční pokles investičních dotací o více než 12 mld. Kč. Jedná se o snížení aktuální dotace zdrojů z EU, kterou jsou financovány zejména investice, kde konečným příjemcem je subjekt vládního sektoru. Převážnou část (11 mld. Kč) pak lze přičíst subjektům v ústřední vládě, a to hlavně Ředitelství silnic a dálnic, v menší míře Správě železniční dopravní cesty a veřejným vysokým školám. Tyto položky se pak následně u podobných subjektů projeví v poklesu vládních investic. Dynamika ostatních příjmových položek byla v podstatě obdobná jako v roce 2011.

Výdaje vládního sektoru v roce 2012 vzrostly o 3,4 %, za čímž stojí dva výše zmiňované kapitálové transfery v úhrnné výši 71 mld. Kč. V případě očištění by došlo k poklesu výdajů o necelé 1 %.

Výdaje na konečnou spotřebu vzrostly pouze o 0,4 %, a podtrhávají tak snahu o úspornou politiku vlády. Nejrychleji rostoucí významnou složkou vládní spotřeby byly naturální sociální dávky (výdaje spojené primárně se zdravotní péčí), jež se zvýšily o 2,4 %, a u kterých se v podstatě jednalo z velké části o autonomní vývoj. Na tento rok bylo sice schváleno několik diskrečních opatření, jakými jsou zvýšení spoluúčasti pacientů či jiné změny v systému zdravotnictví (kategorizace lůžek, jednodenní chirurgie, platby léků), pozitivní efekt byl ovšem v podstatě kompenzován růstem redukované sazby daně z přidané hodnoty a růstem platů lékařů. Oproti roku 2011 mezispotřeba poklesla o 1,8 %. O pokles se v podstatě rovnoměrně podělil sektor ústřední vlády a místní vlády. Náhrady zaměstnancům pak vzrostly pouze o 0,6 % kvůli několika mzdovým úpravám (hlavně nárůst platů pedago-

gickým pracovníkům), k poklesu došlo především na místní úrovni.

Nejvýraznější pokles na výdajové straně (o více než 15 %) byl zaznamenán u tvorby hrubého kapitálu. Největší snížení se projevilo u subjektů v ústřední vládě (přibližně o 10 mld. Kč). Tento pokles indikuje spojitost s výše zmíněným poklesem příjmových investičních dotací z EU. Na ústřední úrovni tak došlo pravděpodobně k poklesu investic financovaných z evropských zdrojů a v konečném důsledku se snížila potřeba spolufinancování, které bude pravděpodobně v řádu jednotek mld. Kč. K největšímu úbytku došlo u Ředitelství silnic a dálnic a Správy železniční dopravní cesty, v o něco menší míře pak i u organizačních složek státu. O přibližně 3 mld. Kč došlo také ke zlepšení v souvislosti s operacemi s použitými fixními aktivy. Přibližně o 6 mld. Kč pak poklesla nově pořízená hmotná fixní aktiva u místních vládních institucí, jejichž investiční dotace z EU se snížila pouze marginálně (cca o 1 mld. Kč). Jedná se tak velmi pravděpodobně o pokles investic převážně z národních zdrojů.

Další relativně výrazně klesající položkou na výdajové straně byly kapitálové transfery, které ovšem musí být pro tyto účely očištěny o operace již zmiňované v úvodu této kapitoly. Mimo těchto operací se jedná o pokles přibližně 6,5 mld. Kč, v němž dominantní část (5,5 mld. Kč) tvoří snížení kapitálových transferů u kapitoly Všeobecná pokladní správa, a který souvisí se snížením příspěvků na stavební spoření.

Ostatní výdajové položky se pak povětšinou vyvíjely autonomně. Nicméně na jejich nižší než průměrné dynamice je do jisté míry vidět snaha o úspornou politiku. Díky tomu došlo k výraznému fiskálnímu úsilí napříč subjekty a transakcemi s projevy v úsporách na investičních výdajích, kapitálových transferech a daňových diskrecích.

3.1.2 Hospodaření v roce 2013

V roce 2013 očekáváme dosažení deficitu ve výši 2,8 % HDP, což je o 1,6 p.b. lepší výsledek než v předcházejícím roce, po očištění výsledku roku 2012 o finanční kompenzace církvím a plošné EU korekce se ovšem jedná o zhoršení o 0,3 p.b. dané cyklickým vývojem.

Celkové příjmy by měly vzrůst oproti předchozímu roku o 1,2 % primárně kvůli příjmům daňovým, které by se měly meziročně zvýšit o 1,6 %. Do tohoto růstu se promítá celá řada diskrečních opatření, kdy nejvýrazněji působí zvýšení redukované a základní sazby daně z přidané hodnoty o 1 p.b. Celkový efekt této změny by měl být přibližně 15 mld. Kč. Vyšší inkaso se očekává i u daně z příjmů fyzických osob, kde působí diskreční opatření s předpokládaným celkovým efektem téměř 7 mld. Kč (jedná se např. o zrušení základní slevy pro pracující důchodce, zavedení statutární progresse k daňové sazbě přírážkou ve výši 7 % u vyšších příjmů či omezení výdajových paušálů). Pozitivní diskreční změna

je také anticipována u spotřebních daní (např. zvýšení sazby z cigaret) a u daně z převodu nemovitostí (zvýšení sazby o 1 p.b. na 4 %). Naopak negativní dopad u sociálního pojištění by měl mít výpadek inkasa z důvodu převedení prostředků do systému důchodového spoření (aktualizovaně ve výši přibližně 6 mld. Kč).

Ve srovnání s rokem minulým se očekává mírné navýšení investičních dotací ze zdrojů EU, ovšem vzhledem k současné poměrně nejisté situaci je zvolen spíše konzervativní předpoklad nárůstu o přibližně 6 %.

Výdaje by měly oproti minulému roku poklesnout o 2,4 %, v čemž hrají výraznou roli výše zmíněná jednorázová opatření, po očištění o tyto vlivy by došlo k nárůstu výdajů o 1,9 %. Výdaje na konečnou spotřebu vlády by měly vzrůst o 1,2 %, a to především kvůli rychlejšímu růstu mezispotřeby, kde se oproti propadům z minulých let očekává 2,2% nárůst daný autonomním vývojem a změnou sazeb u daně z přidané hodnoty. U zbylých dvou významných složek vládní spotřeby (náhrady zaměstnancům a naturální sociální dávky) se předpokládá stagnace, resp. mírný autonomní nárůst.

U tvorby hrubého kapitálu se po třech letech výrazného poklesu v řadě očekává obnovení růstu o přibližně 4 %. Ten by měl být financován okolo poloviny z evropských zdrojů. Tvorba hrubého kapitálu je oproti roku 2009 již na relativně velmi nízké úrovni (cca 60 %), a nedá se tedy očekávat, že by byl pravděpodobný další výrazný propad v investicích. Pokles nominální výše investic v minulosti tak značí relativně „nezdravé“ užití úspor, které může vést k vytváření implicitního dluhu. V případě ekvivalentní investiční aktivity jako v roce začátku krize by se deficit, za jinak nezměněných okolností, velmi pravděpodobně pohyboval výrazně nad 3 % HDP, a to i v letech výhledu.

Na druhou stranu se v poklesu nominální výše investic může teoreticky projevat i vliv, který se obtížně kvantifikuje – kvalita zadávání a kontrola veřejných zakázek. Důsledná kontrola by mohla vést k poklesu cen vysoutěžených projektů, kde by nominálně docházelo k tlaku na pokles tvorby hrubého kapitálu. Ovšem tento trend by byl označen za jednoznačně pozitivní, protože reálná výše investic by zůstala zachována. Další tlak na pokles cen pramení z nepříznivé situace například v sektoru stavebnictví a tím důraznější konkurenci při vypisování veřejných zakázek. Tyto efekty by mohly dále posílit od začátku roku, kdy vstoupil v platnost nový zákon o zadávání veřejných zakázek.

V predikci na rok 2013 není uvažováno s prodejem kmitočtových pásem mobilním operátorům, stejně tak s příjmem z prodeje emisních povolenek, což by v případě realizace zlepšilo saldo. Na druhou stranu záporné riziko hospodaření vládního sektoru představují případné další korekce neuznaných refundací z EU, přičemž výslednou částku nelze v současné době korektně stanovit. Rizika predikce letošního deficitu se tak jeví jako vyrovnaná.

3.2 Střednědobý rozpočtový výhled

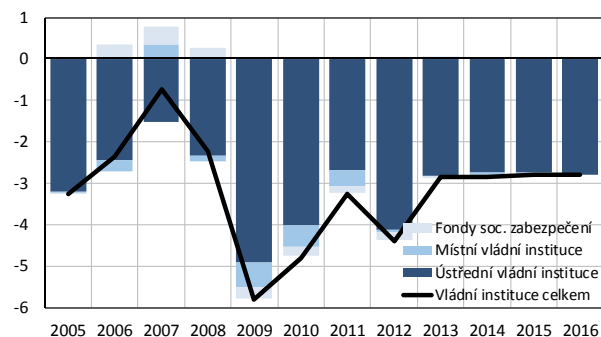
Střednědobý výhled rozpočtu pro roky 2014–2016 předpokládá víceméně stabilní poměr salda vládního sektoru mezi $-2,8\%$ a $-2,9\%$ HDP. Predikujeme, že tohoto výsledku bude dosaženo i přes očekávanou vysoce zápornou produkční mezeru v letech 2013 a 2014 kolem 3% potenciálního produktu (viz subkapitola 2.2.2), tj. v obdobné průměrné roční výši jako v roce 2009, kdy schodek vládního sektoru v poměru k HDP atakoval téměř 6% hranici.

Současné nastavení fiskální politiky je dáno na jedné straně vládou schválenou (24. dubna 2013) aktualizací výdajového rámce pro státní rozpočet a státní fondy na léta 2014–2016, na straně druhé předpoklady o vývoji ostatních jednotek vládního sektoru z dostupných podkladů. Na tvaru fiskální politiky se podílí celá řada opatření, která byla přijata již v minulých letech a jejichž účinnost byla naplánována na léta budoucí.

Hospodaření vládního sektoru bylo vždy silně ovlivňováno saldem ústřední vlády (Graf 3.1), což se s největší pravděpodobností nezmění ani v budoucnu. S rostoucím oživením ekonomiky v závěru horizontu střednědobého výhledu lze navíc předpokládat vyšší příjmy všech jednotek sektoru vládních institucí z vyššího inkasa daňových titulů citlivých na průběh hospodářského cyklu.

Graf 3.1: Salda subsektorů vládních institucí

(v % HDP)



Pozn.: Rok 2012–2013 notifikace. Rok 2014–2016 výhled.

Zdroj: ČSÚ (2013b). Výpočty MF ČR.

3.2.1 Očekávaný vývoj příjmů

Jendou z nejvýraznějších změn v oblasti příjmů vládního sektoru je záměrná absence vyšší daňové diskrece převážně v roce 2014. Důvodem pro toto rozhodnutí vlády je především snaha stabilizovat daňové prostředí v podmínkách slabé důvěry v ekonomiku a nízkých očekávání ekonomických subjektů.

Z tohoto titulu a za účelem dále restriktivně neovlivňovat ekonomiku bylo ustoupeno od některých diskrečních změn plánovaných v rámci konsolidačního balíčku z roku 2012 (MF ČR, 2012d). Rovněž bylo rozhodnuto ponechat stávající legislativní stav v oblasti účinnosti zřízení Jednoho inkasního místa a s ním spojeným souborem daňových opatření na rok 2015 (vý-

jimkou jsou některá opatření podléhající rekodifikaci). Tato změna způsobí v roce 2014 namísto výpadku příjmů cca o 22,4 mld. Kč jejich nárůst o 1,7 mld. Kč, jelikož některé drobné změny se plánují provést již v roce 2014. Efekt balíčku Jednoho inkasního místa a změny platnosti jeho části se tedy podepíše na příjmech vládního sektoru v roce 2015 propadem o 22,8 mld. Kč, v roce 2016 pak růstem o 8,4 mld. Kč. Strukturu tohoto balíčku znázorňuje Tabulka 3.1. Celkově však propad zvláště daní z příjmů bude brzděn balíčkem konsolidačních opatření z roku 2012, který příjmy zvyšuje o 2 mld. Kč v roce 2015 a výdaje o 16,5 mld. Kč v témže roce.

Inkaso daně z příjmu fyzických osob by mělo v roce 2014 vzrůst obdobným tempem jako v roce 2013, tedy okolo 5% . Polovinu jeho nárůstu lze přisuzovat $2,7\%$ růstu objemu mezd a platů v ekonomice a zbytek menším diskrečním změnám, jako je omezení daňového zvýhodnění na dítě pouze na rezidenty z EU, Norska a Islandu v objemu 2,5 mld. Kč či dodatečné dopady zrušení základní slevy pro pracující důchodce a zavedení druhého daňového pásma u příjmů nad stropy na příspěvky na sociální pojištění. Dále budou od roku 2014 rekodifikací daňových zákonů spjatých s Jedním inkasním místem osvobozeny dividendy od zdanění, avšak jejich aktuální dopad se projeví až v roce 2015.

V roce 2015 bude osobní důchodová daň silně ovlivněna reformou přímých daní a odvodů v souvislosti s Jedním inkasním místem. Celkový propad výnosu vlivem diskrečních opatření je odhadován na 17,2 mld. Kč, což pravděpodobně způsobí pokles inkasa o necelých 7% . Stěžejními faktory změny bude odlišný základ daně, výše sazby a slev na dani, u kterých je samotný dopad na saldo odhadován na téměř -26 mld. Kč. Naopak pozitivní vliv by mělo mít zrušení zaměstnaneckého paušálu v rozsahu 10,5 mld. Kč, který měl být novelou zákona spojenou s Jedním inkasním místem zaveden. V neposlední řadě by mělo osvobození dividend (viz výše) přinést výpadek cca 2,5 mld. Kč.

V roce 2016 bude negativně na meziročně v podstatě stagnující daňový výnos působit ukončení statutárního progresu (cca 2,1 mld. Kč) a opětovné zavedení základní slevy pro pracující důchodce (2,5 mld. Kč).

Rozpočtově nejvýznamnějším příjmem pro vládní sektor v ČR jsou příspěvky na sociální a zdravotní pojištění (bezmála 39% celkových příjmů v roce 2012). I zde se projeví vliv reformy přímých daní a odvodů, kdy dojde k přesunu 2 p.b. statutární sazby ze zaměstnavatele na zaměstnance v roce 2015. Dále dojde k zatížení zaměstnaneckých benefitů pojistným, vyjma stravenek, což by se mělo promítnout do příjmů snížením o 2 mld. Kč. Mimo to předpokládáme, že přesun daňového zatížení ze zaměstnavatele na zaměstnance by měl příznivě ovlivnit růst mezd a platů, což by im-

plikovalo vyšší základ zdanění pro důchodové daně a příspěvky na sociální zabezpečení. U osob samostatně výdělečně činných by se stejnou reformou mělo snížit celkové daňové zatížení o 6,4 mld. Kč. V roce 2016 navíc dojde k ukončení platnosti zrušení stropů u příspěvků na zdravotní pojištění (dopad -1,8 mld. Kč). Po celou dobu se také bude projevovat mírně negativní efekt opt-outu (v průměru cca 0,7 mld. ročně).

Scénář této aktualizace KP opět počítá s příjmy z úrazového pojištění poskytovaného prostřednictvím vládního sektoru, neboť příslušný zákon zatím nebyl zrušen a jeho účinnost byla odložena. Příjmy z tohoto titulu by měly dosáhnout výše 5,3 mld. Kč, po očištění o plánované výdaje na dávky úrazového pojištění pak výše 0,8 mld. Kč.

Daň z příjmů právnických osob nebude v roce 2014 výrazněji měněna (vyjma úprav se zanedbatelným fiskálním dopadem jako je např. zvýšení limitu darů na 10 % či odpočet na vědu a výzkum). V roce 2015 bude mít stejně, jako u daně z příjmů fyzických osob, akurální dopad zavedení osvobození dividend z roku předchozího (-5,5 mld. Kč), což by mělo generovat pokles výnosu o 1,4 %. Na rok 2016 nejsou žádné změny uvažovány.

Daň z přidané hodnoty nebude z důvodu diskrečních zásahů v letech 2014 a 2015 příliš vychylována. V roce 2015 dojde ke snížení registračního prahu z 1 mil. Kč na 750 tis. Kč s očekávaným přínosem 2,4 mld. Kč do rozpočtu v prvním roce platnosti. Naproti tomu v roce následujícím by se měly obě sazby daně z přidané

hodnoty sjednotit na 17,5 %, což samo o sobě přinese výpadek 16,1 mld. Kč. V letech 2014 a 2015 tak bude růst inkasa daně kopírovat růst výdajů na konečnou spotřebu domácností a vlády, v roce závěru horizontu KP by mělo inkaso poklesnout o 1,6 %.

U ostatních daní ze spotřeby jsou významnější pouze opatření daná balíčkem z roku 2012, kterým dochází ke zvýšení sazby z cigaret, zrušení zelené nafty a zvýšení zdanění řezaného tabáku na úroveň zdanění cigaret (s celkovým dopadem 3,1 mld. Kč) v roce 2014 a ukončení odvodu z elektřiny vyrobené ze slunečního záření (6,2 mld. Kč) ve stejném roce. S dalšími diskrečními změnami se v této oblasti v horizontu výhledu neuvažuje.

Oproti předchozí aktualizaci KP neuvažujeme z konzervativních důvodů s žádným příjmem z emisních povolenek, jelikož výše jejich ceny je značně nejistá. Dále není započten výnos daně z předepsaného pojistného, který byl nastíněn konsolidačním balíčkem z roku 2012, a nově uvažovaná daň z nabytí nemovitostí. Příčinou jsou neznámé či stále ještě neuzavřené parametry těchto daní.

Z uvažovaných dalších opatření konsolidačního balíčku z minulého roku bylo upuštěno od zvýšení sazby daně z příjmů fyzických osob o jeden procentní bod, zemní plyn pro vytápění domácností bude i nadále daňově osvobozen, rovněž nebude zdaněno tiché víno a zavedena spotřební daň z CO₂. Kompletní soupis nově vyčísleného dopadu balíčku z roku 2012 podává Tabulka 3.2.

Tabulka 3.1: Dopad reformy přímých daní a odvodů přijaté v roce 2011 na saldo sektoru vládních institucí
(meziroční diskreční opatření, v mld. Kč)

	2013	2014	2015	2016	
Daň z příjmů fyzických osob	-	2,2	-17,2	-0,6	
z toho: změna základu (hrubá mzda), sazby (19 %) a slev	-	-	-25,8	-0,6	
z toho: zrušení zaměstnaneckého paušálu	-	-	10,5	-	
z toho: omezení daňového zvýhodnění na dítě na rezidenty z EU, Norska a Islandu	-	2,5	-	-	
Daň z příjmů právnických osob	-	-0,5	-6,5	-	
Příspěvky na sociální zabezpečení	-	-	-1,5	8,4	
Daň z přidané hodnoty (snížení limitu pro registraci plátců na 750 tis. Kč)	-	-	2,4	0,6	
Zdanění hazardu (včetně snížení či zrušení některých poplatků)	0,0	-	-	-	
Úspora na náhradách zaměstnancům	-	-	0,6	1,8	
Ostatní úspory nákladů na státní správu	-	2,0	0,3	0,2	
Celkový dopad na saldo	0,0	3,7	-21,8	10,4	
	% HDP	0,0	0,1	-0,5	0,2

Zdroj: MF ČR (2011b) a MF ČR.

Tabulka 3.2: Dopady opatření konsolidačního balíčku z roku 2012 na saldo sektoru vládních institucí*(meziroční diskreční opatření, v mld. Kč)*

	2013	2014	2015	2016
Daň z příjmů fyzických osob *	7,8	1,0	0,0	-4,6
Zrušení základní slevy pro pracující důchodce	2,0	0,5	-	-2,5
Přirážka k dani ve výši 7 % nad stropy příspěvků na sociální pojištění	1,8	0,3	-	-2,1
Omezení použití výdajových paušálů pro osoby sebezaměstnané	3,5	-	-	-
Zvýšení srážkové daně vůči daňovým rájům na 35 %	0,5	0,2	-	-
Příspěvky na sociální zabezpečení	1,8	0,0	0,0	-1,8
Zrušení stropů u příspěvků na zdravotní pojištění	1,8	-	-	-1,8
Daň z přidané hodnoty a spotřební daně	17,2	3,1	0,0	-15,1
Změny sazeb DPH (redukováná sazba 15 %, standardní 21 %)	15,1	-	-	-15,1
Zrušení osvobození zelené nafty	0,7	1,5	-	-
Zvýšení zdanění cigaret a řezaného tabáku	1,4	1,6	-	-
Ostatní příjmy	4,3	2,0	2,0	2,0
Zvýšení daně z převodu nemovitostí o 1 p.b. (na 4 %)	2,5	-	-	-
Odvod prostředků z Lesů, s.p.	1,8	2,0	2,0	2,0
Sociální dávky	9,5	5,9	5,7	-6,0
Změna valorizačního vzorce důchodů	9,5	5,9	5,7	-6,0
Optimalizace státní správy	12,7	0,0	10,8	-1,1
Zjednodušení agend, zrušení duplicit, optimalizace státní správy	-	-	10,8	-1,1
Snížení výdajů kapitol dle vázání v roce 2012	12,7	-	-	-
Ostatní výdaje	2,0	-2,0	0,0	0,0
Snížení dotace na obnovitelné zdroje energie	2,0	-2,0	-	-
Celkový dopad na saldo	55,3	10,0	18,5	-26,6
<i>% HDP</i>	1,4	0,3	0,5	-0,6

Pozn.: *) Zrušení zaměstnaneckého paušálu bylo zařazeno do Tabulky 3.1 výše jako součást rekodifikace daňových zákonů spojených se zavedením Jednoho inkasního místa.

Od následujících opatření bylo oproti původnímu návrhu konsolidačního balíčku z roku 2012 upuštěno: zvýšení sazby daně z příjmů fyzických osob o 1 p.b., zrušení osvobození zemního plynu pro vytápění domácností, zdanění tichého vína a zavedení spotřební daně z CO₂. U daně z předepsaného pojistného, jelikož nejsou prozatím známy parametry, dopad neuvádíme. Z dávkových titulů nebylo přijato zrušení doplatku na bydlení ze systému hmotné nouze.

Zdroj: MF ČR.

3.2.2 Očekávaný vývoj výdajů

Velmi nízký očekávaný růst celkových výdajů v letech výhledu (v průměru o 1,2 % ročně) bude způsoben především pokračující politikou úspor uvnitř sektoru vládních institucí. Nadále je počítáno s nominální stag-nací celkového objemu náhrad zaměstnancům, a to až do horizontu predikce. Objem náhrad zaměstnancům klesá nebo stagnuje již tři roky v řadě. To samo o sobě nemusí nutně znamenat pokles průměrné reálné mzdy, jelikož vždy záleží na daném správci kapitoly či fondu, jakým způsobem optimalizuje počet pracovních míst.

Značná část úspor realizovaných v rámci financí vládního sektoru by se měla odehrát ve spotřebě vlády, která bude podstatně zasažena plánovanou revizí agend ministerstev, státních fondů a řady dalších jednotek vládního sektoru (blíže kapitola 6.2.1). Další úspory by měly přinést také změny v souvislosti se zavedením Jednoho inkasního místa (kapitola 6.1.3). Tato opatření by měla generovat úspory ve spotřebě vlády ve výši takřka 10 mld. Kč od roku 2014. I přes to, že dochází ke zvýšení nákladů na provoz veřejného

sektoru v důsledku změn v oblasti nepřímých daní, předpokládáme, že vládní mezipotřeba bude mezi roky 2013 a 2016 v průměru růst nominálně velmi mírně.

V případě mandatorních sociálních výdajů dojde k významné úspoře v důsledku změny valorizačního vzorce u důchodů v letech 2013–2015 (viz kapitola 5.2). Kumulované výdaje na důchody v období výhledu budou z tohoto titulu sníženy o 46 mld. Kč. Negativní vliv na objem výdajů bude mít změna v režimu výplaty nemocenské od roku 2014. Výplata nemocenské státem již od 15. dne nemoci (namísto stávajícího 22. dne) zatíží výdaje vládního sektoru částkou 2 mld. Kč. S dalšími legislativními změnami v oblasti peněžních sociálních dávek, které by měly významnější fiskální dopad, se nepočítá.

Po letech výrazného poklesu tvorby hrubého fixního kapitálu počítáme v letech výhledu s oživením investiční aktivity vládního sektoru. Meziroční přírůstky ve tvorbě hrubého fixního kapitálu by měly v letech 2014–2016 dosahovat v průměru cca 4 % ročně. Tento

růst by přitom měl být způsoben jak rostoucími investicemi z domácích zdrojů, tak navýšením spolufinancování z fondů Evropské unie. Očekáváme, že investiční výdaje vládního sektoru budou dále ovlivněny zefektivňováním systému veřejných zakázek, které by měly být propojeny s novým systémem státní pokladny. Celková úspora plynoucí z těchto opatření je odhadována přibližně ve výši 5 mld. Kč.

V letech 2014–2016 předpokládáme růst výdajů na úrokové platby v průměru okolo 3 % ročně, což bude stabilizovat výši úrokových nákladů na úrovni 1,5 % HDP. Ve srovnání s loňskou aktualizací KP tak došlo ke snížení očekávaných výdajů na obsluhu státního dluhu (např. v roce 2015 o 0,3 % HDP), jehož příčinou je pokles prognózované výnosové křivky ve všech letech predikce.

3.2.3 Srovnání záměrů se scénářem autonomního vývoje

Záměry hospodářské politiky blíže nastíněné v kapitole 1.1 poukazují i na akcent stabilizační funkce fiskální politiky, především pak v letech 2015 a 2016. Přesto vláda nadále hodlá udržet saldo vládního sektoru nad referenční hodnotou Paktu o stabilitě a růstu.

Tabulka 3.3 dokresluje celkový pohled výše nastíněných diskrečních opatření ve vztahu k autonomnímu vývoji, tj. k takovému, který by nastal bez záměrných změn vyvolaných aktivními hospodářsko-politickými kroky. Tabulka tedy zobrazuje situaci, která by za jinak nezměněných okolností nastala, pakliže by po roce 2011 nedošlo k žádné diskreční změně. V takovémto případě by nejspíše deficit vládního sektoru v letech 2013 až 2016 výrazně překročil 3 % HDP a s ČR by, kromě jiného, nemohl být ukončen postup při nadměrném schodku. V průměru by zřejmě saldo bylo o 1,3 p.b. vyšší, než indikuje tato fiskální predikce.

Tabulka 3.3: Srovnání autonomního scénáře se záměry fiskální politiky

(v % HDP)

	2012	2013	2014	2015	2016
Celkové příjmy	40,1	40,4	40,2	39,5	38,9
Celkové příjmy bez vlivu diskrečních opatření	39,9	39,6	39,3	39,0	38,7
Kumulativní diskreční opatření na příjmové straně	0,3	0,8	0,8	0,4	0,1
Celkové výdaje	44,5	43,3	43,0	42,2	41,7
Celkové výdaje bez vlivu diskrečních opatření	44,4	43,7	43,8	43,1	42,4
Kumulativní diskreční opatření na výdajové straně	0,1	-0,4	-0,8	-0,8	-0,7
Celkové saldo po započtení vlivu diskrečních opatření	-4,4	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8
Celkové saldo bez vlivu diskrečních opatření	-4,6	-4,1	-4,5	-4,0	-3,7
Celková výše kumulativních diskrečních opatření	0,2	1,2	1,6	1,2	0,9

Pozn.: Diskreční opatření v této tabulce obsahují všechny neautonomní změny, tj. i takové, které saldo nejenom zlepšují, ale i zhoršují. Diskreční opatření jsou v letech 2012–2016 zachycena kumulativně, tedy projevuje se v nich vliv změn z předchozích let.

V roce 2012 není mezi diskrečními výdaji zahrnuta finanční kompenzace majetkového narovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi.

Zdroj: Výpočty MF ČR.

3.3 Strukturální saldo, fiskální pozice

Strukturální saldo v roce 2012 dosáhlo hodnoty -1,7 % HDP, přičemž stejný výsledek očekáváme i pro rok 2013. V letech 2014–2016 se bude v důsledku přechodu od důrazu na konsolidaci ekonomiky k opatřením stimulačního charakteru postupně zhoršovat k -2,4 % HDP. Úrokové výdaje očekáváme v celém horizontu predikce konstantní ve výši 1,5 % HDP. Důsledkem toho se bude primární strukturální saldo zhoršovat obdobným tempem jako saldo strukturální.

Mezi nejvýznamnější jednorázová opatření patří v roce 2012 zahrnutí výdajů na majetkové vyrovnání s církvemi, kdy ovšem šlo o statisticko-metodické zachycení operace, které nemá se skutečným odlivem peněžních prostředků v daném roce nic společného, a výdajů v důsledku plošného zrušení refundace z prostředků EU. V horizontu predikce dále předpokládáme výdajové kapitálové transfery na nestandardní státní záruky ve výši maximálně 2 mld. Kč ročně a výdaje na

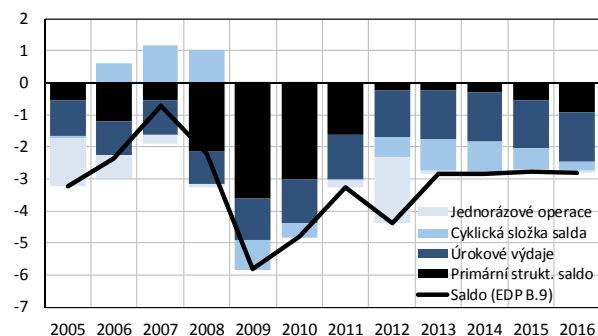
úroky ze státních záruk, které nepřesahují částky 1 mld. Kč ročně. Jejich podíl v procentech HDP je prakticky zanedbatelný.

V kapitole 3.1 a 3.2 stejně jako zde neuvažujeme s jednorázovým příjmem z aukčního prodeje nově uvolňovaných kmitočtových pásem, jehož výše by mohla dosáhnout cca 0,4 % HDP.

Graf 3.2 (detailně tabulka P.5) zachycuje vývoj cyklické složky deficitu, tedy vliv položek, u nichž je patrná citlivost na pozici ekonomiky v průběhu hospodářského cyklu. Zatímco v letech 2012–2013 očekáváme prohlubování záporné produkční mezery (viz Graf 2.2), v letech 2014–2016 by se mělo s postupným oživováním ekonomiky negativní působení cyklické složky snižovat z -1,0 % v roce 2013 na -0,3 % v roce 2016.

Graf 3.2: Dekompozice salda vládního sektoru

(v % HDP)



Zdroj: ČSÚ (2013b). Výpočty MF ČR.

3.3.1 Vyhodnocování fiskálního úsilí

Fiskální úsilí, definované jako meziroční změna strukturálního salda, je v horizontu rozhodném pro postup při nadměrném schodku, tj. v letech 2010–2013, rovno průměrné roční hodnotě 0,8 p.b. Ta sice neodpovídá doporučení Rady EU (viz kapitola 1.2), nicméně redukci deficitu pod 3 % HDP splní. Celkové fiskální úsilí v daném období odhadujeme na 3,2 p.b. Proreformně a konsolidačně orientovaná politika vlády by tak i přes plánovaný výpadek příjmů z důvodu zavedení dobrovolného fondového pilíře důchodového spoření měla zajistit pokles celkového deficitu vládního sektoru pod 3 % HDP v roce 2013. V dalších letech dojde k rozvolnění fiskálního úsilí v důsledku výše zmíněného ukončení fiskálně-restriktivního období.

Evropská komise v roce 2012 vytvořila novou metodu (EK, 2012d; EK, 2013b) pro vyhodnocování efektivity opatření u postupu při nadměrném schodku. Metoda porovnává hodnoty průměrného ročního fiskálního úsilí doporučeného Radou EU, hodnoty odhadovaného fiskálního úsilí, které jsou zjištěny přímo jako meziroční změna strukturálního salda a hodnoty upraveného fiskálního úsilí, které odrážejí dopady změn růstu potenciálního HDP a změn odhadů příjmů vládního sektoru.

S cílem zachytit dopady těchto změn byla metoda aplikována v období 2012–2015, kdy za původní odhady hodnot slouží odhady z KP 2012 a za nové pak hodnoty ze současného KP. Výsledky výpočtů znázorňuje Tabulka 3.4.

Z tabulky je patrné, že fiskální úsilí bylo v roce 2012 poměrně silné a nad hodnotou doporučení, která je pro období 2010–2013 definovaná jako průměr ve výši 1 p.b. Po odečtení revizí potenciálního HDP a vládních příjmů ovšem zůstává hodnota upraveného fiskálního úsilí pod úrovní doporučenou Radou. V letech 2013 a 2014 očekáváme fiskální úsilí mírně záporné, v letech 2015 až 2016 se strukturální schodek patrně dále prohloubí. Započtení vlivu změn růstu potenciálního produktu a vývoje změny vládních příjmů se na vývoji fiskálního úsilí projeví pozitivně, neboť převládá vliv zhoršeného makroekonomického vývoje nad změnami odhadů příjmů.

Tabulka 3.4: Vyhodnocení fiskálního úsilí v letech 2012–2015

(p.b. HDP)

	2012	2013	2014	2015
1. Fiskální úsilí odhadované v současné době	1,3	-0,1	-0,1	-0,2
2. Změna růstu potenciálního HDP	-0,4	-0,9	-1,1	-0,8
3. Změna struktury ekonomického růstu a ostatních vlivů na příjmy	1,0	0,8	0,4	0,5
4. Upravené fiskální úsilí (1 - 2 - 3)	0,7	0,1	0,7	0,1

Zdroj: Výpočty MF ČR.

3.4 Dluh vládních institucí, strategie a stabilita státního dluhu

Dle aktuální predikce očekáváme v celém prognózovaném období růst nominální hodnoty vládního dluhu. Vzhledem ke zbrzdění tempa konsolidace i nižšímu růstu HDP pak predikujeme rovněž růst dluhové kvóty v celém horizontu predikce KP. Došlo tak ke zhoršení očekávané dynamiky vývoje celkového vládního dluhu ČR ve srovnání s ložskou aktualizací KP. V relativním vyjádření k HDP (viz Tabulka 3.5) by měl dluh vzrůst z hodnoty 48,5 % v roce 2013 až na 51,9 % v roce 2016. Příspěvky jak primárního salda, tak úrokových výdajů ke změně dluhové kvóty by měly zůstat v celém období na prakticky konstantní úrovni. Predikce nepočítá s privatizačními příjmy, protože aktuálně není vládou zatím rozhodnuto o zařazení dalších významných subjektů do privatizace.

Při pohledu na distribuci vládního dluhu mezi jednotlivé úrovně vlády (Tabulka 3.5) je patrný rozhodující podíl subsektoru ústředních vládních institucí, který v roce 2012 tvořil 94 % celkového dluhu, přičemž tento podíl by měl dále velmi mírně narůstat. Subsektor místních vládních institucí představuje zbylých cca 6 % celkového dluhu, jelikož zadlužení fondů sociálního zabezpečení je zanedbatelné. Téměř veškerý dluh ústřední vlády pak tvoří státní dluh, tj. dluh generovaný státním rozpočtem. Proto je z hlediska stability dluhu celého sektoru vládních institucí stěžejní udržitelná riziková struktura státního dluhu.

Po očištění úrovně hrubého vládního dluhu o hodnotu likvidních finančních aktiv (oběživo, vklady a cenné papíry včetně účastí kótovaných na burze), činil tzv.

čistý finanční dluh v roce 2012 56,7 % celkového hrubého dluhu. Velikost relativně likvidní částky na splátku dluhu by tak v případě potřeby činila 19,8 % HDP. Podíl čistého finančního dluhu na dluhu celkovém očekáváme v budoucnu mírně rostoucí na cca 66 % v roce 2016.

Při koncipování střednědobé dluhové a emisní strategie státu (viz MF ČR, 2012e) je věnována hlavní pozornost refinančnímu a tržnímu riziku, která představují nejvýznamnější zdroje nejistoty financování. Jejich stabilizace se ukazuje jako stěžejní obzvláště v obdobích nadprůměrné volatility na mezinárodních finančních trzích a zvýšené nejistoty investorů. Klíčovým ukazatelem pro posouzení refinančního rizika je podíl krátkodobého státního dluhu (tj. podíl dluhu splatného do jednoho roku na celkovém dluhu). Ve sledovaném období predikujeme podíl krátkodobého dluhu v rozmezí 18–19 %, což představuje dostatečnou rezervu od stanovené limitní hranice, která je počínaje rokem 2012 na úrovni 25 %. Vedle krátkodobého dluhu je aktivně řízen i dluh střednědobý (splatný do 5 let), pro jehož podíl na celkovém dluhu je od roku 2012 nastavena maximální limitní hranice na úrovni 70 %. Tím je řízení refinančního rizika rozloženo mezi krátkodobý a střednědobý státní dluh.

Stabilní refinanční strukturu dokládá průměrná splatnost státního dluhu (Tabulka 3.6), která se v minulých letech pohybovala v rozmezí 6–7 let. V posledních třech letech došlo k opakovanému posunutí cílového pásma pro tento ukazatel směrem dolů. Důvodem pro tyto změny je především dlouhodobější nejistota ohledně vývoje v eurozóně a z ní pramenící preference investorů nakupovat státní dluhopisy s kratší dobou do splatnosti. Průměrná splatnost státního dluhu dosáhla ke konci roku 2012 hodnoty 5,7 roku. Pro rok 2013 je ponecháno cílové pásmo pro průměrnou dobu do splatnosti státního dluhu na úrovni 5,0 až 6,0 roku. Ve sledovaném období predikujeme zachování průměrné doby do splatnosti v intervalu 5–6 let s výhledem v horní části intervalu.

Nejdůležitějším tržním rizikem řízení státního dluhu je úrokové riziko. Od roku 2006 je každoročně stanovován strategický cíl pro úrokovou refixaci dluhového portfolia do 1 roku, tj. podílu dluhu, který je citlivý na fluktuace úrokových sazeb na finančním trhu v následujícím roce. Pro rok 2013 je ponecháno pásmo na úrovni 30–40 % s výhledem v horní polovině intervalu. Tento cíl je v souladu s cílem průměrné doby do refixace státního dluhu v pásmu 4,0 až 5,0 let. Úroková refixace dluhového portfolia do 1 roku ke konci roku 2012 činila 37,5 %.

Z hlediska úrokové struktury dosáhl podíl variabilně úročeného státního dluhu v roce 2012 hodnoty 14,9 % na celkovém státním dluhu. V letech 2013 až 2016 by podíl variabilně úročeného státního dluhu na celkovém státním dluhu neměl překročit úroveň 17,0 %. Efekt derivátových operací na úrokovou expozici souvisí se zajišťovacími operacemi měnového rizika při zahraničních emisích. Dalším tržním rizikem, kterému je vystaveno portfolio státního dluhu, je měnové riziko. Počínaje rokem 2011 je rovněž aktivně řízeno, přičemž je stanoveno, že podíl cizoměnové expozice státního dluhu na celkovém státním dluhu nesmí (vyjma krátkodobého překlenutí nenadálé depreciace domácí měny) překročit hranici ve výši 15 % + 2 p.b. Cizoměnová expozice státního dluhu vypovídá o reálném tržním riziku, kterému je cizoměnový dluh vystaven z titulu pohybu měnových kurzů na rozdíl od cizoměnového dluhu, který představuje celkovou jmenovitou hodnotu dluhového portfolia denominovanou v cizí měně. Podíl cizoměnové expozice státního dluhu byl ke konci roku 2012 na úrovni 10 %. Nárůst ukazatele oproti konci roku 2011 o 0,8 p.b. je způsoben vydáním dvou tranší šesté veřejné syndikované zahraniční emise denominované v měně euro v celkové jmenovité hodnotě 2,75 mld. EUR. V dlouhodobém horizontu se nepředpokládá výrazná změna ve struktuře měnové expozice.

Tabulka 3.5: Dluh sektoru vládních institucí podle subsektorů

(v % HDP)

	Kód ESA	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vládní instituce	S.13	40,8	45,8	48,5	50,3	51,2	51,9
Ústřední vládní instituce	S.1311	38,3	43,0	45,7	47,5	48,5	49,3
Místní vládní instituce	S.1313	2,6	2,8	3,0	3,0	2,9	2,8
Fondy sociálního zabezpečení	S.1314	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Čistý finanční dluh¹⁾		23,1	25,9	29,1	31,5	33,1	34,5

Pozn.: Rok 2012–2013 notifikace. Rok 2014–2016 výhled.

1) Čistý finanční dluh je rozdílem mezi celkovým hrubým dluhem a likvidními finančními aktivy (měnové zlato, zvláštní práva čerpání, oběživo a vklady, cenné papíry jiné než účasti (v tržní hodnotě), účasti kótované na Burze cenných papírů).

Zdroj: ČSÚ (2013b). Výpočty MF ČR.

Tabulka 3.6: Státní dluh z hlediska refinancování, úročení a cizoměnové expozice

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hledisko refinancování							
Průměrná doba do splatnosti	<i>v letech</i>	5,8	5,7	5,6	5,6	5,8	6,0
Dluh splatný do 1 roku	<i>% dluhu</i>	19,3	17,9	18,2	17,9	18,2	18,7
Likviditní poměr¹⁾	<i>%</i>	18,0	18,0	35,0	33,5	33,3	32,3
Hledisko úročení							
Dluh s úrokovou refixací do 1 roku	<i>% dluhu</i>	34,5	37,5	38,0	38,2	37,1	38,3
Fixně úročený dlouhodobý dluh splatný do 1 roku	<i>% dluhu</i>	5,4	6,5	7,2	7,2	4,9	7,3
Variabilně úročený dlouhodobý dluh	<i>% dluhu</i>	14,8	14,9	15,7	15,7	16,6	14,9
Peněžní instrumenty	<i>% dluhu</i>	10,8	11,3	10,4	10,0	9,5	9,2
Efekt derivátových operací	<i>% dluhu</i>	3,5	4,8	4,7	5,3	6,0	6,9
Hledisko cizoměnové expozice							
Cizoměnová expozice státního dluhu	<i>% dluhu</i>	9,2	10,0	11,0	11,8	12,2	12,0
Expozice denominovaná v eurech	<i>% dluhu</i>	8,0	9,0	10,1	11,0	11,4	11,2

Pozn.: Státní dluh zde reprezentuje dluh generovaný hospodařením státního rozpočtu. Údaje v národní metodice.

1) Likviditní poměr je definován jako podíl rezervy peněžních prostředků na součtu krátkodobého státního dluhu, salda hospodaření státního rozpočtu a operací státních finančních aktiv.

Zdroj: MF ČR.

4 Porovnání s předchozím Konvergenčním programem ČR a analýza citlivosti

4.1 Porovnání se scénářem předchozího Konvergenčního programu ČR

Makroekonomický scénář KP poskytuje oproti scénáři předchozího KP méně příznivý pohled na vývoj hospodářství (Tabulka 4.1).

Hlavní příčinu rozdílů lze nalézt v eskalaci dopadů dluhové krize v eurozóně v první polovině roku 2012, která v kombinaci s fiskální konsolidací vyústila v pokles dynamiky ekonomického výkonu ve všech zemích EU.

V domácí ekonomice se následně projevil razantní pokles důvěry spotřebitelů i části podnikatelského sektoru v další vývoj. Obě výše uvedené skutečnosti pak vedly k poklesu hospodářského výkonu v roce 2012 i ke zhoršení růstových odhadů pro roky 2013 a 2014.

Zhoršení odhadů pro léta 2013 a 2014 se týká zejména spotřeby domácností, tvorby hrubého fixního kapitálu i zahraničního obchodu. Pokles důvěry vedl k extrémně opatrnému chování spotřebitelů a nárůstu míry úspor pro případ dalšího zhoršení ekonomické situace,

což se spolu se zpomalením tempa růstu objemu mezd odrazilo ve snížení odhadů reálné spotřeby domácností. Obdobně pak v důsledku nízké důvěry, slabé domácí poptávky a nízkého příspěvku vládních investic odkládá podnikatelský sektor svá investiční rozhodnutí. Nižší příspěvek zahraničního obchodu k růstu HDP pak vychází především ze zhoršení výhledu zahraniční poptávky po domácí produkci. Dopady vleklé recese se již začaly projevovat i v oblasti trhu práce.

U salda vládního sektoru, jak již bylo popsáno výše, se v roce 2012 významně promítly jednorázové operace účetně-statistického charakteru (viz subkapitola 3.1.1). Bez těchto vlivů by saldo dosáhlo 2,5 % HDP a bylo by tedy oproti KP 2012 o 0,5 p.b. lepší. Pro rok 2013 je odhad hospodaření vládního sektoru víceméně obdobný, avšak pro rok 2014 je uvažováno konstantní strukturální saldo a ve výsledku i prakticky konstantní saldo celkové. Dluh potom reflektuje změnu odhadu hospodaření a výpůjční potřeby (bliže část 3.4).

Tabulka 4.1: Změna indikátorů scénáře Konvergenčního programu ČR

		KP duben 2012			KP duben 2013		
		2012	2013	2014	2012	2013	2014
Vnější předpoklady							
Růst HDP v EU27	%	-0,2	0,8	1,4	-0,3	-0,2	0,7
Cena ropy (Brent)	USD/barel	115,0	113,0	115,0	111,7	108,0	102,0
Směnný kurz USD/EUR	USD/EUR	1,30	1,30	1,30	1,28	1,30	1,30
Směnný kurz CZK/EUR	CZK/EUR	25,0	24,9	24,7	25,1	25,4	25,2
Reálné veličiny							
HDP	změna v %	0,2	1,3	2,2	-1,3	0,0	1,2
Spotřeba domácností	změna v %	-0,4	0,2	2,0	-3,5	-1,2	1,0
Spotřeba vlády	změna v %	-3,7	-0,5	-1,8	-1,0	-0,2	-1,7
Tvorba hrubého fixního kapitálu	změna v %	-0,5	2,1	2,8	-1,7	-0,4	0,9
Příspěvek efektivní domácí poptávky	p.b.	-1,1	0,5	1,3	-2,4	-0,8	0,4
Příspěvek zahraničního obchodu	p.b.	1,0	0,8	0,8	1,5	0,4	0,3
Potenciální produkt	změna v %	1,1	1,4	1,5	0,7	1,1	1,1
Produkční mezera	%	-2,0	-2,1	-1,4	-2,1	-3,1	-3,0
Ostatní							
HICP	změna v %	3,5	2,3	1,9	3,5	2,1	1,7
Deflátor HDP	změna v %	2,0	1,4	1,4	1,4	0,4	0,9
Zaměstnanost	změna v %	-0,3	0,1	0,2	0,4	-0,2	0,0
Míra nezaměstnanosti	%	7,0	7,2	7,1	7,0	7,6	7,7
Bilance zboží a služeb	% HDP	4,7	5,1	5,4	5,3	5,4	5,4
Čisté půjčky/výpůjčky	% HDP	-1,1	-0,9	-0,8	-1,4	-1,3	-1,2
Sektor vládních institucí							
Čisté půjčky/výpůjčky (EDP B.9)	% HDP	-3,0	-2,9	-1,9	-4,4	-2,8	-2,9
Dluh vládních institucí	% HDP	44,0	45,1	44,8	45,8	48,5	50,3

Zdroj: MF ČR (2012c), MF ČR (2013a). Výpočty MF ČR.

4.2 Analýza citlivosti

V případě malé a značně otevřené české ekonomiky je hospodářský vývoj z velké části závislý na vývoji vnějšího sektoru – zejména zemí EU. Analýzy citlivosti se proto zaměřují na tento aspekt a ukazují významnost dopadů do domácí ekonomiky v případě horší než očekávané dynamiky růstu v EU. V předložených alternativních scénářích uvažujeme jak náhlý útlum růstu HDP v prvním roce simulace (2013), tak i trvalý pokles výkonnosti evropských ekonomik. Třetí scénář simuluje dopady vyšší úrokové míry na českou ekonomiku. Alternativní scénáře jsou odvozeny od Makroekonomické predikce (MF ČR, 2013a), z níž vychází základní makroekonomický scénář KP.

4.2.1 Pomalejší ekonomický růst v Evropské unii v roce 2013

První alternativní scénář předpokládá o 1 p.b. nižší růst reálného HDP v EU oproti základnímu scénáři, a to pouze v roce 2013.

Tento scénář by vzhledem k propojenosti české ekonomiky s EU dopadl negativně do reálného růstu v ČR především prostřednictvím exportu, který z více než 80 % směřuje právě do zemí EU. Nižší zahraniční poptávka by vedla k poklesu exportu, a tedy k utlumení ekonomické aktivity firem. Tím by byla částečně dotčena jejich investiční aktivita, jejíž tempo růstu by zpočátku zpomalilo jen mírně a posléze o 0,3, 0,6 a 1,0 p.b. v dalších letech, což je způsobeno určitou mírou setrvačnosti u investičních projektů a přetrvávajícím, byť mírnějším, ekonomickým poklesem. Spotřeba domácností by byla naproti tomu dotčena mírněji, neboť se zde střetávají dva protichůdné efekty. Útlum produkce firem tlačí na pokles mezd (a nárůst nezaměstnanosti). Na druhé straně zpomalení ekonomického růstu mírní růst cenové hladiny. Výsledný efekt se tak pohybuje v řádu desetin procentního bodu.

Deficit běžného účtu platební bilance je ve scénáři způsoben výpadkem exportů ve výši 1 p.b. v prvním roce a o něco nižšími poklesy v dalších letech. Toto je do jisté míry kompenzováno nižšími importy, a to spíše investičních statků, nežli spotřebního zboží. Nižší dovozní aktivita tak přispívá ke stabilizaci běžného účtu. V prvním roce tak ještě saldo dosahuje o 0,6 p.b. horšího výsledku oproti základnímu scénáři, ale v dalších letech kdy se zmírní i útlum exportů, je běžný účet prakticky stabilizován.

Saldo sektoru vládních institucí by bylo ovlivněno prostřednictvím nižšího inkasa osobních důchodových i korporátních daní. Spolu s navýšením výdajové strany o více vyplácených dávek v nezaměstnanosti by došlo ke zhoršení vládních deficitů o 0,2 p.b. HDP v prvním a o 0,1 p.b. v dalších letech. Vyšší deficity by se následně kumulovaly do vyššího dluhu, a to zhruba o 1,5 p.b. v posledním roce sledovaného období.

S postupným ožíváním zahraniční poptávky v průběhu roku 2014 by mělo docházet i k postupnému ožívání české ekonomiky.

4.2.2 Trvale nižší ekonomický růst v Evropské unii

Druhý scénář analyzuje rovněž nižší výkon ekonomik EU, v tomto případě však jde o 1 p.b. nižší růst reálného HDP v každém roce horizontu scénáře KP.

Mechanismus vývoje je velmi podobný jako v předchozím scénáři, zde jsou však negativní dopady trvalejšího rázu vzhledem k oživení ekonomiky EU až za viditelným horizontem. Větší pesimismus je vidět především u investic, u nichž by postupně došlo k poklesu růstu o 1,0 p.b. Trvale horší exportní aktivita by byla v rámci běžného účtu opět částečně kompenzována nižšími importy, ovšem v tomto případě by saldo vykazovalo výraznější deficity.

V tomto scénáři by rovněž pomaleji rostly mzdy, což se projeví v mírném poklesu spotřeby domácností, a zároveň i ve větším nárůstu míry nezaměstnanosti zhruba o 0,5 p.b. v jednotlivých letech.

Sektor vládních institucí by se potýkal s deficity o 0,2 až 0,3 p.b. vyššími než v základním scénáři. Docházelo by tak k rychlejší kumulaci dluhu, který by se postupně navýšil na úroveň 54,1 % HDP v roce 2016, což je zhruba o 2,2 % HDP více, než předpokládá KP.

4.2.3 Nárůst domácí úrokové míry

Poslední z uvedených scénářů simuluje dopady náhlého nárůstu domácí úrokové míry o 0,5 p.b. v roce 2013.

Vyšší úroková míra zdražuje spotřebu, a zvyhodňuje tak úspory. Došlo by k poklesu současné spotřeby v rozsahu 0,3 p.b. a k jejímu odložení do budoucna, snížení poptávky, a tedy i cen. Více by však byla rostoucí úrokovou mírou postižena investiční aktivita (vlivem vyšších úroků z úvěrů), u které by došlo především v prvních dvou letech ke zpomalení růstu o zhruba 3,0 p.b. Nižší investice v ČR spolu s mírným poklesem domácích cen (a tedy podporou domácí spotřeby na úkor importované) by pozitivně ovlivnily saldo běžného účtu prostřednictvím nižších importů. Snížení domácí poptávky by tak vedlo ke snížení růstu HDP o 0,3 p.b. a k nárůstu nezaměstnanosti rovněž o zhruba 0,3 p.b.

I v tomto scénáři by došlo vlivem nižší ekonomické aktivity k nižšímu inkasu daní a zároveň k vyšším vládním výdajům souvisejícím s nezaměstnaností. Saldo vládního sektoru by vykazovalo o něco vyšší deficity, a to zejména v prvním roce. Vyšší úroková míra by však přímo ovlivnila kumulaci dluhu, který by v posledním roce predikce dosáhl hodnoty 55,1 % HDP, a byl by tak o 3,2 p.b. vyšší oproti základnímu scénáři.

Tabulka 4.2: Základní makroekonomické indikátory – citlivostní scénáře

		2012	2013	2014	2015	2016
Základní scénář						
Hrubý domácí produkt	změna v %	-1,3	0,0	1,2	2,1	2,6
Spotřeba domácností	změna v %	-3,5	-1,2	1,0	2,1	2,5
Hrubá tvorba fixního kapitálu	změna v %	-1,7	-0,4	0,9	2,6	3,1
Export zboží a služeb	změna v %	3,8	1,3	3,7	4,9	5,4
Import zboží a služeb	změna v %	1,9	0,9	3,5	4,7	5,1
Běžný účet	% HDP	-2,4	-2,3	-2,3	-2,5	-2,8
Index spotřebitelských cen (HICP)	změna v %	3,5	2,1	1,7	1,9	1,1
Míra nezaměstnanosti	v %	7,0	7,6	7,7	7,3	6,7
Saldo sektoru vládních institucí	% HDP	-4,4	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8
Dluh sektoru vládních institucí	% HDP	45,8	48,5	50,3	51,2	51,9
Alternativní scénář I. - pomalejší růst v EU v roce 2013						
Hrubý domácí produkt	změna v %	-1,3	-0,5	0,9	1,9	2,4
Spotřeba domácností	změna v %	-3,5	-1,3	1,0	2,1	2,5
Hrubá tvorba fixního kapitálu	změna v %	-1,7	-0,4	0,6	2,0	2,1
Export zboží a služeb	změna v %	3,8	0,3	3,0	4,4	5,0
Import zboží a služeb	změna v %	1,9	0,5	3,1	4,2	4,4
Běžný účet	% HDP	-2,4	-3,0	-2,6	-2,5	-2,5
Index spotřebitelských cen (HICP)	změna v %	3,5	2,1	1,7	1,9	1,1
Míra nezaměstnanosti	v %	7,0	8,2	8,1	7,5	6,8
Saldo sektoru vládních institucí	% HDP	-4,4	-3,0	-3,0	-2,9	-2,9
Dluh sektoru vládních institucí	% HDP	45,8	48,9	51,1	52,4	53,4
Alternativní scénář II. - trvale nižší růst v EU						
Hrubý domácí produkt	změna v %	-1,3	-0,5	0,7	1,6	2,1
Spotřeba domácností	změna v %	-3,5	-1,3	1,0	2,0	2,4
Hrubá tvorba fixního kapitálu	změna v %	-1,7	-0,4	0,6	1,9	1,8
Export zboží a služeb	změna v %	3,8	0,3	2,7	3,8	4,3
Import zboží a služeb	změna v %	1,9	0,5	3,0	3,9	4,0
Běžný účet	% HDP	-2,4	-3,0	-2,8	-2,8	-2,8
Index spotřebitelských cen (HICP)	změna v %	3,5	2,1	1,7	1,9	1,1
Míra nezaměstnanosti	v %	7,0	8,2	8,2	7,8	7,1
Saldo sektoru vládních institucí	% HDP	-4,4	-3,0	-3,1	-3,0	-3,1
Dluh sektoru vládních institucí	% HDP	45,8	48,9	51,2	52,7	54,1
Alternativní scénář III. - vyšší úrokové sazby						
Hrubý domácí produkt	změna v %	-1,3	-0,3	1,2	2,1	2,6
Spotřeba domácností	změna v %	-3,5	-1,6	1,0	2,1	2,5
Hrubá tvorba fixního kapitálu	změna v %	-1,7	-3,6	-2,0	1,0	2,5
Export zboží a služeb	změna v %	3,8	1,3	3,7	4,9	5,4
Import zboží a služeb	změna v %	1,9	-0,6	1,9	3,8	4,8
Běžný účet	% HDP	-2,4	-0,9	-0,7	-1,6	-2,5
Index spotřebitelských cen (HICP)	změna v %	3,5	2,0	1,7	1,9	1,1
Míra nezaměstnanosti	v %	7,0	8,0	7,7	7,3	6,6
Saldo sektoru vládních institucí	% HDP	-4,4	-3,1	-2,9	-2,8	-2,8
Dluh sektoru vládních institucí	% HDP	45,8	50,7	53,4	54,4	55,1

Zdroj: Výpočty MF ČR.

4.3 Ověření makroekonomického scénáře prognózami jiných institucí

Makroekonomický scénář KP byl rovněž porovnán s prognózami relevantních institucí. Šetření proběhlo v dubnu 2013 a jeho výsledky vycházejí z předpovědí 16 tuzemských institucí, k nimž byly přiřazeny aktuální prognózy EK (2013a) a Mezinárodního měnového fondu (MMF, 2013b). Ne všechny prognózy však pokrývají celý horizont KP, např. ověření roku 2016 vychází, alespoň pro některé ukazatele, ze vzorku pouhých 8 respondentů.

Základní tendence makroekonomického scénáře KP 2013 jsou s prognózami ostatních institucí konzistentní. Česká ekonomika by se v letech 2014–2016 měla mírně oživovat, v otázce struktury růstu se však před-

povědi institucí od scénáře KP liší, což je patrné zejména u spotřeby vlády. Rozdíl zřejmě vyplývá z toho, že scénář KP, na rozdíl od prognóz ostatních institucí, obsahuje kvantifikaci dopadů opatření, která popisuje kapitola 3.2. Ekonomický růst by se měl s určitým zpožděním pozitivně projevit na trhu práce.

Předpovědi inflace potvrzují hlubokou ukotvenost inflačních očekávání v blízkosti inflačního cíle ČNB. Zpomalení růstu spotřebitelských cen, s nímž pro rok 2016 počítá scénář KP, pak vychází z platného legislativního stavu, podle nějž by k 1. lednu 2016 měly být sjednoceny sazby DPH na 17,5 %.

Tabulka 4.3: Srovnání scénáře Konvergenčního programu ČR s prognózami jiných institucí

	Průměr predikcí				KP duben 2013			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Růst reálných veličin								
HDP	-0,1	1,5	2,2	2,5	0,0	1,2	2,1	2,6
Spotřeba domácností	-0,6	0,9	1,5	2,2	-1,2	1,0	2,1	2,5
Spotřeba vlády	-0,4	0,0	0,1	0,3	-0,2	-1,7	-0,8	0,1
Tvorba hrubého fixního kapitálu	-0,7	1,5	2,7	3,5	-0,4	0,9	2,6	3,1
Průměrná míra inflace (CPI)	2,1	1,9	1,9	1,7	2,1	1,7	1,9	1,1
Deflátor HDP (růst)	1,1	1,2	1,7	1,6	0,4	0,9	1,4	1,1
Zaměstnanost (VŠPS)	-0,3	0,0	0,2	0,3	-0,2	0,0	0,1	0,2
Míra nezaměstnanosti (VŠPS, úroveň v %)	7,6	7,7	7,4	7,1	7,6	7,7	7,3	6,7

Zdroj: MF ČR (2013b).

5 Udržitelnost veřejných financí

Dlouhodobá udržitelnost patří trvale mezi nejzávažnější výzvy českých veřejných financí. Největší riziko představuje očekávaný demografický vývoj, který v následujících několika dekádách patrně významně zvýší poměr osob důchodového věku k ekonomicky aktivní populaci.

5.1 Vládní strategie – reformy

V nedávné minulosti byly provedeny reformní kroky v důchodovém systému a v systému zdravotní péče, které měly za cíl na jedné straně zlepšit dlouhodobou udržitelnost a na straně druhé diverzifikovat rizika alokace prostředků na zajištění životního standardu ve stáří.

5.1.1 Parametrické úpravy

V reakci na nález Ústavního soudu, který shledal část ustanovení zákona o důchodovém pojištění stanovující výpočet důchodového nároku (především paragraf o výši redukčních hranic) protiústavní, byl schválen s účinností od 30. 9. 2011 soubor parametrických změn důchodového systému. Tato opatření byla popsána v minulém KP (MF ČR, 2012c). Jde o úpravu redukčních hranic při výpočtu důchodu (rozpočtově neutrálním způsobem) a posun statutárního důchodového věku bez pevné horní hranice s odstraněním zvýhodnění pro ženy s dětmi (tj. pro všechny osoby narozené v určitém roce bude aplikován jednotný věk odchodu do důchodu). U těchto opatření nebyla v uplynulém roce provedena žádná změna.

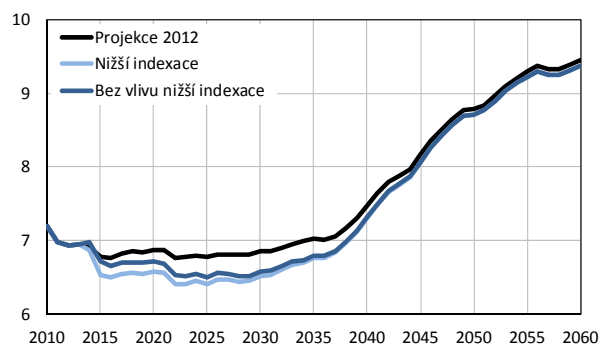
Celkové zvyšování vyplácených důchodů (pravidelná valorizace) je pro roky 2013 až 2015 omezeno na třetinu růstu indexu spotřebitelských cen a třetinu růstu reálných mezd. Od roku 2016 by se systém valorizace měl vrátit na svůj původní základ a odpovídat růstu indexu spotřebitelských cen a jedné třetině růstu reálných mezd. Valorizace je prováděna vyhláškou na základě zákonem přesně stanovených pravidel. Odpadla tak možnost vlády diskrečně důchody navyšovat, k čemuž v minulosti opakovaně docházelo. Efekt dočasného snížení tempa růstu výdajů na starobní důchody ukazuje Graf 5.1.

V oblasti předčasných důchodů je zpřísněna penalizace za odchod do předčasného starobního důchodu, čímž se snížila atraktivnost odchodu do důchodu před dosažením zákonné věkové hranice. Konkrétně byla zvýšena penalizační sazba pro období od 361. dne do 720. dne před dosažením statutárního důchodového věku z 0,9 % na 1,2 %. O toto procento je pak za každých i započatých 90 dnů snížena procentní výměra starobního důchodu.

Vedle toho nově vznikl systém tzv. předdůchodů, který umožňuje účastníkům penzijního připojištění (III. pilíř) čerpat jejich prostředky bez sankcí již 5 let před dosažením statutárního důchodového věku.

Graf 5.1: Vliv změny valorizace důchodů na dlouhodobé výdaje na starobní důchody

(v % HDP)



Zdroj: MF ČR.

Podmínkou předdůchodu je však minimální výše naakumulovaných prostředků v soukromém III. pilíři, které mají zajistit měsíční penzi minimálně ve výši třetiny průměrné mzdy. Za roky, kdy dochází k čerpání předdůchodu, nebude následně krácen starobní důchod. Z hlediska udržitelnosti důchodového systému má však toto opatření zcela zanedbatelný vliv.

5.1.2 Penzijní reforma – důchodové spoření

Reforma penzijního systému spočívá v zavedení důchodového spoření. Parlament ČR reformu schválil nejprve v listopadu roku 2011 a po vetu prezidenta došlo ke schválení reformy s konečnou platností v listopadu 2012. Důchodové spoření začalo fungovat od počátku roku 2013.

Zákon zavádí (fondové) důchodové spoření s dobrovolným vstupem pro osoby mladší 35 let v okamžiku spuštění reformy. Osoby, které budou v okamžiku startu starší 35 let a nepobírají starobní důchod, mají na rozhodnutí o vstupu půl roku po spuštění reformy – tedy první pololetí roku 2013. Toto opatření je však platné pouze pro ty, kteří byli v době spuštění reformy zaměstnaní (případně osoby samostatně výdělečně činné), nikoliv pro osoby nezaměstnané nebo ekonomicky neaktivní. Těmto bude běžet lhůta 6 měsíců až od okamžiku, kdy se poprvé od spuštění reformy stanou poplatníky důchodového pojištění. Přijaté rozhodnutí každého pojištěnce nebude v budoucnu možné změnit.

Financování důchodového spoření zajistí převedené prostředky účastníků z I. pilíře ve výši 3 p.b. ze souhrnné příspěvkové sazby 28 % (zaměstnanec odvádí

6,5 p.b. a zaměstnavatel 21,5 p.b.). K tomu bude muset každý pojištěnec přidat dodatečné 2 p.b. z vlastních prostředků. Celková příspěvková sazba se tak pro vyvázané osoby zvyšuje na 30 %, přičemž 25 p.b. se odvádí do stávajícího průběžného systému a zbývajících 5 p.b. do nově vzniklého důchodového spoření.

Ve fázi akumulace budou správu prostředků provádět penzijní společnosti, které povinně nabídnou klientům čtyři fondy s ohledem na rizikovost: fond státních dluhopisů, konzervativní, vyvážený a dynamický. Výplatní fázi naspořených prostředků z důchodového spoření zajistí účastníkem vybraná životní pojišťovna. Vypáčené dávky bude možné čerpat ve formě buď doživotní anuity (případně jako alternativu se sjednanou výplatou pozůstalostního důchodu 3 roky od úmrtí účastníka osobě, kterou účastník určil ve smlouvě o pojištění důchodu; nemusí jít nutně o stejnou osobu, které náleží pozůstalostní důchod z I. pilíře), nebo anuity vyplácené po dobu 20 let (v případě dřívějšího úmrtí účastníka budou nevyčerpané prostředky předmětem dědictví).

Poplatky penzijním společnostem explicitně definuje zákon o důchodovém spoření (č. 426/2011 Sb., §32). Poplatky jsou stanoveny za obhospodařování majetku v důchodových fondech a za zhodnocení prostředků v důchodových fondech (mimo fondu státních dluhopisů).

5.2 Fiskální dopady stárnutí populace

Výsledky dopadů stárnutí vycházejí z dlouhodobých projekcí prováděných ve spolupráci s Pracovní skupinou pro stárnutí populace (AWG) při Výboru pro hospodářskou politiku (EPC). Analýzy vývoje jsou založeny na předpokladech o demografickém vývoji (EUROPOP) a makroekonomickém rámci, konzistentních pro země EU. Uvedené projekce tedy neodráží aktuální střednědobý makroekonomický a fiskální výhled ČR. Projekce jsou prováděny za předpokladu nezměněných politik (vypovídají o systému, který je v době tvorby projekcí legislativně zakotven). Dlouhodobé analýzy nemají za cíl predikovat konkrétní hodnoty, ale zobrazují pouze trendy a dynamiku v dlouhém horizontu.

Aktualizace dlouhodobých projekcí proběhla na počátku roku 2013 v souvislosti se zavedením důchodového spoření. Výsledky projekcí byly oponentovány v rámci pracovní skupiny AWG 6. března 2013. Vedle toho projekce obsahují i zohlednění dočasné změny ve valorizaci penzí (viz předchozí subkapitola 5.1).

Výsledky dlouhodobých projekcí jsou plně v souladu s analýzami zpracovanými AWG pro Zprávu o stárnutí populace z roku 2012 (EK, 2012b). I v této analýze je za výchozí stanoven rok 2010, proto další roky jsou pouze

Účast v systému důchodového spoření bude mít pochopitelně vliv na výši starobního důchodu, ne však na výši ostatních důchodů (invalidního a pozůstalostního). U starobních důchodů bude pro účastníka v systému důchodového spoření při výpočtu starobního důchodu z I. pilíře sníženo procento u procentní výměry důchodu z 1,5 % na 1,2 % za roky, po které byl účastníkem důchodového spoření. Specifickou situací je případ, kdy účastníkovi důchodového spoření vznikne nárok na invalidní důchod 3. stupně. V takovém případě po dosažení důchodového věku bude mít možnost požádat o výplatu starobní penze ve stejné výši, v jaké pobíral invalidní penzi s tím, že 60 % prostředků z důchodového spoření se převede do státního rozpočtu. Tím se dosáhne situace, jako by v systému důchodového spoření nikdy nebyl, a tedy do průběžného systému platil sazbu 28 %, a nikoliv jen 25 %.

Vznik důchodového spoření má za následek okamžitý pokles příjmů v průběžném I. pilíři, kompenzovaný nižšími výdaji v budoucnu. Vláda toto přechodné období pokryje z dodatečných výnosů vyšší redukované sazby daně z přidané hodnoty.

5.1.3 Reforma systému financování zdravotnictví

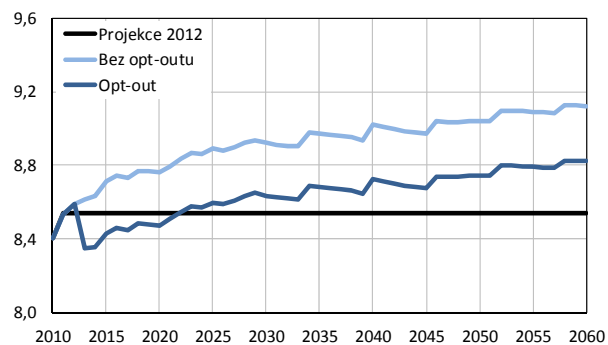
V systému veřejného zdravotního pojištění jsou nyní relevantní především změny v oblasti úhrad, změny v kategorizaci lůžek a úprava v oblasti lázeňské péče. V zásadě nedošlo k žádným významnějším opatřením oproti těm, která byla uvedena v loňské aktualizaci KP (kapitola 6.2.3), případně v ÚV (2012, 2013a).

trendovou projekcí, kterou nelze přímo srovnávat s aktuálními údaji. Stejně tak demografické a makroekonomické předpoklady zůstaly nezměněny. Projekce končí v roce 2060.

Je nutné zmínit, že v důsledku zavedení důchodového spoření došlo zároveň ke změně modelového přístupu. Vzhledem k dobrovolnosti vyvazování se bylo nutné zaujmout určitý předpoklad o dopadu na příjmovou stranu, která doposud byla modelována jako konstantní podíl na HDP. Nově jsou v modelu osoby rozdělené do příjmových decilů. Porovnání příjmové strany z minulých projekcí a u nejnovějších projekcí je tak značně zavádějící a změnu modelového přístupu je nutné brát v úvahu. Graf 5.2 proto znázorňuje příjmy ve starém modelovém přístupu, v novém modelovém přístupu s nulovým vyvázáním (tj. jak by příjmy vypadaly v projekcích ve Zprávě o stárnutí populace z roku 2012 při aplikaci nové metody) a konečně příjmy při předpokládaném počtu vyvazujících se osob.

Graf 5.2: Modelované příjmy důchodového účtu

(v % HDP)



Pozn.: „Skokový“ profil modelovaných příjmů je dán posunem statistické hranice odchodu do důchodu.

Zdroj: MF ČR.

V současné době je nesmírně obtížné odhadnout počet osob, které se rozhodnou vyvázat a zajistit se na stáří kromě průběžného veřejného systému i v rámci důchodového spoření. Vzhledem k tomu, že reforma nabyla účinnosti 1. ledna 2013 a zahraniční zkušenosti napovídají, že nejvíce lidí se vyvazuje až těsně před vypršením lhůty pro rozhodnutí (tj. pro lidi starší 35 let jde o termín 30. června 2013), byl přijat předpoklad o vyvázání se nejvyšších dvou decilů (odpovídá cca 1 milionu osob). V současné době je vyvázáno cca 15 tisíc osob. Předpoklad se opírá o studie nezávislých institucí, které berou v úvahu finanční výhodnost vyvázání se. Pokud předpokládáme, že reforma zůstane v platnosti (princip no-policy change), pak se finanční kalkulace zřejmě stane jedním z hlavních kritérií pro rozhodování se o vyvázání a předpoklad dvou nejvyšších decilů se v takovém případě zdá nejrozumnější.

Jako nejproblematictější se ze současného pohledu stále jeví oblast penzí s ohledem na dynamiku nárůstu výdajů (viz Tabulka P.7). Ty vzrostou z výchozí úrovně 9,1 % v roce 2010 na 11,7 % HDP v roce 2060 primárně z důvodu změn ve struktuře populace, který převažuje ostatní (pozitivní) efekty na tento podíl.

Nárůst výdajů, mj. také závislých na demografických změnách, zaznamenají i výdaje na zdravotní služby ze systému veřejného zdravotního pojištění, které do konce horizontu projekce vzrostou o 1,7 p.b. Nejrychlejší nárůst vykazují výdaje na dlouhodobou péči, jejichž objem se víceméně zdvojnásobí. Objemově však jde o zdaleka nejmenší položku výdajů.

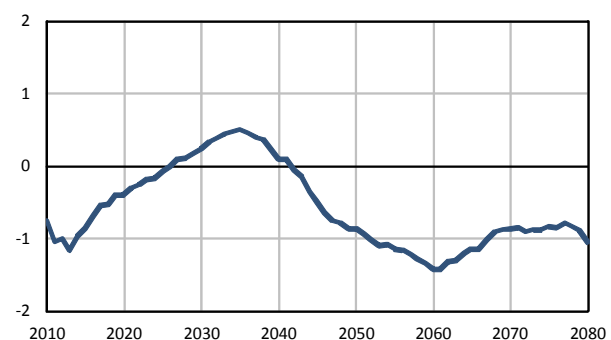
Analýza udržitelnosti, jež vychází z dlouhodobých projekcí, identifikuje rozsah nutné fiskální konsolidace pro zajištění stability veřejných financí. Kalkulují se tzv.

indikátory udržitelnosti, které ukazují, jak rozsáhlá opatření by bylo třeba provést, aby se v odpovídajícím rozsahu snížil podíl výdajů nebo zvýšil podíl příjmů na HDP. V současnosti dosahuje indikátor S1, který vyjadřuje, o kolik procent HDP je nutno trvale zvýšit příjmy nebo snížit výdaje, aby vládní dluh v roce 2030 činil 60 % HDP, výše 0,9 % HDP. Indikátor S2, jenž určuje míru nutného fiskálního úsilí pro dosažení rovnosti diskontovaných příjmů a výdajů v nekonečném horizontu, nabývá hodnoty 5,4 % HDP. Nový indikátor S0, indikující možná fiskální rizika v krátkém období, je pro ČR pro rok 2012 na úrovni 0,19, což je hluboko pod kritickou mezí, která činí 0,44.

V analýze udržitelnosti došlo v relaci k minulému kolu projekcí k určitému zlepšení, které je však možné přičíst spíše vlivům vztahujícím se k běžnému období, tj. zlepšení výchozí rozpočtové pozice. Velmi malý vliv mají dopady důchodové reformy (především parametrických změn v průběžném veřejném systému platných od konce září 2011), protože nejzásadnější dopad na saldo důchodového systému se projeví až po konci horizontu projekcí EPC/AWG. Vývoj na důchodovém účtu po roce 2060 znázorňuje na základě projekcí Ministerstva práce a sociálních věcí Graf 5.3. Tento aspekt má samozřejmě vliv i na hodnotu indikátoru udržitelnosti S2, který je v rámci metodiky EPC/AWG tlačěn nahoru.

Graf 5.3: Odhadované saldo důchodového účtu dle projekcí MPSV

(v % HDP)



Pozn.: Rozdíly v úrovních deficitů od projekcí EPC/AWG jsou dány rozdílnými předpoklady demografického a makroekonomického vývoje.

Zdroj: MPSV.

Negativním faktorem dlouhodobého vývoje i přes zlepšení současné fiskální pozice oproti minulému hodnocení udržitelnosti, nadále zůstává vývoj dluhu v důsledku stále poměrně vysokých deficitů. To povede k výraznému nárůstu úrokových nákladů.

5.3 Vládní garance

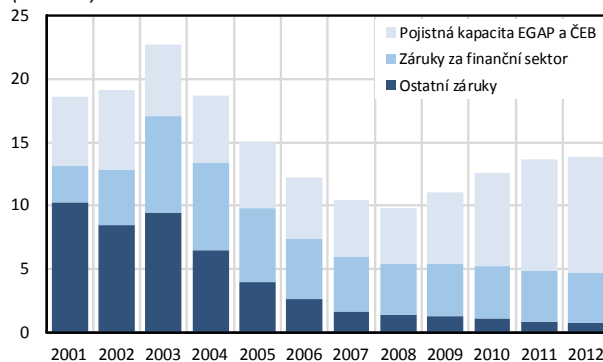
Kromě fiskálních dopadů stárnutí obyvatelstva na udržitelnost veřejných financí je vhodné poukázat i na stav vládních garancí. V ČR jsou nejdůležitějšími položkami v této oblasti garance za úvěry v oblasti infrastrukturních projektů a investic v železniční dopravě (přibližně 0,5 % HDP), záruky za závazky Exportní a garanční pojišťovny, resp. České exportní banky (cca 9 % HDP) a garance vůči ČNB a Československé obchodní bance vyplývající z řešení krize v Investiční a poštovní bance v roce 2000. Poslední garance, kterou zatím vláda poskytla, byla záruka na nákup vozů pro České dráhy v roce 2007. V roce 2013 bude pravděpodobně poskytnuta státní záruka ve prospěch ČNB na zajištění půjčky pro Mezinárodní měnový fond z devizových rezerv ČNB ve výši 2,53 mld. EUR. Vláda 6. března 2013 dále schválila (usnesením č. 170/2013) navýšení pojistné kapacity Exportní garanční a pojišťovací společnosti o dodatečných 10 mld. Kč (z tohoto titulu jde o meziroční nárůst 30 mld. Kč) v souvislosti s investicí do výstavby elektrárny Churmala v Iráku.

Celková výše garancí byla na konci roku 2012 ve výši cca 14,0 % HDP, z toho garance související s Investiční a poštovní bankou představují zhruba 4 % HDP. Je třeba zmínit, že úhrada této garance vůči ČNB a Československé obchodní bance, která má splatnost maximálně v roce 2016, se očekává pouze ve zlomku její hodnoty (dosud bylo uhrazeno 5,8 mld. Kč, tj. cca 0,2 % HDP). Konkrétně v roce 2012 bylo z tohoto titulu vyplaceno 0,4 mld. Kč.

Pro rok 2013 se počítá s úhradou v oblasti vládních garancí ve výši 0,2 % HDP.

Graf 5.4: Vývoj státních garancí

(v % HDP)



Zdroj: MF ČR.

6 Kvalita veřejných financí – příjmy a výdaje

Cílem tuzemské fiskální politiky není pouze samotná konsolidace veřejných financí. Důraz je kladen na zvyšování efektivnosti, důvěryhodnosti a kvality veřejných institucí a jejich politik, které přispívají k hospodářskému růstu a zvyšování zaměstnanosti.

6.1 Příjmová strana

6.1.1 Strategie daňové politiky

V roce 2008 došlo k zásadní změně daňového systému, při které byly nastaveny jeho parametry tak, že daleko více reflektovaly přesun od zdanění práce ke zdanění spotřeby, který byl částečně započat již v předchozích letech. Dle mnoha empirických studií působí právě takové nastavení daňového systému méně negativně na celkový ekonomický růst. V případě jak korporátních daní, tak daní z příjmů fyzických osob došlo k razantnímu snížení sazeb a současně k rozšíření daňových základů. Zároveň došlo ke značnému navýšení sazeb u většiny daní ze spotřeby.

V tomto trendu probíhalo i další zvýšení sazeb spotřebních daní v roce 2012 a 2013. V roce 2013 však došlo i k mírnému zvýšení daňového zatížení některých skupin subjektů na trhu práce. Primárním záměrem tohoto zvýšení bylo narovnání některých nesystémových výjimek. Obecně lze konstatovat, že v roce 2013 byla realizována jak daňová opatření s omezenou dobou účinnosti, jejichž hlavním záměrem bylo snížení stávající výše dluhu vládních institucí, tak i diskreční opatření se záměrem eliminovat některá nesystémová daňová zvýhodnění či výjimky.

6.1.2 Organizace daňové správy

Od začátku roku 2013 dochází k změně organizační struktury české daňové správy. Nová organizační struktura je výrazně plošší. V prvním stupni bylo dřívějších 199 finančních úřadů nahrazeno 14 novými finančními úřady v jednotlivých krajích ČR s dekoncentrovanými územními pracovišti. Druhý stupeň daňové správy bude spadat do působnosti Generálního finančního ředitelství, zároveň budou všechna odvolací řízení realizována jedním finančním ředitelstvím. Nová organizační struktura umožní, aby se krajské finanční úřady zabývaly výhradně daňovou správou. Hospodářsko-technické funkce budou z výrazné části soustředěny na druhém stupni daňové správy. Nový organizační model posílí efektivnost daňové správy, umožní specializaci jejích pracovníků, kterou limitovala omezená velikost stávajících útvarů, a optimalizuje její výkon a potírání daňových úniků. Zavedený organizační model také představuje jeden z předpokladů implementace Jednoho inkasního místa.

6.1.3 Jedno inkasní místo

S účinností od 1. ledna 2014 dojde k realizaci první fáze Jednoho inkasního místa. Jeho plné spuštění se předpokládá o rok později. Vytvoření Jednoho inkasního

ho místa je stěžejním prvkem reformy veřejných financí, který se soustředí na zefektivnění výběru prostředků do rozpočtů vládního sektoru a snížení administrativní zátěže daňových subjektů. K tomu by mělo dojít zejména prostřednictvím zjednodušení komunikace daňových subjektů s příslušnými orgány veřejné správy. V současné době musí daňové subjekty komunikovat zvláště s finančními úřady, orgány správy sociálního zabezpečení či zdravotními pojišťovnami. V důsledku navrhované právní úpravy tato komunikace bude probíhat pouze v rámci Jednoho inkasního místa. V první fázi dojde k přizpůsobení daňové legislativy rekodifikací soukromého práva hmotného. Bude například zrušen zákon o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. Daň dědická a darovací bude integrována do zákona o daních z příjmů. Daň z převodu nemovitostí bude nahrazena daní z nabytí nemovitých věcí, která bude upravena v novém samostatném zákoně. V návaznosti na provedení tzv. „auditu výjimek“ dochází ke zrušení vybraných osvobození u daní z příjmů, z vyměřovacího základu pojistného zaměstnanců či ke zjednodušení některých ustanovení. Dále např. dojde ke zrušení základu daně z příjmů fyzických osob coby součtu hrubé mzdy a příspěvků na sociální zabezpečení placené zaměstnavatelem.

Vzhledem k rozpočtovým dopadům vyplývajícím z výše uvedených opatření a vzhledem k daňové struktuře navrhovaných změn, budou mít předestřená opatření pravděpodobně pozitivní dopad na ekonomický růst. Nicméně primárním záměrem těchto navrhovaných změn je zpřehlednění a zjednodušení stávajícího daňového systému.

6.1.4 Rozpočtové určení daní

Od začátku roku 2013 začal platit nový systém rozpočtového určení daní. Jeho výsledkem je trvalé navýšení sdílených daní obcí a snížení disproporcí v příjmech na obyvatele mezi nimi. Nadále zůstává zachováno oddělení propočtu pro čtyři největší města prostřednictvím tzv. přepočítacích koeficientů. Dochází však u nich k poklesu podílu na sdílených daních v porovnání s konstrukcí koeficientů platnou v roce 2012. Váha kritéria celkové rozlohy katastrálních území obce se nemění, dochází však k významnému omezení, pokud jde o rozsah, v jakém se katastrální území obce promítá do propočtu. Dochází tak k eliminaci neopodstatněných extrémů v daňových příjmech některých obcí, které získávaly vlivem značné výměry

katastrálních území. Dále dochází ke zvýšení váhy kritéria počtu obyvatel a k novému zapojení kritéria počtu žáků základních a mateřských škol.

6.1.5 Boj s daňovými úniky

Výzvou a zároveň nutností pro většinu daňových správ je v současnosti boj proti stále sofistikovanějším formám daňových úniků. Z hlediska odhadu objemu a struktury daňových úniků je prioritou hlavně implementace opatření, která zabráňují daňovým únikům v oblasti dodávek pohonných hmot, dále tzv. „kolotočových“ podvodů u daně z přidané hodnoty, či u pří-

mých daní problematika převodních cen. Tato zásadní témata jsou předmětem neustálé pozornosti českých orgánů, které v posledních letech pravidelně na tomto poli vyvíjejí silnou snahu o implementaci administrativních opatření zaměřených na boj proti daňovým únikům.

Součástí těchto snah je i zvýšení efektivity samotné finanční správy. Zřízením Jednoho inkasního místa (viz výše) dojde ke sjednocení dosavadních informačních toků v jednu instituci, která bude moci operativněji reagovat na případné snahy o daňové úniky.

6.2 Výdajová strana

6.2.1 Zvyšování efektivity státní správy

Společně s přijetím souboru opatření v roce 2012, která mají prostřednictvím změn na příjmové i výdajové straně rozpočtů vládních institucí zajistit udržení deficitu pod úroveň 3 % HDP (blíže viz Tabulka 3.2), schválila vláda svým usnesením (č. 37/2013) rovněž návrh snižující náklady a zvyšující efektivitu výkonu státní správy.

Tabulka 6.1: Struktura úsporných opatření ve státní správě v roce 2014

(v mld. Kč)

	Úspora
Redukce agendy, redukce pracovních míst	0,4
Racionalizace činností (slučování agend)	2,9
Změny v systému financování	1,6
Prodej majetku	2,7
Celková úspora	7,6

Zdroj: Návrh úsporných opatření v oblasti zjednodušení agend a zrušení duplicit ve státní správě pro rok 2014. Úprava MF ČR.

Zjednodušení agend a odstraňování duplicit je součástí dlouhodobé snahy o reformování a optimalizaci činnosti celého systému veřejné správy. Tento návrh je přitom koncipován tak, aby neměl dopad na rozsah ani na kvalitu poskytovaných služeb ústředních správních úřadů a jim podřízených institucí. Východiskem pro analýzu a identifikování možných duplicit a neefektivností při nakládání s veřejnými prostředky je přiřazení kompetencí úřadům různých hierarchických úrovní. Ústřední orgány (především ministerstva) mají být zodpovědné za koncepční a řídicí činnosti (tvorba strategií, legislativy, metodické vedení, dozor), zatímco implementace přijatých politik, koncepcí a metodických postupů (standardizované činnosti) má být realizována především podřízenými organizacemi. Analýza možných zdrojů úspor byla rovněž zaměřena na možnosti racionalizace využívání a financování podpůrných procesů v úřadech (řízení lidských zdrojů, informační a komunikační technologie, vnitřní správa) a možnosti jejich sdílení napříč jednotlivými institucemi. Vedle posouzení činností dotčených institucí byl jako zdroj úspor uvažován rovněž prodej zbytného majetku.

Posuzováno bylo celkem 25 ústředních orgánů státní správy a 328 podřízených správních úřadů a dalších jednotek, přičemž byly využity kontrolní závěry Nejvyššího kontrolního úřadu, statistická data, či výroční zprávy jednotlivých organizací. Současně vláda schválila i realizaci projektů nadresortního charakteru. Jedná se mimo jiné o slučování ministerstev, jehož přínos plyne ze snížení nákladů na provoz, optimalizaci využití majetku, sdílení agend v oblasti řízení lidských zdrojů, informačních technologií, nákupu a veřejných zakázek. Předpokládá se využití synergie v oblasti tvorby strategií a koncepcí včetně jejich implementace, lepší koordinace investičních výdajů včetně efektivního čerpání prostředků z evropských strukturálních fondů. S ohledem na vykonávané agendy bylo navrženo sloučení Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva dopravy.

Pro rok 2014 se v těchto oblastech počítá s úsporou cca 11 mld. Kč (tj. 0,3 % HDP). V první etapě byly prozatím identifikovány úspory v hodnotě cca 7,6 mld. Kč.² Strukturu těchto opatření přibližuje Tabulka 6.1.

6.2.2 Veřejné zakázky a boj s korupcí

Mezi jednoznačné priority stávající vlády patří boj s korupcí, jakožto jedním ze společensky nejzávažnější vnímaných problémů současnosti. Z provedených analýz vyplývá, že pouze přímé náklady českých veřejných rozpočtů v důsledku existence korupčního jednání mohou dosahovat úrovně okolo 1 % HDP ročně. Boj s korupcí tak má mimořádně významnou makroekonomickou dimenzi a její omezování je proto rovněž jednou z forem prosazování rozpočtové odpovědnosti. Vláda se ve své Strategii v boji s korupcí (ÚV, 2013b) zavázala přijmout v období let 2013–2014 řadu konkrétních opatření, která by měla vést k omezení ko-

² V metodice peněžních toků dosáhne úspora veřejných rozpočtů v důsledku zmíněných opatření 8,6 mld. Kč v rámci první etapy, resp. 12 mld. Kč celkově. Do metodiky ESA 95 však není započítán předpokládaný výnos z privatizace státního podílu ve výši 1 mld. Kč, která je součástí těchto úsporných opatření.

rupčního jednání, a tím i k redukci nákladů pro veřejné rozpočty.

Bezprostřední efekt do veřejných financí by měly mít pokračující práce na zefektivnění a zprůhlednění systému veřejných zakázek, a to prostřednictvím dalšího posílení elektronizace zadávacích řízení nad rámec stávajícího zákona o veřejných zakázkách. Bude zvaženo rozšíření výčtu běžných komodit (nyní např. vybavení informačními a komunikačními technologiemi, spotřební materiál, dopravní služby...), které musejí orgány státní správy poptávat zadáním veřejné zakázky prostřednictvím elektronického tržiště. Pro zadávání veřejných zakázek na obtížně standardizované komodity (např. stavební práce) bude zřízen tzv. Národní elektronický nástroj, který umožní rovný přístup dodavatelů k zadávacím řízením a zkvalitnění postupů zadávání veřejných zakázek.

6.2.3 Podpora vytváření pracovních míst

V průběhu roku 2013 bude spuštěn program, který by měl vést ke snížení nezaměstnanosti prostřednictvím zavedení (umocnění) finanční motivace zaměstnavatelů ke zvýšení (popř. alespoň zachování) počtu pracovních míst. Firmy budou moci získat podporu po dobu až 1 roku při zaměstnání mladých absolventů, evidovaných na úřadu práce. Dalšími podporovanými skupinami na trhu práce budou dlouhodobě nezaměstnaní a matky s dětmi. Dodatečným finančním bonusem pak budou firmy motivovány k vytváření většího počtu pracovních míst na částečný úvazek. Podpořeno bude rovněž kvalitnější poradenství jak pro zaměstnavatele, tak pro nezaměstnané, přičemž intenzivnější komunikace se zaměstnavateli by také měla zajistit pružnější

6.3 Skladba výdajů sektoru vládních institucí

Podíl celkových výdajů sektoru vládních institucí na HDP vzrostl během recese až na úroveň 44,7 % v roce 2009. V následujících letech tento podíl poklesl na 43 % v roce 2011, což je o více než 6 p.b. nižší hodnota, než činí průměr EU27. Mezi roky 2011 a 2016 očekáváme pouze velmi omezený růst celkových nominálních výdajů – v průměru 1,2 % ročně, resp. 6,3 % za celé pětileté období. Vzhledem k tomu, že tempo růstu výdajů vládního sektoru bude zaostávat za předpokládaným růstem nominálního produktu, podíl celkových výdajů tak bude pravděpodobně i nadále klesat až k úrovni 41,7 % HDP v roce 2016. Za meziročním nárůstem podílu výdajů na HDP v roce 2012 je třeba vidět zvláště již uvedené metodické zaúčtování církevních restitucí ve výši 59 mld. Kč, po očištění o tuto operaci by i rok 2012 potvrzoval nastolený trend.

V období let 2009 až 2011, kdy došlo k celkovému poklesu veřejných výdajů, vzrostly výdaje výrazněji pouze v oblasti ochrany životního prostředí, v omezené míře pak ještě ve vzdělávání, zdraví a sociálních

přízpůsobování nabídky rekvalifikací, dle potřeb jednotlivých regionů. Ministerstvo práce a sociálních věcí rovněž podpoří ty nezaměstnané, kteří se rozhodnou podnikat. Tato podpora bude zahrnovat nabídku vzdělávacích aktivit i přímou finanční pomoc.

6.2.4 Zelená úsporám

Počínaje rokem 2013 bude nastartován program Nová zelená úsporám (usnesení vlády č. 116/2013), který navazuje na obdobný a úspěšný program, který v ČR fungoval od roku 2009. Z programu budou financovány projekty na snížení energetické náročnosti budov a provozních nákladů, a s tím spojené snížení emisí skleníkových plynů. Vedle snížení provozních nákladů na vytápění dojde rovněž ke zvýšení kultury bydlení a zlepšení vzhledu měst a obcí. Realizací programu bude dosaženo i zvýšení hospodářské aktivity spojené s nárůstem zaměstnanosti, a to především v oblasti stavebnictví a dalších navazujících oborech. Pokrytí výdajů přitom bude zajištěno výnosem z aukcí emisních povolenek v rámci Evropského systému emisního obchodování. Očekává se, že celková alokace finančních prostředků na program dosáhne úrovně 10-28 mld. Kč pro období let 2013–2020, přičemž konečná částka je podmíněna vývojem trhu s emisními povolenkami v následujících letech a je zatížena především rizikem jeho dočasné dysfunkce. Z celkové částky je určeno 70 % pro objekty určené k bydlení, kde se bude veřejná podpora pohybovat v rozmezí 30–55 %, a to v závislosti na kvalitě projektu. Program tak bude stimulovat dodatečné soukromé investice a v důsledku dominantního zapojení domácích dodavatelů rovněž zaměstnanost.

věcech. Celkový pokles výdajů v daném období byl způsoben především propadem ve tvorbě hrubého kapitálu. Při detailnějším pohledu na strukturu výdajů v jednotlivých skupinách je patrné, že společně s oblastí ochrany životního prostředí se určitý nominální růst investic podařilo udržet alespoň v oblasti vzdělávání.

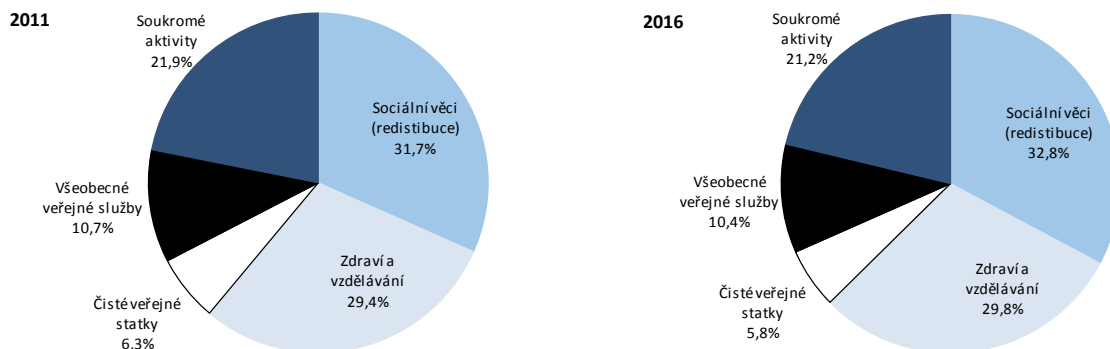
V nadcházejícím období očekáváme relativní pokles výdajů sektoru vládních institucí vyjádřených v podílu k HDP takřka u všech sledovaných kategorií (viz tabulka P.3 v příloze). Jedinou výjimkou je oblast sociálních věcí, kde dojde k mírnému růstu podílu výdajů na HDP. Oproti loňské aktualizaci KP došlo ke snížení odhadu výdajů na všeobecné veřejné služby na horizontu předikce. Důvodem jsou zejména nižší očekávané úrokové výdaje z vládního dluhu, v omezené míře pak rovněž úspory, které by měly být dosaženy v důsledku zefektivnění činnosti státní správy. Graf 6.1 zachycuje skladbu veřejných výdajů v roce 2011 a jejich očekávanou strukturu v roce 2016. V období těchto let bude při relativním poklesu celkových výdajů docházet

k jejich mírnému přesunu od podpory soukromých aktivit a čistých veřejných statků (obrana, veřejný

pořádek a bezpečnost) do redistribuce a oblasti zdraví.

Graf 6.1: Struktura výdajů vládního sektoru ve funkčním členění

(v % celkových výdajů)



Pozn.: Kategorie čisté veřejné statky zahrnuje Obranu, Veřejný pořádek a bezpečnost. Soukromé aktivity jsou souhrnem Ekonomických záležitostí, Ochrany životního prostředí, Bydlení a společenské infrastruktury, Rekreace, kultury a náboženství. Pro podrobnosti ke členění viz ECB (2009). Desetimístné funkční členění výdajů vládního sektoru lze nalézt v příloze v Tabulce P.3.

Upozornění: Graf nezahrnuje projekci nýbrž projekci struktury výdajů na základě platných či zamýšlených diskrečních opatření vlády.

Zdroj: ČSÚ (2013d). Výpočty MF ČR.

7 Změny institucionálního rámce fiskální politiky

Jeden ze základních předpokladů realizace úspěšné fiskální konsolidace vedoucí k zdravým a udržitelným veřejným financím představuje silný národní institucionální rámec fiskální a rozpočtové politiky. Hlavní kroky vedoucí k jeho posílení lze spatřovat v přípravě ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, na něj navazujícího zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a v novelizaci souvisejících právních předpisů. Úspěšně také pokračuje realizace reformy účetnictví v oblasti veřejných financí, jež byla zahájena v roce 2010, a přinesla významné kroky ke zvýšení transparentnosti.

7.1 Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti

V říjnu 2012 vláda schválila návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který následně prošel prvním čtením v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti bude představovat právní normu zastřešující národní fiskální rámec. Norma definuje základní principy a zásady pro zdravé a dlouhodobě udržitelné veřejné finance.

Mezi nejvýznamnější parametry ústavního zákona patří zavedení povinnosti, aby instituce vládního sektoru sestavovaly rozpočet a střednědobý výhled rozpočtu nejméně na další dva roky, zakotvení pravidla pro stanovení celkových výdajů sektoru vládních institucí a zřízení Národní rozpočtové rady působící jako nezávislý orgán v oblasti fiskální a rozpočtové politiky.

Dalším klíčovým prvkem obsaženým v ústavním zákoně je fiskální pravidlo pro hospodaření územních samosprávných celků. Obec či kraj podle něj hospodaří tak, aby celková výše jeho dluhu nepřekročila 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky. Překročí-li výše dluhu obce či kraje tuto

úroveň, stát může ročně pozastavit výnos daní, které jsou obci či kraji určeny, ve výši 5 % z rozdílu mezi celkovou výší dosaženého dluhu a 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky. Pozastavený výnos daní určených obci či kraji lze uvolnit pouze na splacení dluhových závazků územního samosprávného celku uzavřených před rokem, v němž došlo k pozastavení.

„Pojistku“ pro případ nerespektování operativních fiskálních pravidel představuje tzv. dluhová brzda. Jde o zakotvení maximálního limitu výše podílu vládního dluhu na HDP a dalších limitů dluhu, s nimiž jsou při jejich překročení spojena automaticky aktivovaná nápravná opatření. Tato se s nárůstem dluhové kvóty postupně stupňují. Rozšiřován je také okruh povinných subjektů. Pravidlo obsahuje transparentní a jednoznačně vymezené únikové klauzule. Konkrétní parametry dluhové brzdy byly podrobně popsány v loňské aktualizaci KP (MF ČR, 2012c).

7.2 Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Vláda svým usnesením (č. 253/2012) rozhodla připravit stručný ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti a na něj navazující zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. K zajištění vyšší stability tohoto předpisu byl zvolen specifický způsob jeho schvalování. Ke schválení je třeba souhlas obou komor Parlamentu České republiky.

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti kromě jiného obsahuje vymezení sektoru veřejných institucí, které je konzistentní s definicí sektoru vládních institucí dle Evropského systému národních a regionálních účtů ESA 95. Právní předpis zároveň Ministerstvu financí ukládá zveřejňovat základní informace požadované směrnicí Rady 2011/85/EU ze dne 18. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Jednotkám vládního sektoru pak ukládá zveřejňovat návrhy a schválené rozpočty a střednědobé výhledy na nejméně 2 další roky. Pro jejich přípravu použijí aktuální predikci Ministerstva financí. Ministr za účelem ex ante hodnocení makroekonomických prognóz a prognóz příjmů sektoru vládních institucí

zřídí Výbor pro rozpočtové prognózy, který bude nejméně dvakrát ročně provádět hodnocení prognóz. Příprava státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a zdravotních pojišťoven a jejich střednědobých rozpočtových výhledů vychází z makroekonomické prognózy a prognózy příjmů označených Výborem pro rozpočtové prognózy jako realistické nebo konzervativní. Složení Výboru pro rozpočtové prognózy, způsob jmenování členů a jednání Výboru stanoví Ministerstvo financí vyhláškou. Vyhláška také Ministerstvu financí ukládá zveřejňovat popis metod použitých pro přípravu prognóz, další parametry, na nichž jsou prognózy založeny a každoroční následné vyhodnocení jejich úspěšnosti.

Střednědobý charakter rozpočtového procesu bude posílen prostřednictvím tzv. Rozpočtové strategie sektoru vládních institucí, kterou každoročně připraví Ministerstvo financí a projedná vláda. Tato strategie bude obsahovat základní parametry střednědobého rozpočtového rámce požadované dříve zmíněnou směrnicí. Kromě jiného z ní budou patrné celkové

výdaje sektoru vládních institucí stanovené dle nového fiskálního pravidla a výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů, které představují východisko pro přípravu státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů. Strategie se stane součástí Konvergenčního programu ČR, čímž dojde k jednoznačnému propojení fiskální strategie s rozpočtovým procesem. Bude vycházet z prognóz, které Výbor pro rozpočtové prognózy označil jako realistické nebo konzervativní. Vzhledem k časovému rámci přípravy rozpočtů jednotlivými subjekty sektoru vládních institucí lze Strategii považovat za minimální verzi koordinačního mechanismu mezi jednotlivými úrovněmi sektoru. Její součástí budou finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům institucí vládního sektoru – zejména k územním samosprávným celkům a k systému veřejného zdravotního pojištění.

Významný kvalitativní posun přináší nové fiskální pravidlo pro stanovení celkových výdajů sektoru vládních institucí. Pravidlo vychází z požadavku na vyrovnanou strukturální bilanci sektoru vládních institucí. Celkové výdaje jsou odvozeny od celkových příjmů sektoru vládních institucí očištěných o vliv hospodářského cyklu a jednorázových či přechodných operací. Metodika stanovení jednorázových a přechodných operací a očištění příjmů o vliv hospodářského cyklu bude připravena Ministerstvem financí ve spolupráci s Národní rozpočtovou radou. Pravidlo bude doplněno o tzv. nápravnou složku, tj. automatický korekční mechanismus zohledňující odchylky skutečného výsledku hospodaření sektoru vládních institucí (zveřejněného Českým statistickým úřadem) od pravidlem stanovené výše celkových výdajů. Tato složka bude aktivována v okamžiku, kdy její výše přesáhne hranici 2 % nominálního HDP za předchozí rok. V tomto okamžiku bude částka celkových výdajů sektoru vládních institucí dále snížena o jednu třetinu nápravné složky překračující 2 % HDP.

Z celkových výdajů sektoru vládních institucí bude odvozen výdajový rámec státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů. Od celkových výdajů stanovených dle fiskálního pravidla budou odečteny výdaje jiných institucí než státního rozpočtu a státních fondů a provedeny úpravy z metodiky ESA 95 do národní metodiky přípravy rozpočtu. Stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů provede Ministerstvo financí. Národní rozpočtová rada k němu vydá stanovisko, které bude Ministerstvo financí povinně zveřejnit na svých internetových stránkách. Metodika odvození bude opět připravena Minister-

stvem financí ve spolupráci s Národní rozpočtovou radou.

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti dále obsahuje provedení číselného fiskálního pravidla pro hospodaření územního samosprávného celku, které je zakotveno v návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. Dále specifikuje použití dluhové brzdy a výjimky z její aplikace. Výjimky jsou omezeny na případ významného zhoršení ekonomického vývoje, zhoršení bezpečnostní situace státu, odstraňování následků živelních pohrom nebo výdajů vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky.

Prvkem posilujícím transparentnost a kredibilitu nově zaváděných nástrojů a pravidel bude nezávislá fiskální instituce – Národní rozpočtová rada. Mezi hlavní činnosti Rady bude patřit zjišťování a vyhlášení výše zadlužení používaného v rámci dluhové brzdy, hodnocení plnění číselných fiskálních pravidel (vč. předkládání zprávy Poslanecké sněmovně) a hodnocení výsledků rozpočtového hospodaření na základě státního závěrečného účtu. Rada dále bude dávat podněty k posílení transparentnosti hospodaření institucí vládního sektoru, vypracovávat analýzu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (vč. hodnocení toho, jakým způsobem ji mohou ovlivnit plánované vládní politiky), a stanoviska k legislativním návrhům zásadního významu a jejich rozpočtovým dopadům. Rada si bude moci při plnění své působnosti vyžádat součinnost ostatních vládních institucí. Nezávislý charakter činnosti Rady bude posílen v zákoně obsaženým zákazem přijímat či vyžadovat pokyny od jakéhokoli subjektu. Rada bude tvořena 5 členy, kteří budou voleni Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. Zákon řeší navrhování a volbu členů, na ně kladené požadavky, neslučitelnost s výkonem většiny politických funkcí či zánik funkce. Funkční období člena Rady bude 6 let, přičemž při první volbě bude mandát jednoho člena a prvního místopředsedy zkrácen na 4 roky a u druhého člena a místopředsedy na 2 roky, čímž bude zajištěna plynulá obměna členů a posílena nezávislost na aktuální politické reprezentaci. Zákon dále upravuje odměňování členů Rady. Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením její činnosti bude zajišťovat Úřad Rady. V jeho čele bude stát vedoucí Úřadu Rady jmenovaný a odvolávaný Radou. Činnost Úřadu bude hrazena z rozpočtu Rady. Zákon také upravuje financování Rady a její rozpočet.

7.3 Státní pokladna

Do provozní fáze vstoupila většina modulů Integrovaného informačního systému státní pokladny. Tomu předcházela rozsáhlá novelizace rozpočtové legislativy upravující nové povinnosti organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací. Zároveň došlo

k výraznému rozšíření vymezení peněžních prostředků státní pokladny.

V lednu 2012 byl zahájen pilotní provoz modulu Realizace rozpočtu a Platební styk. V prvně zmíněném mo-

dulu dochází k provádění rezervací ve státním rozpočtu, ověření rezervací po přijetí příkazů k platbě ČNB, zpracování údajů o platbách provedených ČNB, stanovování rozpočtových limitů a jejich hospodaření se zálohami.

V červenci 2012 byl odstartován modul Příprava rozpočtu, ve kterém je zakotveno sestavení a schválení

státního rozpočtu, střednědobého výhledu a postup pro vytvoření rozpočtového provizoria.

V provozní fázi se dále nachází modul Rozpočtových opatření, v němž jsou zahrnuty zejména změny týkající se vedení podrobných rozpočtů organizačních složek státu, provádění schvalování rozpočtových opatření a sběr dat pro hodnocení plnění státního rozpočtu včetně dat o rozpočtovém provizoriu.

7.4 Účetnictví státu

V roce 2010 byla v ČR zahájena účetní reforma v oblasti veřejných financí. Jejím hlavním cílem je vytvořit podmínky pro efektivní zajištění správných, úplných a včasných informací o hospodářské situaci státu a dalších relevantních účetních jednotek. Mezi konkrétní cíle pak patří zkvalitnění účetních metod používaných ve vládním sektoru, jejich sjednocení a přiblížení principům tzv. podnikatelského účetnictví či získání informací o potenciálních pohledávkách a závazcích. Dále se reforma soustředí na zajištění důvěryhodných informací pro účely vykazování a vládní finanční statistiky, a to na úrovni vládního sektoru i dílčích konsolidačních celků, a získání průběžných informací nezbytných pro operativní řízení.

Za rok 2012 některé vybrané účetní jednotky předložily do Centrálního systému účetních informací státu tzv. Pomocný analytický přehled, jehož prostřednictvím jsou zjišťovány informace pro účely monitorování a řízení veřejných financí, včetně vládní finanční statistiky (standardy ESA 95, GFSM 2001 atd.). Po dohodě

mezi MF ČR a Českým statistickým úřadem zůstane v roce 2013 počet vybraných účetních jednotek subsektoru místních vládních institucí předávajících Pomocný analytický přehled omezen na obce, jejichž počet obyvatel je k 1. lednu 2012 roven nebo vyšší než 3000 a příspěvkové organizace, jejichž čistá aktiva přesahují alespoň v jednom ze dvou bezprostředně předcházejících účetních období výši 100 mil. Kč.

Dále pokračují legislativní práce k vytvoření předpokladů pro konsolidaci individuálních účetních závěrek za účelem sestavení konsolidovaných účetních výkazů za ČR, včetně tzv. dílčích konsolidačních celků. Poprvé by konsolidovaná účetní závěrka státu měla být sestavena za účetní období roku 2014.

Ministerstvo financí také pokračuje v přípravě legislativních kroků nezbytných k zajištění datových požadavků vyplývajících ze směrnice Rady 2011/85/EU tak, jak byly definovány pracovní skupinou Eurostatu zřízenou na žádost Generálního ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti.

7.5 Veřejná kontrola

Pokračuje proces schvalování komplexní novely zákona o finanční kontrole Parlamentem ČR. Hlavní principy posílené novelou byly popsány v loňské aktualizaci KP (MF ČR, 2012c).

Současně je připravován nový zákon o řídicím a kontrolním systému veřejné správy ČR, který má být předložen vládě ČR do 31. května 2013. Návrh zákona strukturuje 3 pilíře systému, konkrétně systém finančního řízení a kontroly, systém interního auditu a centrální harmonizaci těchto systémů. V systému

finančního řízení a kontroly nastavuje manažerskou odpovědnost správců veřejných rozpočtů, zakotvuje organizační a funkční nezávislost systému interního auditu správců veřejných rozpočtů v souladu s Mezinárodním rámcem profesní praxe interního auditu. Současně stanoví povinnosti Ministerstva financí v oblasti centrální harmonizace a výkonu dohledu nad funkčností a účinností systému finančního řízení a kontroly a systému interního auditu jednotlivých správců veřejných rozpočtů.

Zdroje

- Aktualizovaná strategie přistoupení České republiky k eurozóně. Společný dokument vlády ČR a ČNB, schválen vládou ČR dne 29. srpna 2007 [cit. 2.4.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Eurozona_CR_2007.pdf>.
- ČNB (2013): Databáze časových řad ARAD. Praha, Česká národní banka, 23.3.2013 [cit. 25.3.2013], <<http://www.cnb.cz/docs/ARADY/HTML/index.htm>>.
- ČSÚ (2013a): Čtvrtletní národní účty. Praha, Český statistický úřad, 11.3.2013 [cit. 25.3.2013], <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/ctvrtletni_ucty>.
- ČSÚ (2013b): Sektor vládních institucí, vládní deficit a dluh. Praha, Český statistický úřad, 3.4.2013 [cit. 5.4.2013], <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/sektor_vladnich_instituci_vladni_deficit_a_dluh>.
- ČSÚ (2013c): Výběrové šetření pracovních sil. Praha, Český statistický úřad, 1.2.2013 [cit. 25.3.2013], <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/zam_cr>.
- ČSÚ (2013d): Výdaje vládních institucí podle funkcí (COFOG). Praha, Český statistický úřad, 1.3.2013 [cit. 5.4.2013], <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vydaje_vlady_podle_funkci_cofog_tab>.
- ECB (2009): ECB Monthly Bulletin. Frankfurt nad Mohanem, Evropská centrální banka, duben 2009 [cit. 2.4.2013], <<http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb200904en.pdf>>.
- EK (2012a): Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review. Brusel, Evropská komise, únor 2012, European Economy, Occasional Papers, No. 91.
- EK (2012b): The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010–2060). Brusel, Evropská komise, květen 2012, European Economy, No. 2.
- EK (2012c): Roční analýza růstu 2013. Brusel, Evropská komise, 28.11.2012 [cit. 19.3.2013], <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf>.
- EK (2012d): The Assessment of effective action in the context of the excessive deficit procedure. Brusel, Evropská komise, prosinec 2012.
- EK (2013a): European economic forecast: Winter 2013. Brusel, Evropská komise, 22.2.2013 [cit. 25.3.2013], <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf>.
- EK (2013b): The Assessment of effective action in the context of the excessive deficit procedure – a follow up of the 8th of January discussion. Brusel, Evropská komise, leden 2013.
- Eurostat (2013): Eurostat Database. Lucemburk, Eurostat, 24.3. 2013 [cit. 25.3.2013], <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database>.
- MF ČR (2010): Koncepce vytvoření Jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů. Praha, Ministerstvo financí ČR, 2010 [cit. 2.4.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/2010_Koncepce_JIM_pdf.pdf>.
- MF ČR (2011a): Fiskální výhled ČR (listopad 2011). Praha, Ministerstvo financí ČR, listopad 2011 [cit. 25.3.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalniVyhled_2011-11_pdf.pdf>.
- MF ČR (2011b): Studie proveditelnosti Jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů. Praha, Ministerstvo financí ČR, 7. října 2011. [cit. 12.3.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/JIM_Studie_proveditelnosti_FINAL.pdf>.
- MF ČR (2012a): Fiskální strategie ve světle nové makroekonomické predikce. Praha, Ministerstvo financí ČR, červenec 2012. Schváleno vládou dne 19. července 2012.
- MF ČR (2012b): Fiskální výhled ČR (listopad 2012). Praha, Ministerstvo financí ČR, listopad 2012 [cit. 25.3.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalniVyhled_2012-11.pdf>.
- MF ČR (2012c): Konvergenční program ČR (aktualizace na léta 2012–2015). Praha, Ministerstvo financí ČR, duben 2012 [cit. 5.4.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Konvergenčni-program-CR_2012-04_pdf.pdf>.
- MF ČR (2012d): Příprava státního rozpočtu na léta 2013 až 2015 a návrh střednědobých výdajových rámců na léta 2013 až 2015. Schváleno vládou dne 11. dubna 2012.
- MF ČR (2012e): Strategie financování a řízení státního dluhu na rok 2013. Praha, Ministerstvo financí ČR, prosinec 2012 [cit. 2.4.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Strategie-financovani-rizeni-SD-CR_2013.pdf>.

- MF ČR (2013a): Makroekonomická predikce ČR. Praha, Ministerstvo financí ČR, duben 2013 [cit. 12.4.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Makroekonomicka-predikce_2013-Q2.pdf>.
- MF ČR (2013b): Průzkum prognóz makroekonomického vývoje ČR (35. Kolokvium pro období 2013–2016). Praha, Ministerstvo financí ČR, duben 2013 [cit. 18.4.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/35-kolokvium_2013-04.pdf>.
- MMF (2013a): Komoditní statistika. Mezinárodní měnový fond, 11.3.2013 [cit. 24.3.2013], <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/Table3.pdf>>.
- MMF (2013b): World Economic Outlook: Hopes, Realities, and Risks. Washington, DC, Mezinárodní měnový fond, duben 2013 [cit. 16.4.2013], <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf>>.
- Návrh úsporných opatření v oblasti zjednodušení agend a zrušení duplicit ve státní správě pro rok 2014. 16. ledna 2013 [cit. 25.3.2013], <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/petr-mlsna/tiskove-zpravy/Navrh-uspornych-opatreni-v-oblasti-zjednoduseni-agend-a-zruseni-duplicit-ve-statni-sprave-pro-rok-2014--1--etapa.pdf>>.
- Programové prohlášení Vlády České republiky. 4. srpna 2010 [cit. 2.4.2013], <<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove-prohlaseni-vlady.pdf>>.
- Rada EU (2009): Council recommendation to the Czech Republic with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. Rada EU, Brusel, č. dokumentu Rady 15755/09, datum vydání 30. listopadu 2009, Radou EU schváleno 2. prosince 2009, [cit. 25.3.2013], <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2009-12-02_cz_126-7_council_en.pdf>.
- Rada EU (2011): Council recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of the Czech Republic and delivering a Council opinion on the updated Convergence Programme of the Czech Republic, 2011-2014. Rada EU, Brusel, 12. července 2011, Úřední věstník EU, oznámení č. 2011/C 212/02, [cit. 25.3.2013], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:212:0005:0008:EN:PDF>>.
- Rada EU (2012): Council recommendation of 10 July 2012 on the National Reform Programme 2012 of the Czech Republic and delivering a Council opinion on the updated Convergence Programme of the Czech Republic, 2012-2015. Rada EU, Brusel, 10. července 2012, Úřední věstník EU, oznámení č. 2012/C 219/05, [cit. 25.3.2013], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0017:0020:EN:PDF>>.
- Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, Úřední věstník EU z 23.11.2011, částka L 306, s. 41.
- Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (Code of Conduct). Aktualizace září 2012.
- ÚV (2012): Investice pro evropskou konkurenceschopnost – Národní program reforem České republiky 2012. Praha, Úřad vlády ČR, duben 2012.
- ÚV (2013a): Investice pro evropskou konkurenceschopnost – Národní program reforem České republiky 2013. Praha, Úřad vlády ČR, duben 2013.
- ÚV (2013b): Od korupce k integritě – Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. Praha, Úřad vlády ČR, Sekce pro koordinaci boje s korupcí, leden 2013 [cit. 22.3.2013], <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/aktuality/Strategie-2013-a-2014.pdf>>.
- Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou (2012). Společný dokument Ministerstva financí ČR a ČNB, schválen vládou ČR dne 20. prosince 2012 [cit. 2.4.2013], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/vyhodnoceni_maastricht_2012.pdf>.
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení vlády ČR ze dne 11. dubna 2012 č. 253 k Předpokladům a východiskům pro přípravu ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti.
- Usnesení vlády ČR ze dne 19. července 2012 č. 556 k Fiskální strategii České republiky ve světle nové makroekonomické predikce.

Usnesení vlády ČR ze dne 16. ledna 2013 č. 37 k návrhu úsporných opatření v oblasti zjednodušení agend a zrušení duplicit ve státní správě pro rok 2014 - 1. etapa.

Usnesení vlády ČR ze dne 16. ledna 2013 č. 39 o Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.

Usnesení vlády ČR ze dne 20. února 2013 č. 116 k věcnému záměru programu Nová zelená úsporám.

Usnesení vlády ČR ze dne 6. března 2013 č. 170 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013.

Usnesení vlády ČR ze dne 24. dubna 2013 č. 283 k návrhu střednědobých výdajových rámců na léta 2014 až 2016.

Usnesení vlády ČR ze dne 24. dubna 2013 č. 290 ke Konvergenčnímu programu České republiky (aktualizace duben 2013).

Tabulková příloha

Tabulka P.1a: Ekonomický růst

(úroveň v mld. CZK, přírůstek v %, příspěvky k růstu v p.b.)

	Kód ESA	2012 úroveň	2012	2013	2014	2015	2016
			přírůstek				
1. Reálný HDP	B1*g	3792	-1,3	0,0	1,2	2,1	2,6
2. Nominální HDP	B1*g	3843	0,1	0,4	2,1	3,6	3,7
Složky reálného HDP							
3. Výdaje na konečnou spotřebu domácností	P.3	1881	-3,5	-1,2	1,0	2,1	2,5
4. Výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí	P.3	785	-1,0	-0,2	-1,7	-0,8	0,1
5. Tvorba hrubého fixního kapitálu	P.51	902	-1,7	-0,4	0,9	2,6	3,1
6. Změna stavu zásob a čisté pořízení cenností (% HDP)	P.52+P.53	12	0,3	0,4	1,0	1,2	1,3
7. Vývoz zboží a služeb	P.6	2894	3,8	1,3	3,7	4,9	5,4
8. Dovoz zboží a služeb	P.7	2681	1,9	0,9	3,5	4,7	5,1
Příspěvky k růstu HDP							
9. Domácí poptávka (efektivní)		-	-2,4	-0,8	0,4	1,5	2,0
10. Změna stavu zásob a čisté pořízení cenností	P.52+P.53	-	-0,4	0,3	0,5	0,2	0,1
11. Saldo dovozu a vývozu zboží a služeb	B.11	-	1,5	0,4	0,3	0,4	0,5

Pozn.: Reálné úrovně jsou v cenách roku 2011. Změna stavu zásob a čisté pořízení cenností na řádce 6. vyjadřuje podíl změny zásob k HDP v běžných cenách. Příspěvek změny stavu zásob a čisté pořízení cenností k růstu HDP je spočten z reálných hodnot.

Zdroj: ČSÚ (2013a), MF ČR (2013a). Výpočty MF ČR.

Tabulka P.1b: Cenový vývoj

(úroveň index 2005=100, přírůstky v %)

	2012 úroveň	2012	2013	2014	2015	2016
		přírůstek				
1. Deflátor HDP	107,4	1,4	0,4	0,9	1,4	1,1
2. Deflátor spotřeby domácností	113,7	2,3	1,2	1,2	1,8	1,1
3. HICP	120,3	3,5	2,1	1,7	1,9	1,1
4. Deflátor spotřeby vlády	117,2	1,5	1,4	1,2	1,3	0,9
5. Deflátor investic	103,2	0,6	0,2	0,6	0,6	0,7
6. Deflátor vývozu zboží a služeb	96,5	3,0	1,2	0,0	0,7	0,6
7. Deflátor dovozu zboží a služeb	101,7	3,6	1,7	0,3	0,7	0,5

Zdroj: ČSÚ (2013a), Eurostat (2013). Výpočty MF ČR.

Tabulka P.1c: Vývoj trhu práce

(přírůstek v %)

	Kód ESA	2012 úroveň	2012	2013	2014	2015	2016
			přírůstek				
1. Zaměstnanost (tis. osob)		5092	0,4	-0,2	0,0	0,1	0,2
2. Zaměstnanost (mld. odpracovaných hodin)		9,2	-1,2	-0,3	-0,2	0,1	0,0
3. Míra nezaměstnanosti (%)		7,0	7,0	7,6	7,7	7,3	6,7
4. Produktivita práce na osobu (tis. CZK/osobu)		762	-1,7	0,2	1,2	2,0	2,4
5. Hodinová produktivita práce (CZK/hod)		420	0,0	0,2	1,4	2,1	2,5
6. Náhrady zaměstnancům (mld. CZK)	D.1	1659	2,0	1,3	2,7	3,1	4,0
7. Náhrady na zaměstnance (tis. CZK/osobu)		401	2,1	1,5	2,8	3,0	3,9

Pozn.: Zaměstnanost je v konceptu domácího pojetí z národních účtů. Míra nezaměstnanosti je v metodice Výběrového šetření pracovních sil. Produktivita práce byla spočtena jako reálný HDP (v cenách roku 2011) na zaměstnanou osobu či na odpracovanou hodinu.

Zdroj: ČSÚ (2013a, 2013c). Výpočty MF ČR.

Tabulka P.1d: Rozklad změny čisté finanční pozice*(v % HDP)*

	Kód ESA	2012	2013	2014	2015	2016
1. Změny čisté finanční pozice vůči nerezidentům	B.9	-1,4	-1,3	-1,2	-1,3	-1,6
<i>z toho</i> : Bilance zboží a služeb		5,3	5,4	5,4	5,7	6,1
<i>z toho</i> : Bilance primárních důchodů a transferů		-7,9	-7,9	-7,9	-8,3	-9,1
<i>z toho</i> : Bilance kapitálových transferů		1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
2. Změny čisté finanční pozice soukromého sektoru	B.9	3,0	1,5	1,6	1,5	1,2
3. Změny čisté finanční pozice vlády	EDP B.9	-4,4	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8
4. Statistická diskrepance		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*Pozn.: Údaje z národních účtů. Rok 2012–2013 notifikace. Rok 2014–2016 výhled.**Zdroj: ČSÚ (2013b). Výpočty MF ČR.*

Tabulka P.2a: Vývoj hospodaření vládního sektoru

(úroveň v mld. CZK, ostatní v % HDP)

	Kód ESA	2012 úroveň	2012	2013	2014	2015	2016
			v % HDP				
Čisté půjčky (+)/výpůjčky (-) (EDP B.9) podle subsektorů							
1. Vládní instituce	S.13	-169	-4,4	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8
2. Ústřední vládní instituce	S.1311	-160	-4,2	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8
3. Státní vládní instituce	S.1312	-	-	-	-	-	-
4. Místní vládní instituce	S.1313	-2	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
5. Fondy sociálního zabezpečení	S.1314	-7	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Vládní instituce (S.13)							
6. Celkové příjmy	TR	1542	40,1	40,4	40,2	39,5	38,9
7. Celkové výdaje ¹⁾	TE	1711	44,5	43,3	43,0	42,3	41,7
8. Saldo	EDP B.9	-169	-4,4	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8
9. Úroky placené ¹⁾	EDP D.41	57	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
10. Primární saldo		-112	-2,9	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
11. Jednorázová a jiná přechodná opatření		-80	-2,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Příjmové položky							
12. Daňové příjmy		737	19,2	19,7	19,6	18,9	18,2
12a. Daně z výroby a z dovozu	D.2	460	12,0	12,4	12,1	12,0	11,4
12b. Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	D.5	276	7,2	7,3	7,5	6,9	6,8
12c. Kapitálové daně	D.91	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Sociální příspěvky	D.61	600	15,6	15,5	15,5	15,6	15,8
14. Důchod z vlastnictví	D.4	29	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6
15. Ostatní		176	4,6	4,6	4,5	4,4	4,3
16. Celkové příjmy	TR	1542	40,1	40,4	40,2	39,5	38,9
p.m.: Daňová kvóta		1337	34,8	35,2	35,1	34,5	34,0
Výdajové položky							
17. Náhrady zaměstnancům a mezispotřeba	D.1+P.2	501	13,0	13,1	12,7	12,2	12,0
17a. Náhrady zaměstnancům	D.1	281	7,3	7,3	7,2	6,9	6,7
17b. Mezispotřeba	P.2	220	5,7	5,8	5,5	5,4	5,3
18. Sociální platby		767	20,0	20,2	20,3	20,2	19,9
z toho: Dávky v nezaměstnanosti ²⁾		16	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
18a. Naturální sociální dávky poskytované tržními výrobci		233	6,1	6,1	6,1	6,0	5,9
18b. Sociální dávky jiné než naturální	D.62	534	13,9	14,1	14,2	14,2	14,0
19. Úroky ¹⁾	EDP D.41	57	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
20. Dotace	D.3	77	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
21. Tvorba hrubého fixního kapitálu	P.51	119	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3
22. Kapitálové transfery	D.9	121	3,2	1,3	1,3	1,3	1,3
23. Ostatní		68	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7
24. Celkové výdaje ¹⁾	TE	1711	44,5	43,3	43,0	42,3	41,7
p.m.: Výdaje vlády na konečnou spotřebu (nominální)	P.3	795	20,7	20,9	20,3	19,7	19,2

Pozn.: Rok 2012–2013 notifikace. Rok 2014–2016 výhled.

1) Výdaje jsou upraveny o úroky ze swapových operací tak, aby platilo TR–TE = EDP B.9.

2) Výdaje na aktivní a pasivní politiku zaměstnanosti včetně plateb zdravotního pojištění státem za nezaměstnané.

Zdroj: ČSÚ (2013b). Výpočty MF ČR.

Tabulka P.2b: Projekce za nezměněných politik

(úroveň v mld. CZK, ostatní v % HDP)

	2012 úroveň	2012	2013	2014	2015	2016
		v % HDP				
1. Celkové příjmy bez vlivu diskrečních opatření	1542	40,1	39,9	39,6	39,3	39,0
2. Celkové výdaje bez vlivu diskrečních opatření	1711	44,5	43,8	43,9	43,2	42,5

Zdroj: MF ČR.

Tabulka P.2c: Výdaje určené k úpravě výdajového pravidla Paktu o stabilitě a růstu (Expenditure Benchmark)

(úroveň v mld. CZK, ostatní v % HDP)

	2012 úroveň	2012	2013	2014	2015	2016
		v % HDP				
1. Výdaje na programy EU plně kryté příjmy z fondů EU	56	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
2. Výdaje na dávky v nezaměstnanosti dané vlivem hosp. cyklu	-1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Dopad příjmových diskrečních opatření (meziroční změny)	10	0,3	0,5	0,0	-0,4	-0,3
4. Automatické zákonné zvýšení příjmů	-	-	-	-	-	-

Pozn.: Automatické zákonné zvýšení příjmů označuje takové navýšení příjmů, které bez vlivu diskrečního opatření vlády kompenzuje nárůst předem určených výdajových položek (např. automatické zvýšení sazeb příspěvků na sociální zabezpečení v případě, že výdaje na tyto dávky vzrostou).

Zdroj: MF ČR.

Tabulka P.3: Funkční členění výdajů vládního sektoru

(v % HDP)

	Kód	2011	2016
1. Všeobecné veřejné služby	1	4,6	4,3
2. Obrana	2	0,9	0,8
3. Veřejný pořádek a bezpečnost	3	1,8	1,6
4. Ekonomické záležitosti	4	6,0	5,5
5. Ochrana životního prostředí	5	1,3	1,4
6. Bydlení a společenská infrastruktura	6	0,8	0,7
7. Zdraví	7	7,8	7,8
8. Rekreace, kultura a náboženství	8	1,2	1,2
9. Vzdělávání	9	4,9	4,7
10. Sociální věci	10	13,6	13,7
Výdaje celkem	TE	43,0	41,7

Pozn.: Rok 2016 výhled.

Zdroj: ČSÚ (2013d), MF ČR (2013a). Výpočty MF ČR.

Tabulka P.4: Vývoj dluhu vládního sektoru

(v % HDP, průměrná doba do splatnosti v letech)

	Kód ESA	2012	2013	2014	2015	2016
1. Hrubý dluh		45,8	48,5	50,3	51,2	51,9
2. Změna podílu hrubého dluhu		4,9	2,8	1,8	0,9	0,6
Příspěvky ke změně hrubého dluhu						
3. Primární saldo		-2,9	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
4. Úroky	EDP D.41	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
5. Ostatní faktory působící na úroveň dluhu		0,5	0,1	-0,1	-0,1	-0,4
- Rozdíl mezi hotovostním a aktuálním přístupem		-2,6	0,5	0,1	0,0	-0,2
- Čistá akumulace finančních aktiv		3,2	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1
- Privatizační příjmy		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Přecenění a ostatní faktory		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
p.m. Implicitní úroková míra z dluhu		3,2	3,1	3,1	3,0	2,9
6. Likvidní finanční aktiva		19,8	19,4	18,9	18,1	17,4
7. Čistý finanční dluh ¹⁾		25,9	29,1	31,5	33,1	34,5
8. Amortizace dluhu (existujících dluhopisů) ke konci předchozího roku ²⁾		3,2	3,0	3,8	3,8	4,3
9. Cizoměnová expozice státního dluhu ²⁾		4,3	5,1	5,7	5,9	5,9
10. Průměrná doba do splatnosti státního dluhu ²⁾		5,7	5,6	5,6	5,8	6,0

Pozn.: Rok 2012–2013 notifikace. Rok 2014–2016 výhled.

1) Čistý finanční dluh je rozdílem mezi celkovým hrubým dluhem a likvidními finančními aktivy (měnové zlato, zvláštní práva čerpání, oběživo a vklady, cenné papíry jiné než účasti (v tržní hodnotě), účasti kótované na Burze cenných papírů).

2) Údaje se vztahují pouze ke státnímu dluhu. Státní dluh reprezentuje dluh generovaný hospodařením státního rozpočtu.

Zdroj: ČSÚ (2013b). Údaje o státním dluhu MF ČR. Výpočty MF ČR.

Tabulka P.5: Cyklický vývoj*(růst v %, produkční mezera v % potenciálního produktu, příspěvky v p.b., ostatní v % HDP)*

	Kód ESA	2012	2013	2014	2015	2016
1. Růst HDP ve stálých cenách (%)		-1,3	0,0	1,2	2,1	2,6
2. Saldo vládního sektoru	EDP B.9	-4,4	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8
3. Úroky	EDP D.41	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
4. Jednorázová a jiná přechodná opatření		-2,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
5. Růst potenciálního HDP (%)		0,7	1,1	1,1	1,3	1,3
Příspěvky:						
- práce		0,3	0,3	0,1	0,1	-0,1
- kapitál		0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
- souhrnná produktivita výrobních faktorů		-0,2	0,2	0,4	0,5	0,7
6. Produkční mezera		-2,1	-3,1	-3,0	-2,2	-1,0
7. Cyklická složka salda		-0,6	-1,0	-1,0	-0,7	-0,3
8. Cyklicky očištěné saldo (2 - 7)		-3,8	-1,8	-1,9	-2,1	-2,5
9. Cyklicky očištěné primární saldo (8 + 3)		-2,3	-0,3	-0,4	-0,6	-1,0
10. Strukturální saldo (8 - 4)		-1,7	-1,8	-1,8	-2,1	-2,4

*Pozn.: Rok 2012–2013 notifikace. Rok 2014–2016 výhled.**Zdroj: ČSÚ (2013b). Výpočty MF ČR.***Tabulka P.6: Odchyly od předchozí verze Konvergenčního programu ČR***(růst HDP v %, saldo a dluh vládního sektoru v % HDP, rozdíly v p.b.)*

	Kód ESA	2012	2013	2014	2015	2016
Růst reálného HDP (v %)						
Předchozí aktualizace		0,2	1,3	2,2	2,8	-
Současná aktualizace		-1,3	0,0	1,2	2,1	2,6
Rozdíl		-1,4	-1,3	-1,0	-0,7	-
Saldo vládního sektoru (v % HDP)						
Předchozí aktualizace	EDP B.9	-3,0	-2,9	-1,9	-0,9	-
Současná aktualizace	EDP B.9	-4,4	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8
Rozdíl		-1,4	0,1	-1,0	-1,9	-
Úroveň hrubého dluhu (v % HDP)						
Předchozí aktualizace		44,0	45,1	44,8	43,4	-
Současná aktualizace		45,8	48,5	50,3	51,2	51,9
Rozdíl		1,7	3,4	5,5	7,9	-

Zdroj: MF ČR (2012c), MF ČR (2013a). Výpočty MF ČR.

Tabulka P.7: Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

(výdaje a příjmy v % HDP, růsty a míry v %)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Celkové výdaje	45,3	38,6	40,0	41,9	45,0	47,9
<i>z toho: Výdaje závislé na věkové struktuře</i>	<i>20,2</i>	<i>20,0</i>	<i>21,0</i>	<i>22,1</i>	<i>24,0</i>	<i>25,4</i>
Důchody	9,1	8,4	8,6	9,5	10,9	11,7
Důchody v rámci sociálního zabezpečení	9,1	8,4	8,6	9,5	10,9	11,7
Starobní a předčasné důchody (55+)	7,2	6,6	6,5	7,3	8,7	9,4
Ostatní důchody (do 54)	1,9	1,8	2,0	2,2	2,2	2,3
Zaměstnanecké důchody	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zdravotní péče	6,9	7,3	7,8	8,1	8,4	8,5
Dlouhodobá péče	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3	1,5
Vzdělání	3,4	3,4	3,6	3,3	3,4	3,7
Ostatní výdaje závislé na věkové struktuře	25,1	18,6	19,0	19,8	20,9	22,6
Úroky	0,9	1,5	1,9	2,7	3,8	5,5
Celkové příjmy	40,4	35,3	35,6	35,8	35,9	36,1
<i>z toho: Důchod z vlastnictví</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>
<i>z toho: Pojistné na důchodové zabezpečení</i>	<i>8,4</i>	<i>8,8</i>	<i>8,9</i>	<i>9,0</i>	<i>9,0</i>	<i>9,1</i>
Aktiva fondů důchodového zabezpečení	0,6	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>z toho: Konsolidovaná aktiva</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Systémová penzijní reforma¹⁾						
Příspěvky na soc. zabezp. do povinného soukromého pilíře	-	-	-	-	-	-
Výdaje na důchody vyplácené z povinného soukromého pilíře	-	-	-	-	-	-
Předpoklady						
Růst produktivity práce	2,2	2,0	1,8	1,8	1,7	1,5
Reálný růst HDP	2,3	1,8	1,7	1,5	1,1	1,2
Míra participace mužů (ve věku 20-64)	85,1	86,9	86,1	85,5	86,8	87,3
Míra participace žen (ve věku 20-64)	66,5	68,7	68,8	68,4	70,9	71,7
Celková míra participace (ve věku 20-64)	75,9	77,9	77,6	77,1	79,0	79,7
Míra nezaměstnanosti	7,1	6,2	6,0	5,9	5,9	5,9
Podíl populace starší 65 let na celkové populaci	15,4	19,8	22,1	25,1	28,8	30,6

Pozn.: 1) Důchodové spoření v ČR má dobrovolný charakter.

Zdroj: EK (2012b). Výpočty MF ČR.

Tabulka P.7a: Podmíněné závazky

(v % HDP)

	2012	2013
Záruky vládního sektoru	14,0	16,4
<i>z toho: Záruky za finanční sektor</i>	<i>4,0</i>	<i>5,6</i>

Zdroj: MF ČR.

Tabulka P.8: Základní makroekonomické předpoklady

(úrokové sazby a růst v %)

	2012	2013	2014	2015	2016
Krátkodobá úroková míra (ČR) (roční průměr)	1,0	0,5	0,6	0,7	1,0
Dlouhodobá úroková míra (ČR) (roční průměr)	2,8	2,2	2,3	2,7	3,1
Nominální efektivní směnný kurz (2010=100)	99,5	98,2	99,3	100,4	101,6
Směnný kurz CZK/EUR (roční průměr)	25,1	25,4	25,2	24,9	24,6
Světový růst HDP vyjma EU	3,4	3,7	4,1	4,7	5,1
Růst HDP v EU27	-0,3	-0,2	0,7	1,3	1,6
Růst na hlavních zahraničních trzích	0,9	-0,1	2,1	3,1	4,9
Růst světového objemu dovozu, vyjma EU	4,2	4,5	5,1	5,7	6,1
Cena ropy (Brent, USD/barel)	111,7	108,0	102,0	98,8	95,8

Zdroj: ČNB (2013), Eurostat (2013), MMF (2013a). Výpočty MF ČR.

Ministerstvo financí České republiky

Letenská 15

118 10 Praha 1

<http://www.mfcr.cz>