

8. Státní rozpočet

Hospodaření státního rozpočtu se loni vrátilo k deficitu. Jeho saldo bylo nejhorší za poslední čtyři roky, ale lepší než za konjunktury minulé dekády.

V roce 2019 zaznamenal státní rozpočet (SR)¹ schodek 28,5 mld. korun a docílil tak nejslabšího výsledku za poslední čtyři roky. Hloubka deficitu byla ale současně ve srovnání s průměrem za konjunkturální období minulé dekády (2003 až 2007) výrazně nižší (o 56 mld.). Za poklesem salda oproti roku 2018 (o 31,5 mld.) stály loni především svižný růst běžných i investičních výdajů a dále i mírné zpomalení dynamiky výběru některých váhově významných daní vlivem zvolnění hospodářského růstu. V menší míře působila také bilance toků ve vztahu k rozpočtu EU².

Růst celkových příjmů SR táhly hlavně nedaňové a kapitálové příjmy. V souhrnném daňovém inkasu včetně pojistného se postupně projevoval vliv zpomalování růstu ekonomiky.

Meziroční růst příjmů SR (o 8,5 %, resp. 119,3 mld. korun) byl loni z více než třetiny saturován vyššími nedaňovými a kapitálovými příjmy a transfery, u nichž se projevil silnější příliv prostředků z rozpočtu EU (+6,7 mld. korun), plánovaný jednorázový převod z privatizačního účtu (18,0 mld.) i vyšší příjmy z prodeje emisních povolenek. Třetinou přispěl k vyšším celkovým rozpočtovým příjmům i výběr pojistného na sociální zabezpečení (+7,5 %), jen nepatrně menší roli měly daňové příjmy (+4,9 %). Výběr obou těchto položek ale mírně zaostal za rozpočtovým očekáváním, neboť zejména ve druhé polovině roku se projevil vliv zpomalování růstu ekonomiky. Na úrovni všech veřejných rozpočtů vzrostlo loni daňové inkaso (bez pojistného) nejslabším tempem za poslední čtyři roky (meziročně o 5,4 %, v samotném 2. pololetí o 5,0 %).

Tempo růstu celostátního inkasa DPH loni oproti roků 2017 i 2018 citelně zvolnilo a zůstalo i za rozpočtovým očekáváním.

Příjem SR z váhově nejvýznamnější daně – DPH – vzrostl loni o 4,4 % a podobně jako v roce 2018 nebylo rozpočtové očekávání naplněno. Z celostátního inkasa, ve kterém je eliminován vliv změn v rozpočtovém určení daně, plyne, že růstové tempo výběru DPH loni klesalo již druhým rokem v řadě a rovněž zaostávalo za dynamikou růstu nominálních výdajů na konečnou spotřebu domácností i vládních institucí.

Nižší inkaso spotřební daně z tabákových výrobků bylo z velké části kompenzováno vyšším výběrem daně z minerálních olejů.

Výběr všech spotřebních daní se v souladu s rozpočtovým očekáváním v roce 2019 meziročně velmi mírně snížil (o 0,2 %). Tento pokles byl téměř výhradně ovlivněn slabším inkasem daně z tabákových výrobků (-4,9 %), jejíž výběr kromě výkyvů vlivem předzásobení ovlivnil negativně zejména fakt, že loni poprvé od roku 2011 nedošlo ke zvyšování sazby této daně. Výběr objemově nejvýznamnější spotřební daně – z minerálních olejů – vzrostl o 2,7 %. Projevily se vyšší přepravní výkony hlavně v osobní dopravě, což vyústilo ve vyšší spotřebu motorové nafty, benzínu a zejména leteckého petroleje³.

Dynamika výběru daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti i přes mírné zvolnění dále rostla dvojciferným tempem.

Růst inkasa přímých daní byl již třetím rokem v řadě nejvíce tažen daní z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Její výběr na úrovni všech veřejných rozpočtů vzrostl loni meziročně o 11,7 % (v letech 2017 i 2018 se ale tempa pohybovala mezi 13 a 15 %). Toto zpomalení souvisí se slabší dynamikou zaměstnanosti i mírným zvolněním růstu průměrných mezd, které byly patrné především ve druhé polovině loňského roku. Svižný dvojciferný růst vykázaly v roce 2019 i další přímé daně – u fyzických osob z příznání či z kapitálových výnosů. Projevovala se zde nadále silná domácí poptávka související především s vyšší kupní silou domácností. Celostátní inkaso korporátní daně po slabší dynamice v letech 2017 i 2018, ovlivněné hlavně silnými mzdovými náklady, loni vzrostlo meziročně o 5,1 %. Objem inkasa v absolutní výši poprvé překonal předkrizovou úroveň (rok 2008)⁴. I přesto zůstalo loňské inkaso mírně za rozpočtovým očekáváním, obdobně jako u celkové daně z příjmů fyzických osob.

Objem inkasa korporátní daně poprvé překonal úroveň z vrcholu konjunktury minulé dekády.

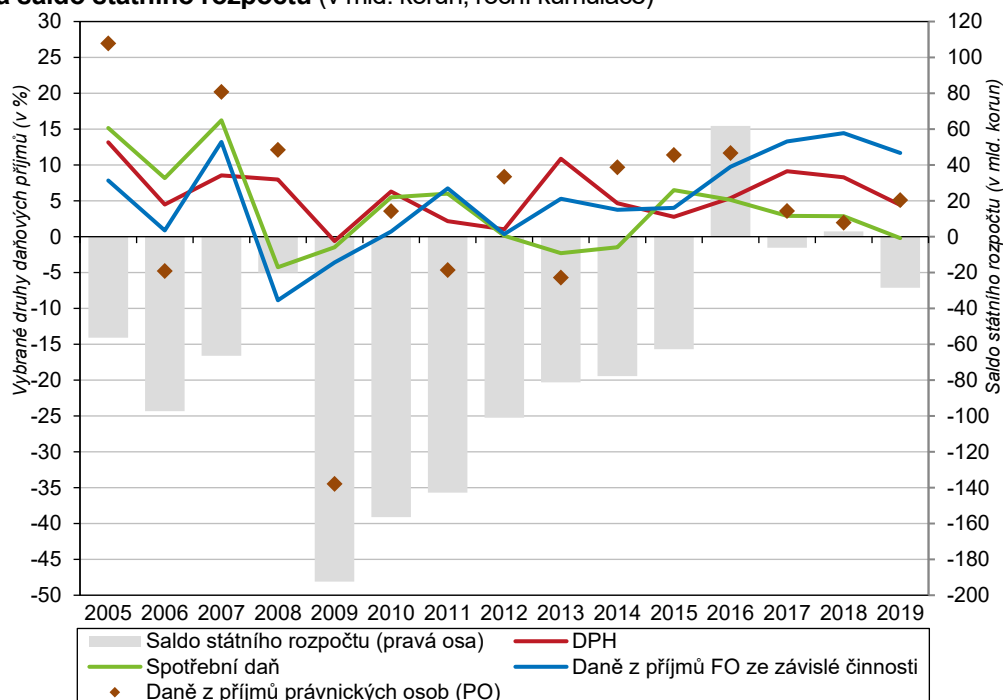
¹ Pokud není uvedeno jinak, vycházejí všechny údaje týkající se státního rozpočtu z dat Ministerstva financí o pokladním plnění.

² Dle propočtů MF skončilo hospodaření SR očistěné o prostředky na programy a projekty z rozpočtu EU a finančních mechanismů (EHP a Norské fondy, Program švýcarsko-české spolupráce), které byly předfinancovány ze SR a následně propláceny z rozpočtu EU a finančních mechanismů, v roce 2019 schodkem 27,7 mld. korun, meziročně o 24,2 mld. hlubším.

³ Dle údajů ČSÚ vzrostla v roce 2019 spotřeba motorového benzínu (včetně biosložek) meziročně o 0,7 %, motorové nafty o 1,5 % a leteckého petroleje o 3,9 %. V samotném 4. čtvrtletí bylo tempo spotřeby slabší, v případě motorové nafty i benzínu byl zaznamenán velmi mírný meziroční pokles (o 0,2 %, resp. 0,5 %).

⁴ U daně z příjmů fyzických osob bylo předkrizové maximum (z roku 2007) překonáno již v roce 2015.

Graf č. 16 Celostátní inkasa vybraných daňových příjmů (meziročně v %) a saldo státního rozpočtu (v mld. korun, roční kumulace)



Zdroj: MF ČR

Růstové tempo výdajů SR se dále zvyšovalo a vyšplhalo na 10,8 %.

Objem kapitálových výdajů vzrostl o pětinu, především zásluhou investic na projekty bez účasti EU.

Běžné výdaje byly stimulovány vyššími výdaji na sociální dávky i platy zaměstnanců rozpočtové sféry. Opačně působily výdaje na neinvestiční nákupy a na státní dluh.

Tempo růstu výdajů na dávky důchodového pojištění vzrostlo nejvíce po roce 2009. I tak se váha všech sociálních

Tempo růstu celkových výdajů SR se zvyšovalo již třetím rokem v řadě a v roce 2019 vystoupalo na 10,8 %⁵, což bylo maximum za poslední dvě dekády. Podobně jako v roce 2018 přispěly loni k růstu jak běžné (+128 mld. korun), tak kapitálové výdaje (+23 mld.). Posílení investic (o 19,6 %) z více než poloviny souviselo s vyššími transfery státnímu fondu dopravní infrastruktury. Polovina všech investic SR směřovala na společné projekty ČR a EU (68,5 mld. korun)⁶. Jejich meziroční růst byl relativně mírný (+8,5 %), neboť k citelnému zrychlení čerpání eurofondů došlo již během roku 2018. Naopak skoro o třetinu loni posílily investice realizované bez účasti prostředků EU a finančních mechanismů (na 70,8 mld. korun), i přesto za rozpočtovým očekáváním (na rozdíl od „evropských investic“) mírně zaostaly. Podíl investic na všech výdajích SR mírně vzrostl na 9,0 % a dosáhl čtyřletého maxima. Nicméně v letech 2006 až 2011 se jejich váha pohybovala mezi 10 a 12 %.

Běžné výdaje SR posílily loni meziročně o desetinu. Stály za tím tradičně hlavně vyšší výdaje na sociální dávky (+8,2 %, resp. +46 mld. korun). Koupěschopnost domácností stimulovalo i posílení výdajů na regionální školství (+20 mld.), zejména na platy pracovníků⁷. Podobně působily i vyšší výdaje na platy na úrovni organizačních složek státu (+7,1 %, resp. +10 mld.). Dvojčiferný růst vykázaly transfery státním fondům (zejména do oblastí zemědělství a dopravy), neziskovým a podobným organizacím. Naopak o 3 % se snížily prostředky na neinvestiční nákupy a související výdaje (nákup služeb, materiálu, vody, energií aj.), shodným tempem klesly i čisté výdaje na státní dluh (na 39,6 mld. korun)⁸.

Podíl výdajů SR směřujících na všechny sociální dávky klesal třetím rokem v řadě. Loni činil 38,8 % (v roce 2016 42,1 %). Téměř čtyři pětiny těchto výdajů byly alokovány na důchody. Jejich růstové tempo se loni oproti roku 2018 téměř zdvojnásobilo (na 8,7 %), vyšší bylo naposledy dosaženo v roce 2009. Při stagnaci celkového počtu osob pobírajících důchod

⁵ V tomto nadstandardně vysokém tempu růstu výdajů se promítl i neplánovaný (z pohledu celkového rozpočtu neutrální) převod 18,6 mld. korun související s přebytkem hospodaření systému důchodového pojištění za rok 2018 (z kapitoly Všeobecná pokladní správa do kapitoly Operace státních finančních aktiv). Bez tohoto převodu by meziroční tempo výdajů činilo 9,4 %.

⁶ Celkové výdaje na financování společných programů EU a ČR dosáhly loni 140,4 mld. korun a meziročně posílily o osminu. Tato položka zahrnuje i neinvestiční výdaje (např. přímé platby zemědělcům).

⁷ Šlo hlavně o meziroční navýšení objemu prostředků na platy pedagogických (+15 %) a nepedagogických pracovníků (+10 %).

⁸ Jde o saldo rozpočtové kapitoly Státní dluh. Za posledních šest let vzrostly tyto výdaje meziročně jen v roce 2018 (o 2,4 %).

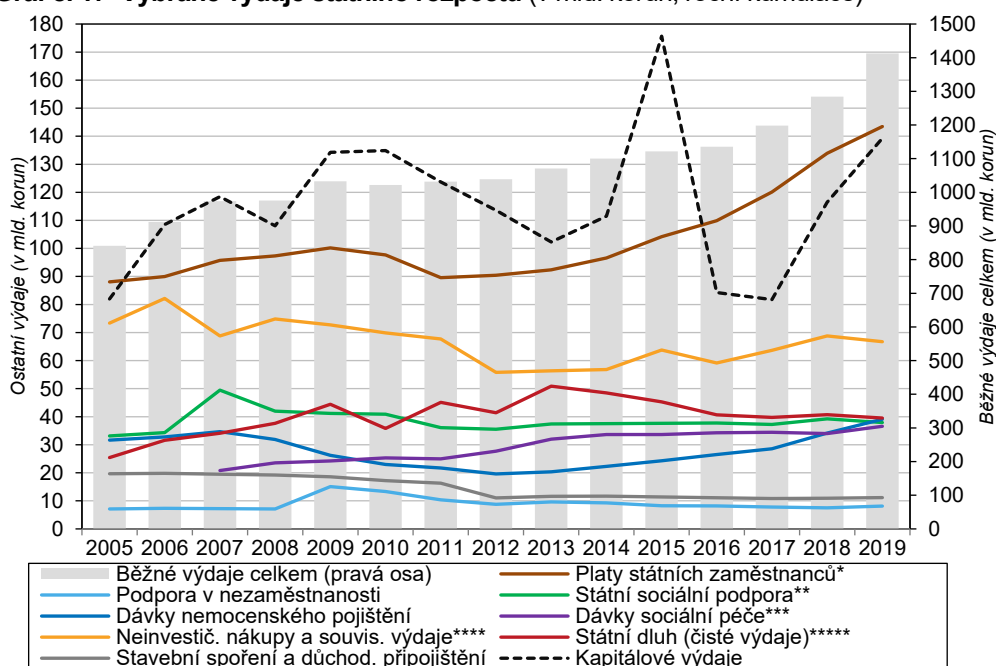


dávek na výdajích SR snížila.

Tempo růstu výběru pojistného na důchody poprvé po roce 2013 meziročně kleslo. Saldo důchodového účtu setrvalo v mírném přebytku druhým rokem v řadě.

(včetně starobních důchodců) se plně projevil vliv zákonných úprav⁹. Nadále velmi příznivá situace na pracovním trhu vedla mimo jiné k růstu ekonomické aktivity lidí na sklonku produktivního věku i seniorů. To se pozitivně projevilo také růstem příjmů plynoucích do systému důchodového pojištění či nižším využíváním předčasných odchodů do starobního důchodu¹⁰. Přesto tempo meziročního růstu vybraného pojistného na důchody loni poprvé po roce 2013 meziročně zvolnilo (na 7,8 %, z 10,1 % v roce 2018). To odpovídalo citelnějšímu zpomalení růstu zaměstnanosti v ekonomice i mírnému zvolnění dynamiky průměrných mezd. Saldo důchodového účtu¹¹ v roce 2019 se tak meziročně velmi mírně zhoršilo a zůstalo již druhým rokem v řadě kladné (+16,4 mld. korun).

Graf č. 17 Vybrané výdaje státního rozpočtu (v mld. korun, roční kumulace)



*Pokrývá výdaje na platy v ústředních orgánech státní správy. Nezahrnuje např. mzdové výdaje na regionální školství.
 Zahrnuje i dávky pěstounské péče. *Zahrnuje dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky osobám se zdravotním postižením, příspěvek na péči dle zákona o sociálních službách. ****Obsahuje zejména výdaje na nákup služeb, materiálů, energií či ostatních služeb (např. výdaje na opravy a udržování). *****Odpovídá saldu rozpočtové kapitoly Státní dluh.
 Zdroj: MF ČR, MPSV

K růstu nedůchodových sociálních dávek přispělo hlavně vyšší čerpání dávek nemocenského pojištění a také posílení výdajů pro občany se zdravotním postižením.

Růst výdajů na ostatní sociální dávky (mimo důchody) loni zrychlil druhým rokem v řadě a docílil šestiletého maxima (+6,4 %). Vyšší výdaje státu souvisely z drtivé části s dávkami nemocenského pojištění (+14,5 %¹², za posledních osm let se čerpání zdvojnásobilo) a též s dávkami pro zdravotně postižené včetně příspěvků na péči (meziročně vyššími o osminu, za šest let o polovinu). O 3,3 % naopak klesly výdaje na státní sociální podporu, od konce poslední recese tyto výdaje dosud spíše stagnovaly. Z dílčích dávek státní sociální podpory loni posílila jen objemově výrazně okrajová podpora pěstounské péče. Klesl jak objem veškerých příjmově testovaných dávek, např. přídavků na děti či příspěvků na bydlení (o 10 %, resp. 8 %), tak váhově dominantních rodičovských příspěvků (o 2 %). Vlivem zlepšené finanční situace domácností se snižoval i objem dávek v hmotné nouzi (meziročně o 18 %, za pět let o 61 %). Po pěti letech se loni zastavil pokles výdajů na podporu v nezaměstnanosti (+8,0 %). Projevil se efekt růstu průměrné výše podpory (díky nedávné mzdové akceleraci v ekonomice), počet nezaměstnaných s nárokem na podporu ale meziročně stagnoval.

⁹ Jednalo se o zvýšení základní výměry důchodu z 9 % na 10 % průměrné mzdy, procentní výměry důchodů o 3,4 % a dále o zvýšení o 1 000 korun u příjemců důchodů, kteří dosáhnou věku 85 let. Dále je ve valorizačním mechanismu od roku 2018 plně reflektován vliv růstu spotřebitelských cen (ev. růstu životních nákladů důchodců) a je zohledněna i polovina růstu reálných mezd v ekonomice.

¹⁰ Meziroční růst počtu příjemců trvale krácených (předčasných) důchodů ve 4. čtvrtletí 2019 činil 1,9 %, po roce 2014 toto tempo plynule klesá. Podíl předčasných důchodců na všech příjemcích starobních důchodů dosahoval v ČR 26,6 % (s významnými regionálními rozdíly).

¹¹ Je vyjádřeno jako rozdíl mezi příjmy a výdaji na důchody ze SR. Ve výdajích jsou zahrnuty i prostředky na správu systému důchodového pojištění (v roce 2019 dosáhly dle údajů MF 6,3 mld. korun).

¹² Stál za tím pokračující růst dočasné pracovní neschopnosti. Zvyšoval se i denní vyměřovací základ této dávky (odvozené mj. od výše předchozích výdělků). Růst objemu nemocenských dávek byl loni zčásti ovlivněn i vyšším čerpáním peněžité pomoci v mateřství (+7,4 %).

<p>Výše dluhu zůstává stabilizovaná již sedmým rokem. Dominantním dluhovým nástrojem zůstávají střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy emitované na domácím trhu.</p>	<p>Na konci roku 2019 dosahoval státní dluh 1 640 mld. korun, meziročně se navýšil jen mírně (o 1,1 %). Výše dluhu zůstává stabilizovaná již sedmým rokem. V posledních čtyřech letech se opakuje určitý sezónní průběh – hodnota dluhu stoupá na počátku roku a v jeho druhé polovině dochází vlivem splátek k postupné redukci. Stát loni realizoval své výpůjční operace jen na domácím trhu¹³, což se odrazilo v dalším poklesu korunové hodnoty zahraničního dluhu (o 13,9 %). Ten se na celkovém státním dluhu podílel 12,4 %, nejméně od konce roku 2004. Více než šest sedmin celkového dluhu tvořily střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy (vydané na domácím trhu). Klíčovým držitelem korunových státních dluhopisů zůstávají finanční instituce – s mírou převahou pojišťovacích společností a penzijních fondů (29,5 %) nad ostatními subjekty tvořenými hlavně bankami a investičními fondy (25,2 %). Nerezidenti drželi 40,5 % dluhu, jejich váha na rozdíl od předchozích let zůstala během roku stabilní. Váha domácích díky nové nabídce produktu občanům (Dluhopis Republiky) posílila, ve srovnání se státy EU však byla stále podprůměrná (1,1 %).</p>
<p>Míra zadlužení sektoru vládních institucí klesla na desetileté minimum.</p>	<p>Dluh celého sektoru vládních institucí (zahrnujícího vedle ústředních i místní vládní instituce či zdravotní pojišťovny) čítal dle údajů ČSÚ na konci roku 2019 výše 1 740 mld. korun a míra zadlužení činila 30,8 % HDP (desetileté minimum). Ta se za posledních šest let snížila o 14,1 p. b., v samotném roce 2019 pak o 1,8 p. b. (výhradně vlivem rostoucího nominálního HDP, neboť absolutní výše dluhu vzrostla o 5,8 mld. korun). Saldo hospodaření sektoru vládních institucí činilo loni 15,4 mld. korun, resp. +0,3 % HDP. Přebytku bylo dosaženo již počtvrté v řadě, ve srovnání s rokem 2018 byla ale loni jeho výše jen třetinová. Projevilo se primárně zhoršení u ústředních vládních institucí, kde saldo kleslo o 40,7 mld. korun (na -31,7 mld., čtyřleté minimum). Zdravotní pojišťovny snížily přebytek hospodaření meziročně o třetinu, naopak místní vládní instituce (tvořené především kraji a obcemi) svůj kladný výsledek o polovinu vylepšily (na 36,0 mld.). Pozitivní bylo, že přebytku na místní úrovni bylo dosaženo při souběžném růstu investic¹⁴. Zpomalení ekonomického růstu během roku 2019 se na fiskální úrovni projevilo oslabením dynamiky daňových příjmů (zejména běžných daní z důchodů a sociálních příspěvků). To vyústilo ve zhoršující se saldo hospodaření celého sektoru vládních institucí – zatímco v 1. čtvrtletí dosáhlo po sezónním očištění +1,0 % HDP, na konci roku kleslo na -0,3 % a zaznamenalo první schodek za posledních pět let.</p>
<p>Saldo hospodaření zůstalo čtvrtým rokem v řadě kladné, výše přebytku se ale tenčila.</p>	
<p>Zvolnění růstu ekonomiky během roku 2019 se promítlo i do dynamiky některých významných daňových příjmů.</p>	
<p>Česko drželo pozici čtvrté relativně nejméně zadlužené ekonomiky EU.</p>	<p>Dluh celého sektoru vládních institucí činil dle aktuálních dat na konci 3. čtvrtletí 2019¹⁵ v ČR 32,0 % HDP. Česko tak zaujímal pozici čtvrté relativně nejméně zadlužené země EU – s větším odstupem za Estonskem (9,2 %), Lucemburskem (20,2 %) a Bulharskem (20,6 %) a současně s minimálním předstihem před dalšími pěti státy (Dánskem, Švédskem, Rumunskem, Litvou a Lotyšskem). Výhradně vlivem růstu nominálního HDP klesla míra zadlužení v Česku meziročně o 1,9 p. b., více než v eurozóně (-1,0) jakož i v EU (-1,3). Míra zadluženosti klesala v EU i v eurozóně již pátým rokem v řadě, tempo redukce se ale navzdory dlouhodobějšímu hospodářskému růstu nedařilo zrychlovat. To souvisí hlavně s tím, že sektor vládních institucí v zemích EU vykazoval stále negativní saldo hospodaření, jež se v posledních čtvrtletích již nesnižovalo¹⁶. Míra zadluženosti se ve 3. čtvrtletí 2019 meziročně snížila ve třech čtvrtinách států Unie, k mírnému nárůstu ale došlo mj. i v některých vysoce zadlužených ekonomikách (v Itálii na 137,3 % HDP a ve Francii na 100,5 %). Zadlužení pod 60 % HDP vykázala necelá polovina členů eurozóny, z toho z jádrových zemí (EU15) jen Lucembursko, Nizozemsko a Finsko. Snížit svou míru zadluženosti pod úroveň minima z konjunkturálního období 2006 až 2008 se dosud podařilo jen Německu a Maltě. Této úrovni se dále těsně blížilo již jen Švédsko, ČR ji stále překonávala o více než 5 p. b.</p>
<p>Po roce 2014 je v EU patrný pozvolný trend snižování míry zadlužení. Stav v nejpříznivějších ekonomikách se ale příliš nezlepšoval.</p>	

¹³ V roce 2019 již nebyla emise pokryta výhradně korunovými dluhopisy. MF vydalo také eurodluhopis (v hodně 1,0 mld. eur se splatností v roce 2021 a se záporným výnosem).

¹⁴ Tvorba hrubého fixního kapitálu vzrostla v roce 2019 o 3,4 %, na rekordních 120,4 mld. korun. Objem investic se zvýšil třetím rokem v řadě.

¹⁵ Předběžné údaje o dluhu a deficitu sektoru vládních institucí za celý rok 2019 za všechny státy EU zveřejní Eurostat 23. dubna 2020.

¹⁶ Saldo se pohybovalo během tří čtvrtletí 2019 v pásmu -0,7 až -0,9 % HDP (po sezónním očištění). Ve 2. čtvrtletí 2018 se přitom saldo zredukovalo až na -0,5 %, což byla úroveň blízká nejlepšímu výsledku z konjunkturálního období minulých dekád. Z větších ekonomik Unie dosáhly v 1. až 3. čtvrtletí 2019 přebytku jen Německo (+1,7 % HDP) a Nizozemsko (+2,1 %).

