

8. Státní rozpočet

Hospodaření státního rozpočtu se ve 2. čtvrtletí propadlo k nejlubšímu deficitu v novodobé historii.

Za 1. pololetí 2020 dosáhl státní rozpočet (SR)¹ výrazného schodku 195,2 mld. korun. Oproti dosud rekordní pololetní hodnotě z roku 2010, která již z velké části reflektovala dopady hluboké hospodářské recese, byl letošní deficit více než dvaapůlkrát vyšší. Přestože se SR potýkal s deficitem ve všech dosavadních letošních měsících, k pololetnímu výsledku přispěl nejvíce květnový schodek (64 mld.). Během 2. čtvrtletí se již velmi citelně projeví dopady intenzivních protipandemických opatření, a to jak na příjmové, tak na výdajové straně rozpočtu. To přineslo nevyhnutelně i potřebu zásadní revize původně schváleného celoročního rozpočtového deficitu².

Útlum ekonomické aktivity spolu s opatřeními na posílení likvidity firem vyústily ve 12,6% pokles celostátního daňového inkasa.

Celkové příjmy SR v 1. pololetí se meziročně snížily o 5,9 %, resp. 44 mld. korun. V rámci 1. pololetí šlo o první pokles od roku 2017, tehdy však byl ovlivněn propadem evropských dotací, jenž nastal při náběhu na nové programové období. Samotné daňové příjmy SR meziročně klesly naposledy v 1. pololetí 2012. Hloubku útlumu ekonomické aktivity v 1. letošním pololetí dokládá i meziroční propad celostátního daňového inkasa (na úrovni všech veřejných rozpočtů), jenž činil 12,6 %, resp. 65 mld. korun (bez pojistného na sociální zabezpečení). V 1. pololetí 2009 přitom inkaso kleslo „jen“ o 10,2 %. V letošním inkasu se ale významně promítla opatření na posílení likvidity firem postižených propadem tržeb³. Pokles celkových příjmů SR byl tlumen silícím přílivem prostředků z rozpočtu EU.

Na celkovém daňovém inkasu se negativně podepsal hlavně citelný pokles výběru přímých daní.

K poklesu pololetních daňových příjmů SR nejvíce přispěl výběr korporátní daně, jenž byl meziročně o čtvrtinu nižší (v 1. čtvrtletí ještě vykazoval slabý růst o 1,6 %). Zásadní roli sehrála výše uvedená daňová opatření. O 18,5 % se v 1. pololetí propadlo i inkaso daně z příjmu fyzických osob. Na jeho výši měly vliv vyplacené kompenzační bonusy (zejména OSVČ – ve výši 21 mld. korun), prodloužení termínů podání přiznání k dani u poplatníků, nárůst počtu lidí čerpajících ošetřovné i pokles objemu vyplacených mezd v ekonomice vlivem redukce zaměstnanosti i snížení růstového tempa průměrné mzdy.

Nižší inkaso DPH reflektovalo hlubší březnový a dubnový pokles maloobchodních tržeb. V červnu se pokles inkasa téměř zastavil.

Z váhově dominantní daně – DPH – plynulo v 1. pololetí do SR meziročně o 6,1 % (resp. o 8,2 mld. korun) méně. Tento pokles reflektoval zejména útlum maloobchodních tržeb v březnu a v dubnu, neboť během prvních dvou měsíců roku výběr daně rostl. Samotné červnové inkaso DPH již za loňskou úroveň významně nezaostávalo (-1,6 %). Pololetní inkaso bylo negativně ovlivněno také pozdržením části plateb (ve výši 5,8 mld. korun), menší vliv mělo i snížení sazby daně u některých položek⁴. Opačně působily vyšší výdaje vládního sektoru.

Nižší dopravní výkony se projeví v 10% poklesu inkasa daně z minerálních olejů. Omezení vztahů s nerezidenty působilo i na slabší výběr daně z piva či tabákových výrobků.

Celkové inkaso SR ze spotřebních daní v 1. pololetí meziročně oslabilo o 6,5 % (resp. téměř 5 mld. korun). Projevil se zejména výpadek inkasa daně z minerálních olejů (o 10 %) vlivem citelné redukce dopravních výkonů (vč. tranzitní dopravy). Z podrobnějších údajů ČSÚ o spotřebě ropných produktů vyplývá, že k největšímu útlumu došlo během dubna⁵. Protipandemická opatření se podepsala i na slabším výběru ostatních spotřebních daní, např. u piva (o 8 %), kde vyšší spotřeba lahvového piva nestačila kompenzovat nižší útlum točeného piva, či tabákových výrobků, kde výběr navzdory růstu sazby daně klesl o 3 % (mj. i vlivem dočasného útlumu přeshraničních nákupů z Německa a Rakouska). Rozpočtová očekávání nenaplnil ani výběr daně z lihu, u níž byl efekt růstu sazby tlumen nižší spotřebou, a to i v důsledku dramatického propadu příjezdového cestovního ruchu v celém 2. čtvrtletí.

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

² Tento deficit ve výši 40 mld. korun vycházel ze zákona o státním rozpočtu ČR (schváleného 4. prosince 2019). V průběhu března a dubna 2020 byly schváleny zákony počítající s prohloubením deficitu na 200, resp. 300 mld., na počátku července byl schválen schodek 500 mld.

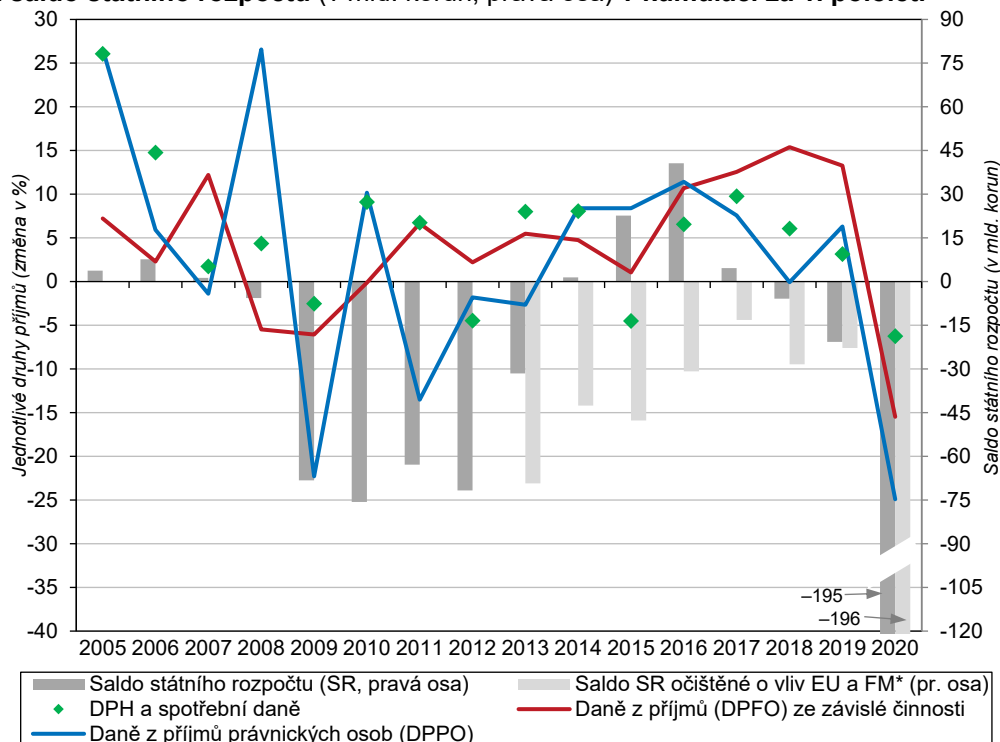
³ Šlo hlavně o prominutí červnové zálohy na daň z příjmu fyzických (FO) i právnických osob (PO), o možnost posunu lhůty pro podání přiznání k dani z příjmů FO a PO za rok 2019 a jejího zaplacení až 18. srpna, vyplacené kompenzační bonusy (zejm. OSVČ) a dále také o posečkání s částí plateb u DPH. Dle odhadu MF vedly výše uvedené úpravy ke snížení celostátního daňového inkasa za 1. pololetí o 53 mld. korun.

⁴ Jednalo se zejména o pravidelnou hromadnou dopravu, teplo, chlazený vzduch a také stravovací služby.

⁵ V dubnu klesla spotřeba motorové nafty meziročně o pětinu, u motorového benzínu dokonce o třetinu. Květnový pokles se zmínil na 9 %, resp. 19 %, u leteckého petroleje se ale nebyvalý propad dále prohloubil (ze 73 % na 89 %). Za první dva měsíce roku 2020 přitom spotřeba všech hlavních ropných produktů rostla (např. motorová nafta +1,8 %, motorový benzin +0,4 %).



Graf č. 16 Celostátní inkasa vybraných daňových příjmů (meziročně v %) a saldo státního rozpočtu (v mld. korun, pravá osa) v kumulaci za 1. pololetí



*Saldo očištěné o prostředky na programy a projekty z rozpočtu EU (vč. finančních mechanismů), které byly předfinancovány ze SR a následně jsou propláceny z rozpočtů EU a FM. Údaje jsou k dispozici počínaje rokem 2013. Zdroj: MF ČR

Tempo růstu celkových výdajů SR akcelerovalo. Bylo taženo vyššími běžnými výdaji i investicemi.

Více než třetina růstu běžných výdajů souvisela s protipandemickými opatřeními,...

... obdobně ale přispělo i vyšší čerpání sociálních dávek, zejména nedůchodových.

Pokračoval svižný růst výdajů na platy ve vzdělávání i v sociální péči.

Celkové výdaje SR v 1. pololetí meziročně vzrostly o 17,0 %, resp. 130 mld. korun (za 1. čtvrtletí +13,0 %). Přestože dvouciferný růst byl zaznamenán i během let 2018 a 2019, patří letošní pololetní tempo v historii samostatné ČR k nejvyšším⁶. Proti původně schválenému rozpočtu (z konce roku 2019) bylo dosažené tempo více než čtyřnásobné. K růstu přispěly hlavně běžné výdaje (+15,5 %, +112 mld.), více než třetina z jejich přírůstku šla na vrub přímých výdajů ze SR spojených s protipandemickými opatřeními⁷. To se nejvíce projevilo v akceleraci neinvestičních transferů podnikatelským subjektům (+83 %, více než z poloviny taženo náhradou části mezd zaměstnanců v rámci programu Antivirus), neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů (+27 %, téměř výhradně vlivem nákupů ochranných pomůcek a materiálů) či běžných transferů příspěvkovým organizacím (+23 %, ze dvou třetin vlivem částečného oddlužení nemocnic a posílení transferů v oblasti kultury).

Dominantním zdrojem růstu běžných výdajů SR však zůstala opatření stimulační příjmy, resp. spotřebu domácností (sociální dávky, platy v rozpočtové sféře). Běžné transfery územním rozpočtům posílily meziročně o sedminu (zejm. navýšením mzdových prostředků pracovníkům základních i středních škol a též v oblasti sociální péče). Skromněji rostly mzdové výdaje v ústředních orgánech státní správy (+4,1 %, čtyřleté minimum). Přestože meziroční tempo výdajů na sociální dávky vzrostlo o 13,3 % a proti loňskému tempu zesílilo o více než polovinu, podíl dávek na všech výdajích SR klesl již třetím rokem (na rekordních 37,9 %). Poprvé po roce 2014 byl růst sociálních transferů tažen primárně nedůchodovými dávkami, které meziročně vzrostly o třetinu (na 86 mld. korun). Vyplacené dávky nemocenského pojištění akcelerovaly (+10,2 mld.)⁸, za čímž ze dvou třetin stála výplata ošetřovného poskytovaného z důvodu uzavření škol a jiných zařízení. Projevil se ale i nárůst

⁶ V rámci 1. pololetí rostly v období po roce 2000 celkové rozpočtové výdaje nejvíce v roce 2008 (meziročně o 12,5 %), kdy ovšem byly doprovázeny vysokou inflací (meziroční růst spotřebitelských cen za celý rok 2008 činil 6,3 %).

⁷ Za 1. pololetí 2020 šlo hlavně o program Antivirus (13,6 mld. korun), ošetřovné pro zaměstnance a OSVČ (7,9 mld.), nákup ochranných prostředků a jiné výdaje v souvislosti s covid-19 (9,6 mld.), oddlužení vybraných nemocnic (6,6 mld.) a zvýšení platby státu za státního pojištěnce (3,0 mld.).

⁸ To se negativně projevilo v citelném meziročním prohloubení deficitu nemocenského pojištění (z -1,5 mld. korun na -13,0 mld. korun). Ten byl za 1. pololetí 2020 dokonce větší než u důchodového pojištění.

Celková finanční situace domácností se zatím i díky mimořádným veřejným transferům výrazně nezhoršila.	celkové nemocnosti (zčásti vlivem zrušení karenční doby), mírně vyšší bylo i čerpání peněžité pomoci v mateřství. Výdaje na státní sociální podporu posílily o třetinu (+6,6 mld.), takže výhradně vlivem zákonného navýšení rodičovského příspěvku. Došlo i ke zrychlení dlouhodobě rostoucího příspěvku na péči (o pětinu, resp. 2,9 mld.). Druhým rokem v řadě vydal stát více na podporách v nezaměstnanosti. Byť stavy registrovaných uchazečů o práci se zatím výrazněji nerozšířily ⁹ , objem vyplacených dávek vzrostl proti 1. ložskému pololetí o 0,9 mld., resp. o pětinu (nejvíce po roce 2009) ¹⁰ . Na druhé straně celková finanční situace domácností se i díky mimořádným veřejným transferům během dosavadní části roku významně nezhoršila. Dokládá to i šest let trvajících meziroční pokles objemu vyplacených dávek hmotné nouze (v úhrnu o 61 %, letos o 2 %) ¹¹ či pokles vyplacených přídatků na děti.
Příjmy důchodového pojištění poprvé po roce 2013 klesly. Schodek důchodového účtu dosáhl šestiletého maxima.	Meziroční růst výdajů na důchody dosáhl v 1. pololetí 8,0 % a jen mírně zaostal za ložským tempem (8,8 %), jež ale bylo nejvyšší po roce 2009. Při stagnaci celkového počtu osob pobírajících důchod (včetně starobních důchodců) se plně projevil vliv zákonných úprav ¹² . Příjmy důchodového pojištění poprvé po roce 2013 klesly (o 1,1 %). Projevila se tak nejen zhoršená situace na trhu práce (snížení zaměstnanosti i počtu odpracovaných hodin, zvolnění růstu průměrných mezd), ale i rozpočtová opatření na podporu drobných podnikatelů ¹³ . Saldo důchodového účtu ¹⁴ se tak po dvou přebytkových letech vrátilo k deficitu. Ten v 1. čtvrtletí čílal 12 mld. korun, což znamenalo nejhorší výsledek za posledních šest let.
Růst investic ze SR dále zrychloval, především díky vyšším výdajům na dopravní infrastrukturu.	S blížícím se koncem současného programového období EU postupně v Česku zrychluje čerpání eurofondů. Celkové kapitálové výdaje SR čítaly v 1. pololetí 64,5 mld. korun, meziročně vzrostly o dvě pětiny, resp. 18,7 mld. korun. Na tomto růstu se podílely převážně investice z národních zdrojů (+13,7 mld.), což souviselo s vyššími výdaji na dopravní infrastrukturu. I tak stále tvořily v celkovém objemu investic převažující část prostředky na společné programy ČR a EU (35,5 mld.). Podíl investic na všech výdajích SR se zvyšoval třetím rokem v řadě a dosáhl 7,2 %, což bylo nejvíce za posledních pět let. Čistá pozice ČR vůči rozpočtu EU činila v 1. pololetí +50,1 mld. korun a meziročně se zdvojnásobila. Zasloužil se o to hlavně příliv prostředků ze strukturálních fondů (+21,7 mld.) i fondu soudržnosti (+5,1 mld.). Naopak tradičně plynule probíhaly přímé platby v zemědělství, jež letos tvořily zhruba čtvrtinu celkových příjmů z EU (z 82,1 mld.).
Kladné saldo ČR vůči rozpočtu EU se meziročně zdvojnásobilo.	
Výše státního dluhu během 1. pololetí akcelerovala. Objem vydaných státních dluhopisů přesáhl půl bilionu korun.	Hodnota státního dluhu ve 2. čtvrtletí 2020 akcelerovala. Na jeho konci činila 2 157 mld. korun, mezičtvrtletní navýšení pak 384 mld. Dluh vzrostl meziročně o čtvrtinu a přiblížil se rekordnímu tempu ze 3. kvartálu krizového roku 2009. Ke krytí letošního mimořádného schodku SR, plánovaných splátek dluhu (soustředěných zejména do druhé půle roku 2020) i posílení likvidních rezerv byl během 1. pololetí vydán rekordní objem státních dluhopisů (533 mld. korun) ¹⁵ . Podobně jako v předešlých letech se výpůjční aktivita omezila na domácí trh. Korunová hodnota vnějšího dluhu se tak dále snižovala (meziročně o 7 %). Na konci června 2020 tvořil vnější dluh již méně než desetinu celkového státního dluhu (minimum za posledních šestnáct let). Klíčovým držitelem tuzemských státních dluhopisů zůstávají finanční instituce s podílem 61 %, nerezidenti vlastnili 35 % dluhopisů. Ve 2. čtvrtletí 2020 pozice finančních institucí posílila a váha nerezidentů byla jedna z nejslabších od konce roku 2016 (kdy ještě probíhaly devizové intervence ČNB). Čisté výdaje SR na obsluhu státního dluhu ¹⁶ čítaly v 1. pololetí 12,5 mld. korun a meziročně se o čtvrtinu snížily.
Mezi držiteli domácích dluhopisů posílila váha finančních institucí na úkor nerezidentů.	

⁹ Podíl nezaměstnaných uchazečů (na populaci v produktivním věku) činil na konci června 3,7 % a meziročně se zvýšil o 1,1 p. b. Počet uchazečů s nárokem na podporu vzrostl ze 68 na 93 tis., jejich podíl na všech nezaměstnaných zůstal po oba poslední roky shodný (35 %).

¹⁰ Podílel se na tom hlavně vývoj v květnu a červnu 2020, kdy objem podpor vzrostl meziročně o 47 %, resp. 71 %.

¹¹ Za příznivým výsledkem stál vývoj v 1. čtvrtletí 2020 (-11 %), ve 2. čtvrtletí již objem nárokovaných dávek meziročně vzrostl (+7 %).

¹² Základní výměra důchodu se zvýšila o 220 korun (3 490 korun), procentní výměra vzrostla o 5,2 % a o dodatečnou částku 151 korun. Dle údajů ČSSZ činil průměrný měsíční starobní důchod (sólo) ve 2. čtvrtletí 14 427 korun, meziročně o 1 019 korun více.

¹³ Šlo o zrušení minimálních záloh pro OSVČ na sociální pojištění s odhadovaným rozpočtovým dopadem ve výši 4,8 mld. korun (dle MF).

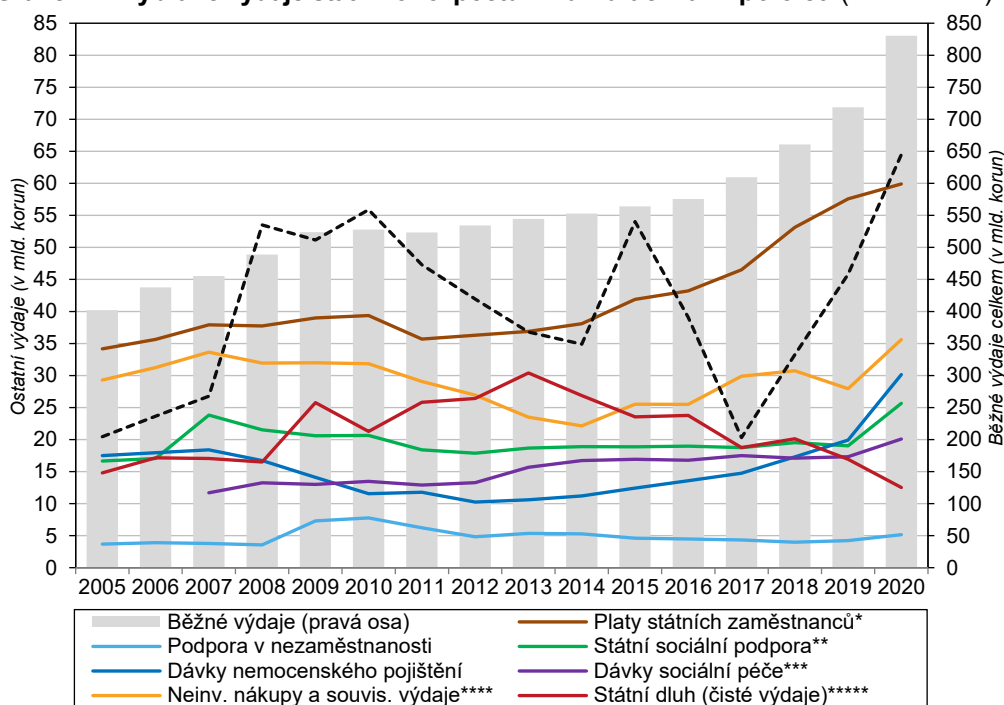
¹⁴ Je vyjádřeno jako rozdíl mezi příjmy a výdaji na důchody ze SR. Ve výdajích nejsou zahrnuty prostředky na správu systému důchodového pojištění (za celý rok 2019 dosáhly dle údajů MF 6,3 mld. korun).

¹⁵ Jejich průměrný roční výnos činil 1,15 %, průměrná doba splatnosti pak 5,5 roku.

¹⁶ Odpovídá saldu rozpočtové kapitoly Státní dluh (č. 396). Je tvořen čistými úrokovými výdaji a též poplatky.



Graf č. 17 Vybrané výdaje státního rozpočtu v kumulaci za 1. pololetí (v mld. korun)



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

Míra zadlužení sektoru vládních institucí se proti dlouhodobému minimu z konce roku 2019 zatím zvýšila jen mírně. Saldo hospodaření se ale již prohloubilo citelněji.

Konsolidovaný dluh sektoru vládních institucí činil na konci 1. čtvrtletí 2020¹⁷ dle údajů ČSÚ 1 894 mld. korun. Meziročně posílil o 3,2 %, a ve srovnání s koncem loňského roku dokonce o 8,9 %. Významnější mezičtvrtletní růst dluhu na počátku roku se však projevil i v předchozích třech letech. Míra zadlužení v 1. čtvrtletí se rovnala 32,8 % HDP a od konce loňského roku, kdy přebývala na desetiletém minimu, narostla o 2,6 p. b. Přestože tuzemská ekonomika se v 1. čtvrtletí nacházela teprve na prahu recese, sezónně očištěný deficit hospodaření vládních institucí již testoval hranici 2 % HDP, čímž docílil nejhoršího výsledku od konce roku 2014. To souviselo s tím, že po více než třech letech došlo vlivem slabšího inkasa z objemově významných daní k meziročnímu poklesu celkových příjmů sektoru (o 1,5 %). Dynamika celkových výdajů však zůstávala vysoká (+9,8 %).

Deficit hospodaření vládních institucí v zemích EU vzrostl na počátku roku na 2,3 % HDP.

Zhoršování stavu veřejných financí se projevilo v drtivé většině států EU. Sezónně očištěné saldo hospodaření kleslo v 1. čtvrtletí mezikvartálně o 1,6 p. b. na -2,3 % HDP, tedy na nejnižší úroveň od konce roku 2014. Mírný přebytek (do 1 % HDP) si ze sledovaných zemí¹⁸ držely jen Německo, Nizozemsko a Lucembursko. Celkové nominální příjmy vládního sektoru klesly meziročně v polovině států Unie. U výdajů se to týkalo ale jen Kypru a v polovině států jejich růstové tempo ve srovnání s počátkem loňského roku dokonce posílilo (zejm. v zemích střední a východní Evropy). Míra zadlužení v EU navzdory zpomalování růstu ekonomiky po většinu loňského roku pokračovala v sestupné tendenci. Ke zlomu došlo až na počátku roku 2020, kdy zadlužení mezikvartálně posílilo o 1,8 p. b. (nejvíce po roce 2010) na úroveň 79,5 % HDP. Negativní vývoj se více projevilo v zemích eurozóny (+2,2 p. b.), alespoň k mírnému zhoršení ale došlo v 90 % států Unie. Meziročně vzrostla zadluženost v 10 zemích – nejvíce ve Finsku (+4,7 p. b.) a Rumunsku (+3,6 p. b.), byly mezi nimi i státy silně postižené koronavirovou epidemií (Španělsko, Itálie, Francie, Belgie). V Česku, podobně jako u většiny jeho sousedů, zadluženost mírně klesla. ČR si tak držela pozici čtvrté nejméně zadlužené ekonomiky Unie.

Mezikvartální růst míry zadlužení v EU dosáhl v 1. čtvrtletí desetiletého maxima. Projevila se mj. horší pozice států s rychlým nástupem nemoci covid-19.

¹⁷ Předběžné údaje o dluhu a deficitu sektoru vládních institucí za 2. čtvrtletí 2020 zveřejní ČSÚ 5. října, Eurostat na konci října 2020.

¹⁸ Jde o 21 zemí poskytujících údaje v sezónním očištění. Z neočištěných dat plyne, že přebytku dosáhly jen čtyři státy. Oproti 1. čtvrtletí 2019 se saldo zhoršilo v celé EU (vyjma Kypru). Nejhlubší deficit (přes 9 % HDP) letos měly Belgie, Itálie, Malta, Rumunsko a Francie.