

8. Státní rozpočet

K rekordnímu pololetnímu schodku státního rozpočtu přispěl podobným dílem vývoj v 1. i 2. čtvrtletí 2021.

V 1. pololetí 2021 hospodařil státní rozpočet (SR)¹ s hlubokým schodkem ve výši 265,1 mld. korun. Ten byl oproti dosud rekordnímu deficitu z první poloviny loňského roku takřka o 70 mld. hlubší. K dosavadnímu letošnímu schodku přispěl rovnoměrně vývoj v obou čtvrtletích. Během června se ale i díky výraznějšímu rozvolnění protipandemických opatření schodek prohloubil „jen“ o 10 mld. korun. V úhrnu za celé pololetí bylo ale hospodaření SR stále zásadně ovlivňováno nižší ekonomickou aktivitou. Ta spolu s úlevami podnikatelským subjektům, snížením daňového zatížení práce i majetku a změnou rozpočtového určení daní ve prospěch územních rozpočtů² tlumila růst daňových příjmů. Vedle toho přetrvávala také potřeba posílení výdajových transferů na podporu zasažených odvětví a samotných pracovníků, ale i na kompenzaci zvýšených nároků hlavně v oblasti zdravotní péče.

Celostátní daňové inkaso v 1. pololetí mírně rostlo hlavně díky slabší loňské základně. Oproti roku 2019 bylo vyšší až letos v červnu.

Celkové příjmy SR se v 1. pololetí 2021 meziročně mírně zvýšily o 1,9 % (resp. 13 mld. korun). Bylo tomu tak ale i vlivem nižší loňské základny, neboť předkoronavirové úrovně příjmy letos dosud nedosáhly³. Na meziroční růst působil především vyšší výběr pojistného na sociální zabezpečení (díky dobré kondici pracovního trhu i výplatě mimořádných odměn zejména zdravotnickým pracovníkům) a silnější inkaso korporátní daně. Souhrnný celostátní výběr daní (bez pojistného) na úrovni všech veřejných rozpočtů se letos nacházel o 4,4 % nad úrovní prvního loňského pololetí, až v červnu ale mírně převýšil i odpovídající předkoronavirovou úroveň (z června 2019). Nedaňové a kapitálové příjmy a transfery SR v letošním pololetí poprvé od roku 2017 klesly (o 7,8 %), a to jak vinou mírně nižších příjmů z rozpočtu EU, tak zejména proto, že plánovaný převod prostředků privatizačního účtu do SR (10 mld. korun) se letos, na rozdíl od loňského roku, dosud neuskutečnil⁴.

K vyššímu výběru DPH výrazně pomohlo oživení spotřeby letos v červnu.

Z váhově dominantní daně – DPH – plynulo do SR v 1. pololetí meziročně o 3,9 % (resp. o 5 mld. korun) více. Na úrovni všech veřejných rozpočtů posílilo inkaso dokonce o 9,1 %. Meziroční srovnání je však ovlivněno slabší loňskou základnou v důsledku citelného omezení provozoven obchodu a dalších služeb. Ve srovnání s předpandemickým obdobím (1. pololetí 2019) bylo celostátní inkaso o 2,5 % vyšší, především zásluhou výraznějšího oživení soukromé spotřeby letos v červnu. Dílčí dopad na výběr DPH mělo i snížení sazeb daně u některých služeb (zejména ve stravování)⁵.

Inkaso spotřebních daní propadlo meziročně o více než desetinu a za rozpočtovým očekáváním notně zaostávalo.

Celkové příjmy SR ze spotřebních daní v 1. pololetí propadly o více než desetinu (za dva roky dokonce o šestinu). Jejich výběr tak na rozdíl od DPH dosud letos za rozpočtovým očekáváním citelně zaostával. Projevilo se výrazné snížení inkasa u daně z minerálních olejů (meziročně o pětinu), v důsledku slabších přepravních výkonů zejména v osobní dopravě umocněné nově zavedeným snížením sazby daně u motorové nafty⁶. Skoro polovina meziročního poklesu výběru všech spotřebních daní šla letos na vrub slabšího inkasa u tabákových výrobků (–14 %). V samotném 2. čtvrtletí však výběr kopíroval loňskou úroveň, neboť se již začal výrazněji projevovat dopad růstu daňové sazby a patrně i oživení přeshraničních nákupů. Výběr váhově méně významné daně u piva klesal v obou letošních čtvrtletích, naopak u daně z lihu došlo během 2. čtvrtletí k pozitivnímu obratu. Příznivý efekt znovuotevření restauračních zařízení, jakož i pozvolného oživení cestovního ruchu by se ale měl ve výběru spotřebních daní naplno projevit až během letního období.

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

² Na sdílených daních (DPH, daň z příjmu) tak inkasoval SR v 1. letošním pololetí o 12,4 mld. korun méně.

³ Za výši z 1. pololetí 2019 letošní příjmy SR o 4,2 % zaostávaly.

⁴ Tato diskrepance byla částečně kompenzována mimořádnými letošními výnosy z aukce kmitočtů (+5,6 mld.).

⁵ Nižší sazba na stravovací a další služby byla zavedena loni od května a července. Letošní inkaso DPH bylo mírně tlumeno i dočasným prominutím daně u ochranných pomůcek (např. respirátorů) a u testů i vakcín souvisejících s epidemií covidu-19.

⁶ Pokles sazby o 1 korunu se začal vlivem časového zpoždění letos ve výběru daně negativně projevovat až v březnu. Dle odhadů MF vedl za 1. pololetí ke snížení inkasa této daně na úrovni SR o 1,9 mld. korun.



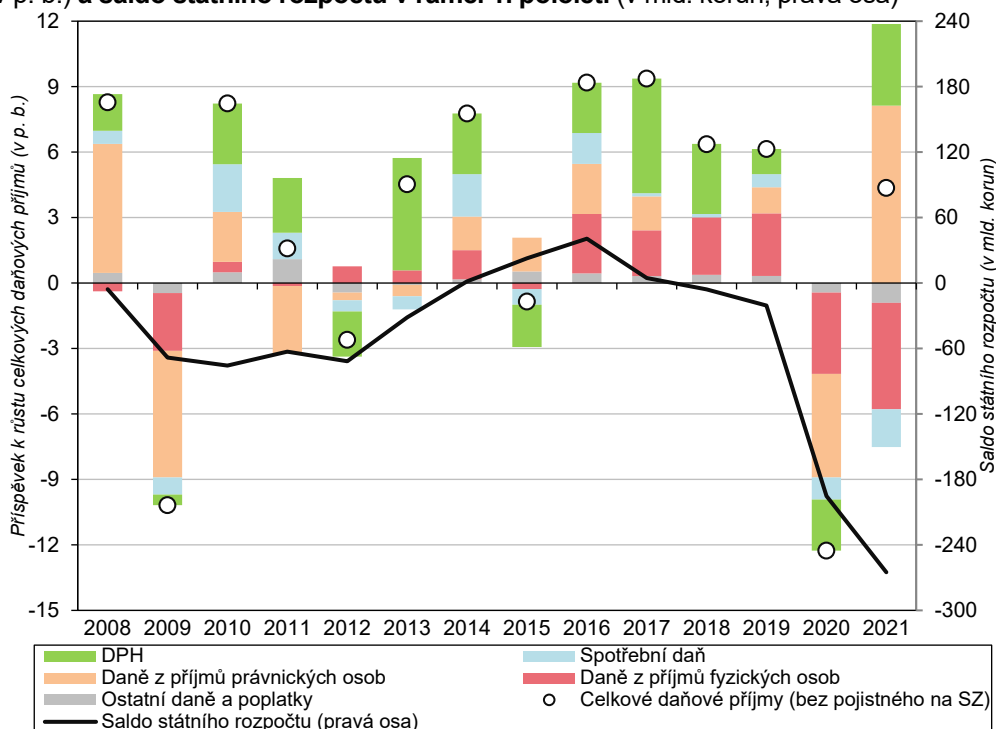
Inkaso korporátní daně předpandemickou úroveň již převýšilo.

Na korporátní dani získal SR v 1. pololetí meziročně o 45 % (+23 mld. korun) více. Přes polovinu z tohoto přírůstku lze připsat nízké loňské základně (hlavně vlivem prominutí červnové zálohy na daň). Meziroční srovnání je rozostřeno i změnou rozpočtového určení daní a individuálními žádostmi firem o úpravu záloh na daň⁷. Celostátní inkaso korporátní daně převýšilo letos úroveň z 1. pololetí 2019 o 8,5 %.

Výběr daně z příjmů FO ze závislé činnosti byl ovlivněn zrušením superhrubé mzdy i pokračující výplatou kompenzačních bonusů.

Snížení daňového zatížení práce⁸ představovalo klíčový faktor vedoucí k tomu, že celostátní inkaso daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti propadlo meziročně téměř o třetinu a dosáhlo nejnižší pololetní úrovně za posledních devět let (58,3 mld. korun). Na výši inkasa nadále působily i vyplacené kompenzační bonusy (zejména OSVČ), jejich negativní rozpočtový dopad byl ale letos ve srovnání s 1. pololetím 2020 skoro o polovinu slabší.

Graf č. 16 Příspěvek dílčích příjmů k růstu celostátního daňového inkasa* (meziročně v p. b.) a saldo státního rozpočtu v rámci 1. pololetí (v mld. korun, pravá osa)



* Zahnuje daňové příjmy bez pojistného na sociální zabezpečení.
Zdroj: MF ČR

Fiskální expanze probíhala výhradně pod taktovkou běžných výdajů SR. Ty byly zásadně ovlivněny vyššími výdaji ve zdravotnictví a na podpůrné programy pro firmy a organizace.

Celkové výdaje SR posílily v 1. čtvrtletí meziročně o 10,2 %, v následujícím kvartálu o 8,5 %. V úhmu převýšily předpandemickou úroveň z 1. pololetí 2019 dokonce o 27,9 % (+213 mld. korun). Fiskální expanze byla letos dosud tažena výhradně běžnými výdaji, jejichž meziroční růst (o 88,3 mld.) lze dát z velké většiny do přímé souvislosti s opatřeními kompenzujícími negativní důsledky pandemie (na podniky, jednotlivce i obce) či s podporou zatíženého zdravotnického systému⁹. To lze vysvětlit tím, že zatímco v první půli loňského roku se velká část rychle přijatých protipandemických opatření soustředila na daňovou oblast včetně pojistného (odklady, zrušení či individuální úprava výše placených záloh, vratky formou kompenzačních bonusů), letos šlo primárně o výdaje do zdravotnictví (odměny pracovníkům,

⁷ Dle odhadů MF vedl v 1. pololetí 2021 tento faktor k poklesu příjmů korporátní daně do SR o 6,4 mld. korun.

⁸ Po zrušení superhrubé mzdy byla od 1. ledna 2021 zavedena základní daňová sazba 15 % (a doplňková 23 %) a navýšena roční daňová sleva na poplatníka (+3 tis. korun). Tyto změny by měly dle odhadů MF letos připravit veřejné rozpočty na výše uvedené dani až o 90 mld. korun. Za 1. pololetí 2021 kleslo celostátní inkaso DPFO ze závislé činnosti o 27,8 mld. korun.

⁹ Šlo zejména o náhradu částí mezd a povinných odvodů v rámci programu Antivirus A, A+ a B (v 1. pololetí 2021 vyplaceno ze SR 24,0 mld. korun), speciální programy na přímou podporu zasažených sektorů ekonomiky, např. v oblasti pohostinství, cestovního ruchu, kultury, vzdělávání, sportu, zemědělství a potravinářství (včetně programů COVID Nájemné, COVID Nepokryté náklady) v celkové výši 27,1 mld., dále o vyšší výdaje ve zdravotnictví, zejména zvýšení platby státu za tzv. státního pojištěnce (25,1 mld.), zvýšené osobní náklady pracovníků ve zdravotnictví a sociálních službách (16,3 mld.), nákupy ochranných prostředků (3,1 mld.) a konečně i zvýšené výdaje na některé sociální dávky – ošetřovné, mimořádný příspěvek pro zaměstnance v karanténě či izolaci (5,1 mld.). Většina z výše uvedených výdajů ve srovnání s 1. pololetím 2020 významně narostla, výjimkou byly ošetřovné, nákupy ochranných pomůcek a odpuštění nemocnic.

vyšší platby za státní pojištění) i široké spektrum podpůrných programů pro zasažené podniky i organizace.

Růst výdajů na platy pracovníků ve školství pokračoval.

Z běžných výdajů nejvíce vzrostly neinvestiční transfery podnikatelským subjektům (+61 %, na 85,3 mld. korun) soustřeďující rozhodující část podpůrných opatření (program Antivirus, podpora firem v nejvíce zasažených odvětvích, ošetrovné pro OSVČ) a neinvestiční transfery fondům sociálního a veřejného zdravotního pojištění (+55 %). Naopak vyšší běžné transfery územním rozpočtům (+14 %, +18,8 mld.) souvisely především s pokračujícím růstem průměrných platů v regionálním školství¹⁰ a s navýšením prostředků na sociální služby. Naopak třetím rokem v řadě oslabovalo tempo růstu výdajů na platy v organizačních složkách státu (na 1,1 %, nejméně za posledních deset let). Zhruba o 3 mld. korun méně vydal SR meziročně v 1. pololetí jak na běžných transferech příspěvkovým organizacím (loňské výdaje na oddlužení části nemocnic se již neopakovaly), tak i na neinvestičních nákupech¹¹, v nichž byla letos nižší potřeba ochranných pomůcek i zdravotnického materiálu jen zčásti kompenzována nárůstem výdajů na nákup vakcín.

Výdaje na neinvestiční nákupy proti loňské rekordní výši oslabily.

Čerpání nedůchodových sociálních dávek se meziročně snížilo. Oproti předpandemické úrovni bylo ale znatelně vyšší.

Ačkoliv sociální dávky tradičně představují váhově dominantní výdaj SR, růst jejich čerpání zůstal letos ve stínu výdajů přímo souvisejících s pandemií¹². Na tyto dávky putovalo v 1. pololetí meziročně jen o 3,7 % (12,6 mld. korun) více. Na rozdíl od většiny loňského roku vykázaly v letošním 1. pololetí vyšší tempo výdaje na důchody (+5,7 %) než na ostatní sociální dávky (-2,0 %)¹³. O pokles jejich čerpání se nejvíce zasloužily dávky plynoucí z nemocenského pojištění (-5,0 %)¹⁴. Stalo se tak přesto, že výdaje na většinu nemocenských dávek meziročně vzrostly. Klíčovým se ovšem ukázalo letošní jarní znovuotevření škol, které utlumilo potřebu dávek ošetrovného, jejichž čerpání v loňském 2. čtvrtletí kulminovalo. Meziročně méně vydal letos SR i na dávky státní sociální podpory, a to díky příznivému vývoji takřka všech druhů dávek, včetně těch příjmově testovaných. Zhoršenou příjmovou situací některých domácností ale naznačuje vyšší čerpání dávek hmotné nouze, jež bylo patrné již pátý kvartál v řadě. Zlepšení celkové situace na trhu práce ve vazbě na ústup pandemie se promítlo do vyplacených podpor v nezaměstnanosti. Jejich objem se letos v období od května do června meziročně snížil skoro o pětinu¹⁵.

Růst objemu dávek hmotné nouze pokračoval, u podpor v nezaměstnanosti se ale ve 2. čtvrtletí zastavil.

Saldo důchodového účtu se ve 2. čtvrtletí 2021 vrátilo k mírnému přebytku.

Růst výdajů na důchody byl tlumen poklesem počtu jejich příjemců. Těch na konci 1. pololetí meziročně ubylo o významných 1,2 %, primárně vlivem zvýšené úmrtnosti v období pandemie. Příjmy důchodového pojištění se oproti slabší loňské základně¹⁶ navýšily o 7,4 %. Pololetní saldo důchodového účtu¹⁷ vykázalo meziročně mírné zlepšení (na -7 mld. korun). Ve 2. čtvrtletí 2021 se díky oživení ekonomické aktivity (umocněnému výplatou mimořádných odměn ve zdravotnictví) vrátilo do mírného přebytku (+2 mld.), poprvé od konce roku 2019.

Strmý růst investic ze SR se po třech letech zastavil.

Kapitálové výdaje čítaly v 1. pololetí 60 mld. korun, tedy méně než třetinu celoročního rozpočtového cíle. Po třech letech silného meziročního růstu se letos snížily o 8,7 %. Na všech výdajích SR se však tato položka podílela více než 6 %. To v rámci všech 1. pololetí stále představovalo druhou nejvyšší hodnotu za posledních pět let. Nejvyšší podíl dosud realizovaných investic směřoval tradičně do dopravní infrastruktury, především na projekty spolufinancované z evropských fondů. Celkové příjmy ČR z rozpočtu EU v 1. pololetí činily 71,5 mld. korun, meziročně klesly o 8 %. Přispěly k tomu hlavně nižší příjmy ze strukturálních fondů (-18 %) a objemově méně významné příjmy na rozvoj venkova (-19 %). K menším

Příjmy ČR z rozpočtu EU byly i přes meziroční pokles druhé nejvyšší za posledních pět let.

¹⁰ Odráží schválený letošní meziroční nárůst u pedagogických i nepedagogických pracovníků (o 9 %, resp. 4,3 %).

¹¹ Nezahrnuje výdaje na obsluhu státního dluhu.

¹² Podíl sociálních dávek na všech výdajích SR se v rámci 1. pololetí snižoval počtvrté v řadě (na 36,0 %, minimum v desetileté srovnatelné řadě).

¹³ Na nedůchodové dávky putovalo ze SR 84,2 mld. korun. Proti předpandemické úrovni (1. pololetí 2019) to ale bylo o 19,4 mld. korun více.

¹⁴ Ty přitom byly v letech 2015 až 2020 hlavním tahounem růstu nedůchodových dávek.

¹⁵ Čerpání dávek předtím naposledy meziročně kleslo v srpnu 2018. Až do loňského nástupu pandemie však nebyl jejich růst doprovázen významnějším navýšením míry nezaměstnanosti, a odrážel tak primárně posilování průměrné mzdy v ekonomice.

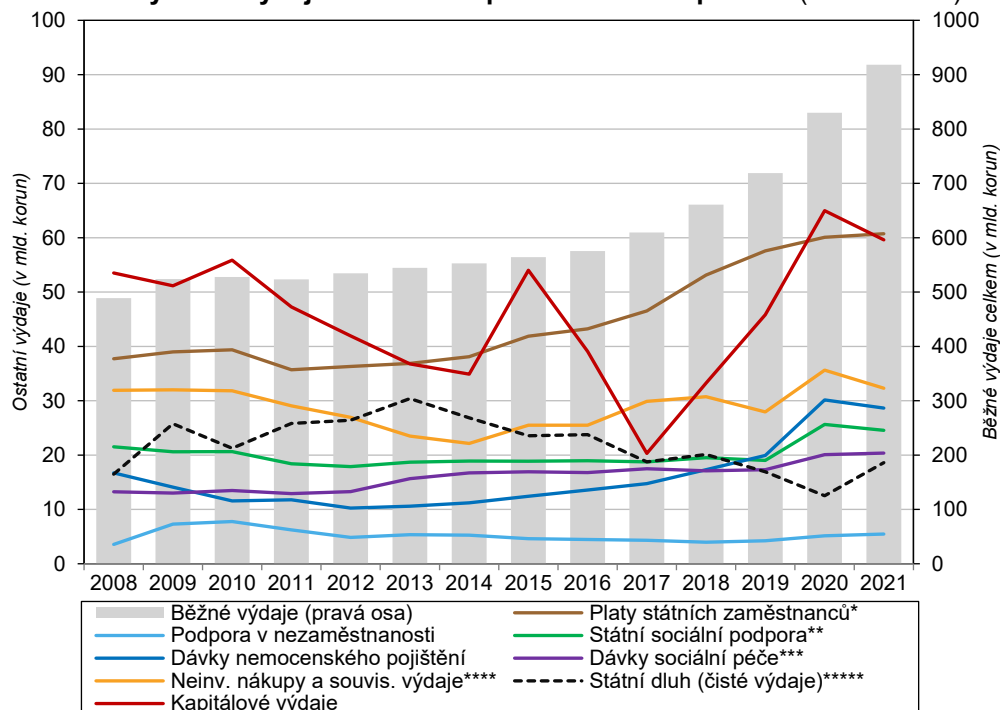
¹⁶ Objem vybraného pojistného byl v 1. loňském pololetí negativně poznamenán zrušením minimálních záloh pro osoby samostatně výdělečně činné a též prominutím pojistného placeného zaměstnavatelem (program Antivirus C).

¹⁷ Je vyjádřeno rozdílem mezi příjmy a výdaji na důchody ze SR. Ve výdajích nejsou zahrnuty náklady na správu systému důchodového pojištění.



poklesům ale došlo i u všech ostatních hlavních programových oblastí. Po zohlednění mírného navýšení odvodů ČR do rozpočtu EU (+3 %) dosáhla celková čistá pozice ČR vůči Unii 38,7 mld. korun, což představovalo druhé nejvyšší pololetní saldo za posledních pět let.

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



*Pokrývají výdaje na platy v organizačních složkách státu. 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 soc. 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

Dynamický růst státního dluhu pokračoval. Za 1. pololetí ale vzrostl méně než ve stejném loňském období.

Výdaje na obsluhu státního dluhu po příznivém vývoji v letech 2019 i 2020 opět rostly.

Slabý růst příjmů i akcelerace výdajů vyústily v 1. čtvrtletí v rekordní schodek hospodaření sektoru vládních institucí.

Silně rostoucí potřeba financování vázaná na nutnost pokrytí krizového schodku SR vyústila v akceleraci státního dluhu. Ten vystoupal na konci června na rekordních 2 416 mld. korun a meziročně posílil o osminu. Od počátku letošního roku se navýšil o 366,5 mld., což bylo ale méně než bezprecedentní skok ve shodném loňském období (+516,7 mld.). I v letošním vývoji se projevila tradiční silná emisní činnost v oblasti státních dluhopisů¹⁸ soustředěná primárně do první čtvrtiny roku, jež umožnila plně pokrýt letos plánované splátky dluhu. Vlivem splátek klesla korunová hodnota vnějšího dluhu na konci pololetí meziročně o více než čtvrtinu a na celkovém zadlužení se podílela jen 6,6 %. Čisté výdaje na obsluhu státního dluhu¹⁹ dosáhly v pololetí 18,6 mld. korun, meziročně skoro o polovinu více. Trend poklesu výdajů na státní dluh viditelný v letech 2019 i 2020 se zastavil. To souviselo s nárůstem celkové zadluženosti i vyššími výnosy státních dluhopisů, patrnými již na konci loňského roku.

Sektor vládních institucí (VI) v ČR hospodařil v 1. čtvrtletí 2021²⁰ se schodkem 136,3 mld. korun. Šlo o nejhlubší zaznamenaný deficit za 1. čtvrtletí a druhý nejhorší výsledek vůbec (po 4. čtvrtletí 2020). Slabý růst příjmů (+0,8 % meziročně) byl výrazně ovlivněn poklesem přijatých daní z důchodů a bohatství, zejména vlivem daňových změn. Růst výdajů akceleroval (+14,1 %), hlavně pod taktovkou sociálních dávek a naturálních transferů a také silného přírůstku vyplacených dotací. Sezónně očištěné saldo hospodaření VI činilo -8,8 %

¹⁸ V 1. pololetí byly na domácím finančním trhu vydány státní dluhopisy za 390,8 mld. korun při průměrném ročním výnosu 1,3 % a době splatnosti 8 let. Dluhopisy nejvíce poptávaly domácí banky a ostatní finanční instituce v tuzemsku, které tak na konci června 2021 držely již 64 % z celkových domácích státních dluhopisů. Na nerezidenty připadlo 32 %, meziročně o 3 p. b. a za dva roky dokonce o 10 p. b. méně. Z dalších letos uplatněných dluhových nástrojů nelze opomenout úvěry od Evropské komise (52,3 mld. korun) na pomoc ke zmírnění rizik nezaměstnanosti vlivem rozšíření pandemie covidu-19. Vzrostla i role krátkodobých zápůjček a úvěrů k posílení likvidity státní pokladny.

¹⁹ Odpovídá saldu rozpočtové kapitoly Státní dluh.

²⁰ Údaje o hospodaření vládních institucí za 2. čtvrtletí 2021 zveřejní ČSÚ 1. října 2021. Detailnější zhodnocení vývoje za 1. čtvrtletí je obsaženo v publikaci Analýza sektorových účtů: <https://www.czso.cz/csu/czso/crisi/analiza-ctvrtletnich-sektorovych-uctu-1-ctvrtleti-2021>

HDP, což znamenalo zhoršení v meziročním (o 6,1 p. b.), ale i mezikvartálním vyjádření (o 0,7 p. b.). Nominální dluh VI dosáhl letos na konci 1. čtvrtletí 2 519,1 mld. korun. Míra zadlužení meziročně vzrostla – z 32,4 % na 44,1 % HDP. Na rekordním růstu zadlužení se podepsal i klesající nominální HDP, dominantně (takřka z 95 %) však odrážel akceleraci absolutní výše dluhu.

Schodek hospodaření vládních institucí se oproti konci roku 2020 v EU mírně snížil, v Česku narostl.

Schodek hospodaření sektoru vládních institucí v zemích EU (po sezónním očištění) se po rekordním propadu v počáteční fázi pandemie (na –11,8 % HDP ve 2. čtvrtletí 2020) částečně stabilizoval. V první čtvrtině letošního roku činil –6,8 % HDP a na rozdíl od Česka doznal ve srovnání s posledním loňským čtvrtletím pozitivního posunu. Mezičtvrtletní prohloubení deficitu sice letos zaznamenaly např. i Polsko a Německo, výše jejich schodku byla ovšem ve srovnání s ČR mírnější (–2,6 %, resp. –6,0 % HDP). Hluboké schodky (na úrovni ČR) sužovaly na počátku letošního roku také Španělsko, Francii, Maďarsko či Rumunsko. Naopak přebytek hospodaření vykázaly jen Dánsko a Lucembursko. Nepříznivý vývoj veřejných rozpočtů se logicky promítl v oblasti dluhu. Míra zadlužení VI v Unii vzrostla již na počátku loňského roku a po výrazné akceleraci ve 2. čtvrtletí (nad úroveň maxima z hospodářské recese 2013) pokračovala v mírnějším růstu až na 92,9 % HDP (v 1. čtvrtletí 2021). Oproti konci roku 2019 se letos zadlužení zvýšilo ve všech státech Unie, nejvíce v zemích jižního křídla eurozóny, které patřily v tomto ohledu k nejpostiženějším ještě před vzplanutím pandemie. Ze „středně zadlužených ekonomik“ zaznamenalo v tomto období nejméně příznivý vývoj Slovinsko (ze 65,6 % na 86,0 % HDP). Mezi státy plnicími maastrichtské dluhové kritérium si vedly nejhůře Malta (+17,0 p. b., na 59,0 % HDP) a Česko (+14,1 p. b.).

Míra zadlužení vzrostla oproti předpandemické úrovni nejvíce v zemích jižní Evropy. Růst v ČR byl v kontextu zemí s nižší úrovní zadlužení poměrně silný.

