

II. Veřejné rozpočty

V této části materiál prezentuje údaje za veřejné rozpočty ve statistickém standardu *Government Finance Statistics 2001* (dále GFS 2001) a příslušná data tudíž nemusí být ve srovnání s ostatními sešity nutně shodná.

V roce 2011 se saldo veřejných rozpočtů (ekvivalent dříve uváděného salda bez čistých půjček) meziročně zlepšilo o 8,1 mld. Kč a deficit činil 171,4 mld. Kč, tj. 4,5 % HDP. Výsledky veřejných rozpočtů jsou ovlivněny pouze pozvolným oživením ekonomického růstu. Pozitivně se promítla realizovaná konsolidační opatření zejména na výdajové straně, nicméně i příjmová strana byla částečně posílena díky opatřením přijatým v roce 2010. Ve srovnání se schválenou rozpočtovou dokumentací pro rok 2011 byl však schodek o 29,1 mld. Kč vyšší. Výsledek hospodaření veřejných rozpočtů byl po letech 2009 a 2010 třetí nejhorší v historii ČR, nicméně dochází k postupnému snižování deficitů a další trajektorie by měla v horizontu následujících 4 let vést k jejich úplnému odstranění.

Ve srovnání s původními předpoklady zaznamenáváme zhoršení u státního rozpočtu (schodek 144,5 mld. Kč, tj. o 7,9 mld. Kč vyšší; po zohlednění operací Národního fondu a Zdrojů z privatizace schodek 156,9 mld. Kč, tj. o 41,3 mld. Kč vyšší než rozpočtovaná výše) a u Státního zemědělského a intervenčního fondu (místo vyrovnaného salda deficit 1,2 mld. Kč); k zanedbatelnému prohloubení schodku došlo také u Státního fondu rozvoje bydlení. Mimorozpočtové fondy jako celek však hospodařily ve srovnání s původními předpoklady lépe a podobně také skončilo hospodaření územních samosprávných celků a zdravotních pojišťoven. Výsledky hospodaření veřejných rozpočtů jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 9: Vývoj sald veřejných rozpočtů

		2009	2010	2011
				<i>předběžná skutečnost</i>
Saldo	(mld Kč)	-247,5	-179,5	-171,4
Saldo	(% HDP)	-6,6	-4,8	-4,5
Saldo pro fiskální cílení	(mld Kč)	-229,7	-150,8	-131,4
Saldo pro fiskální cílení	(% HDP)	-6,1	-4,0	-3,4

Pramen: MF

Pozn.: Ze salda pro fiskální cílení jsou vyloučeny transformační náklady, operace Národního fondu a EU prostředky, které by výsledky daného roku ovlivňovaly o časový nesoulad mezi přijetím plateb z EU a jejich čerpáním. Tento ukazatel je shodný s ukazatelem používaným v návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2012 a 2013. Transformační náklady představují zejména operace v minulosti státem zřízených institucí, které spravovaly nekvalitní aktiva přebíraná od jiných subjektů.

1. Příjmy veřejných rozpočtů

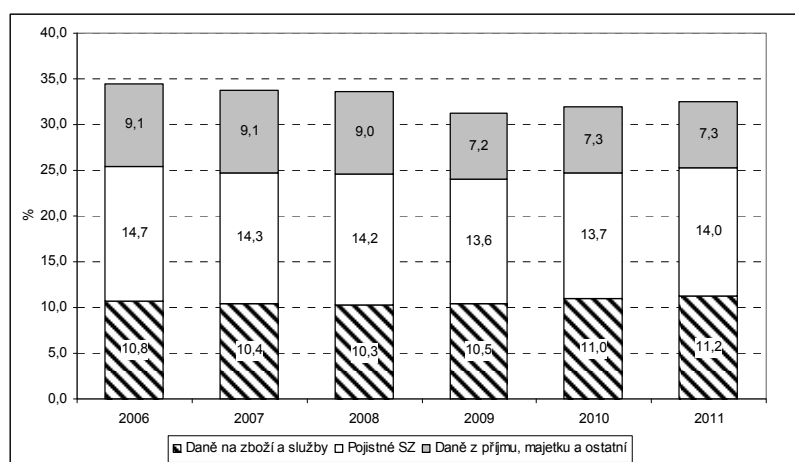
Ve srovnání s původními předpoklady byly příjmy nižší o 89,0 mld. Kč, přičemž z více než 70 % se na této situaci podílí nenaplnění očekávaných příjmů z EU; ostatní příjmy byly nižší především díky trvajícím zhoršené ekonomické situaci. Meziročně sice vývoj celkových příjmů pokračuje v mírné růstové trajektorii, dochází však ke značnému zpomalení. Zatímco v roce 2010 vzrostly příjmy veřejných rozpočtů oproti úrovni předchozího roku o 2,8 %, v roce 2011 to bylo pouze o 0,6 %. Zvýšení daňové zátěže vedlo k meziročnímu růstu daňové kvóty včetně pojistného o 0,5 p.b. na 32,5 % HDP (viz Graf č. 16).

Celkové daňové příjmy včetně pojistného na sociální zabezpečení a na zdravotní pojištění (dále jen pojistné) byly ve srovnání s předpoklady v Návrhu státního rozpočtu pro rok 2011

nižší o 23,0 mld. Kč, meziročně vzrostly o 2,5 %. K poměrně výraznému propadu inkasa došlo oproti rozpočtované výši u daně z příjmů fyzických osob. Objem příspěvků na sociální zabezpečení meziročně opět mírně vzrostl, nicméně stejně jako u daní z příjmů nedosáhl předkrizové úrovně roku 2008. Jednou z příčin nenaplnění těchto příjmů je snížení makroekonomické základny. Současná ekonomická situace a recese z let 2008 a 2009 byla patrně příčinou nižšího výběru daně z příjmů fyzických osob a u daně z přidané hodnoty nedošlo k naplnění předpokladu o vyšším výběru díky nárůstu dokončených staveb. Oproti předpokladům rozpočtové dokumentace byly vyšší daně majetkové a spotřební daně. Ve struktuře daňových příjmů se udržuje růstový trend podílu nepřímých daní.

U nedaňových příjmů (bez dotací) došlo meziročně ke stagnaci, ale ve srovnání s původními předpoklady byl jejich objem o více než 8 mld. Kč vyšší. Predikovatelnost těchto příjmů je z důvodu jejich charakteru obtížná, neboť zahrnují příjmy z dividend, vratky transferů z minulých let apod.

Graf č. 16: Podíl výnosu daní na HDP v %



Pramen: MF

Tabulka č. 10: Vývoj příjmů veřejných rozpočtů

		Konsolidované veřejné rozpočty (mld. Kč)			Podíl na HDP (%)		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
				<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
	CELKOVÉ PŘÍJMY	1383,9	1422,8	1432,0	37,0	37,7	37,6
1	PŘÍJMY Z PROVOZNÍ ČINNOSTI:	1355,3	1401,2	1420,5	36,2	37,1	37,3
11	Daně	660,4	690,8	705,6	17,7	18,3	18,5
111	Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů	254,7	260,9	257,2	6,8	6,9	6,8
1111	Placené fyzickými osobami	127,5	131,3	133,9	3,4	3,5	3,5
1112	Placené společnostmi a ostatními podniky	127,1	129,6	123,3	3,4	3,4	3,2
113	Daně z majetku	14,4	16,4	20,3	0,4	0,4	0,5
114	Daně ze zboží a služeb (Z a S)	391,1	413,4	425,1	10,5	11,0	11,2
1141	Obecné daně ze zboží a služeb (DPH) ¹⁾	248,1	263,9	269,3	6,6	7,0	7,1
1142	Spotřební daně	131,1	138,3	146,6	3,5	3,7	3,8
1144	Daně ze zvláštních služeb	2,1	1,8	2,0	0,1	0,0	0,1
1145	Daně z používání zboží, z povolení používat zboží a provozovat činnost	9,8	9,5	7,2	0,3	0,3	0,2
12	Sociální příspěvky	509,7	517,5	533,2	13,6	13,7	14,0
121	Příspěvky na sociální zabezpečení	495,9	503,4	518,9	13,3	13,3	13,6
1211	Příspěvky zaměstnanců	113,6	116,9	120,2	3,0	3,1	3,2
1212	Příspěvky zaměstnavatelů	338,5	349,2	359,2	9,1	9,3	9,4
1213	Příspěvky OSVČ nebo nezaměstnaných	39,2	35,3	36,6	1,0	0,9	1,0
122	Ostatní sociální příspěvky	13,8	14,0	14,3	0,4	0,4	0,4
13	Dotace	79,6	84,9	73,9	2,1	2,2	1,9
131	od zahraničních vlád	0,2	0,4	0,6	0,0	0,0	0,0
1311	Běžné	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
1312	Kapitálové	0,1	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0
132	od mezinárodních organizací	79,4	84,6	73,3	2,1	2,2	1,9
1321	Běžné	33,3	36,3	40,3	0,9	1,0	1,1
1322	Kapitálové	46,2	48,2	33,0	1,2	1,3	0,9
14	Ostatní příjmy	105,6	108,0	107,8	2,8	2,9	2,8
141	Příjmy z vlastnictví	33,6	34,9	32,2	0,9	0,9	0,8
142	Prodej zboží a služeb	42,9	44,2	47,7	1,1	1,2	1,3
143	Pokuty, penále a propadnutí	5,5	4,5	4,3	0,1	0,1	0,1
144	Dobrovolné transfery jiné než dotace	15,0	16,3	12,6	0,4	0,4	0,3
145	Ostatní příjmy jinde nezařazené	8,6	8,0	11,1	0,2	0,2	0,3
3	PRODEJ NEFINANČNÍCH AKTIV	28,7	21,7	11,5	0,8	0,6	0,3
311.2	Fixní aktiva	9,5	9,8	5,5	0,3	0,3	0,1
314.2	Nevyráběná aktiva	19,2	11,9	6,0	0,5	0,3	0,2

Pramen: MF

¹⁾ DPH (kód 1141) je v souladu s metodikou GFS 2001 snížena o odvod do rozpočtu EU a o tuto částku je proto její výše nižší než je údaj o DPH v jiných částech SZÚ.

2. Výdaje veřejných rozpočtů

Celkové výdaje veřejných rozpočtů byly o 59,9 mld. Kč nižší, než činil původní předpoklad. Zároveň meziročně jejich objem vzrostl o 1,1 mld. Kč, tj. o 0,1 % (oproti loňskému poklesu 1,8 %). Výdaje na provozní činnost byly oproti rozpočtové dokumentaci nižší o více než 35 mld. Kč. Zbývající úspora byla dána nižším nákupem fixních aktiv.

K výrazné úspoře došlo u nákladů spojených s obsluhou dluhu veřejných rozpočtů. Úrokové výdaje se sice ve srovnání s rokem 2010 zvýšily o 8,1 mld. Kč, což odpovídá meziročnímu růstu o 19,2 %, ve srovnání s rozpočtovou dokumentací ale byly o 19,6 mld. Kč nižší. Toto snížení je ovlivněno především vylepšenou kredibilitou České republiky a tudíž nižší rizikovou premií.

Rozhodující část výdajů má stále podobu běžných transferů a sociálních dávek (celkem 62,1 % celkových výdajů), které jsou realizovány především státním rozpočtem a zdravotními pojišťovnami, a jejich podíl na HDP se v roce 2011 meziročně zvýšil o 0,4 p.b. na 26,1 %. Největší část (cca 3/4 výdajů státního rozpočtu) mezi těmito transfery představují mandatorní

výdaje. V minulosti založená nezdravá tendence růstu těchto výdajů má na hospodaření veřejných rozpočtů negativní dopad, neboť jsou vytěšňovány ostatní veřejné výdaje, které mohou mít produktivnější formu, čímž dochází ke zužování manévrovacího prostoru pro fiskální politiku. Pokles v roce 2011 ale zaznamenala vládní spotřeba, a to náhrady zaměstnancům o 6,8 % (o 9,9 mld. Kč) a užití zboží a služeb o 9,1 % (o 13,0 mld. Kč).

Tabulka č. 11: Vývoj výdajů veřejných rozpočtů

		Konsolidované veřejné rozpočty (mld. Kč)			Podíl na HDP (%)		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
				<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
	CELKOVÉ VÝDAJE	1631,5	1602,3	1603,4	43,6	42,4	42,1
2	VÝDAJE NA PROVOZNI ČINNOST	1513,2	1495,1	1510,2	40,5	39,6	39,6
21	Náhrady zaměstnancům	146,6	145,9	136,0	3,9	3,9	3,6
211	Mzdy a platy	111,3	110,7	102,8	3,0	2,9	2,7
212	Sociální příspěvky	35,3	35,2	33,2	0,9	0,9	0,9
22	Užití zboží a služeb	148,1	142,1	129,1	4,0	3,8	3,4
24	Úroky	49,6	42,1	50,2	1,3	1,1	1,3
25	Běžné transfery	301,9	300,0	308,3	8,1	7,9	8,1
251	Veřejným společnostem	205,6	205,4	205,4	5,5	5,4	5,4
2511	Nefinančním společnostem	198,8	199,9	201,4	5,3	5,3	5,3
2512	Finančním společnostem	6,7	5,5	4,0	0,2	0,1	0,1
252	Soukromým společnostem	96,3	94,7	102,9	2,6	2,5	2,7
26	Dotace	30,3	30,6	34,3	0,8	0,8	0,9
262	Mezinárodním organizacím	30,3	30,6	34,3	0,8	0,8	0,9
2621	Běžné	30,3	30,6	34,3	0,8	0,8	0,9
27	Sociální dávky	663,8	670,7	686,9	17,8	17,8	18,0
271	Dávky sociálního zabezpečení	663,6	670,6	686,7	17,7	17,8	18,0
28	Ostatní výdaje	172,9	163,6	165,5	4,6	4,3	4,3
282	Ostatní výdaje jinde nezařazené	172,9	163,6	165,4	4,6	4,3	4,3
2821	Ostatní běžné výdaje	31,5	34,1	30,3	0,8	0,9	0,8
2822	Ostatní kapitálové výdaje	141,3	129,5	135,1	3,8	3,4	3,5
3	NÁKUP NEFINANČNÍCH AKTIV	118,3	107,3	93,2	3,2	2,8	2,4
311.1	Fixní aktiva	115,8	105,2	91,8	3,1	2,8	2,4
313.1	Cennosti	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
314.1	Nevyráběná aktiva	2,5	2,0	1,4	0,1	0,1	0,0
	SALDO	-247,5	-179,5	-171,4	-6,6	-4,8	-4,5
	SALDO pro fiskální cílení	-229,7	-150,8	-131,4	-6,1	-4,0	-3,4
	Čistý peněžní tok z provozní činnosti	-157,9	-93,9	-89,7	-4,2	-2,5	-2,4
	Saldo primární bilance	-197,9	-137,4	-121,2	-5,3	-3,6	-3,2

Pramen: MF

3. Salda veřejných rozpočtů

Hospodaření veřejných rozpočtů dopadlo ve srovnání s rokem 2010 lépe a skončilo deficitem 171,4 mld. Kč – tedy 4,5 % HDP. Snížení deficitu je patrné zejména u hospodaření státního rozpočtu, mírné zlepšení zaznamenaly také zdravotní pojišťovny; naopak zhoršení se projevilo u místních rozpočtů, jejichž výsledek hospodaření přešel z nepatrně přebytkového do deficitního stavu. Podobný vývoj zaznamenaly také mimorozpočtové fondy, ovšem v o něco větších relacích.

Tabulka č. 12: Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů v mld. Kč

		2009	2010	2011 <i>předběžná skutečnost</i>
I	Státní rozpočet¹⁾	-221,5	-175,6	-156,9
II	Mimorozpočtové fondy celkem	5,0	2,6	-7,9
	PF ČR	-1,0	-1,3	0,3
	Státní fondy ²⁾	6,0	4,0	-8,2
III	Veřejné zdravotní pojištění	-6,4	-6,9	-5,2
IV	Územní samosprávné celky³⁾	-24,7	0,3	-1,4
V	SALDO	-247,5	-179,5	-171,4

Pramen: MF

¹⁾ Mimo státní rozpočet jsou zde dále zahrnuty operace Národního fondu a bývalého Fondu národního majetku, který byl zrušen zákonem č. 178/2005 Sb. (nyní Zdroje z privatizace).

²⁾ Státní fondy: SFK, SFŽP, SFČK, SFRB, SFDI a SZIF.

³⁾ Územní samosprávné celky: obce, kraje, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti.

Hlavní příčinou tohoto vývoje je především snížení výdajů, ale také mírný růst příjmů.

Vyrovnanost čistého peněžního toku z provozní činnosti je jednou z podmínek zdravých veřejných financí. Tento ukazatel, který představuje rozdíl mezi příjmy a výdaji na provozní činnost, se ve srovnání s rokem 2010 zlepšil o 4,2 mld. Kč, přičemž schodek klesnul na 89,7 mld. Kč.

Jiným z ukazatelů, který je používán pro hodnocení fiskální politiky, je primární deficit, vypočtený jako deficit očištěný o výdaje spojené s úroky z dluhu veřejných rozpočtů. Saldo primární bilance se v roce 2011 meziročně zlepšilo o 16,2 mld. Kč, což představuje zlepšení o 0,5 p.b. v relativním vyjádření k HDP, a dosáhlo schodku 121,2 mld. Kč, v podílovém vyjádření 3,2 % HDP.

Tabulka č. 13: Vývoj sald v mld. Kč a % HDP

	2009	2010	2011	2009	2010	2011
			<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
Čistý peněžní tok z provozní činnosti	-157,9	-93,9	-89,7	-4,2	-2,5	-2,4
Saldo primární bilance	-197,9	-137,4	-121,2	-5,3	-3,6	-3,2

Pramen: MF

Dalším analyzovaným ukazatelem je saldo pro fiskální cílení, jehož vývoj je patrný z následující tabulky. Po výrazném poklesu tohoto salda, resp. schodku v roce 2010 dochází v roce 2011 k jeho dalšímu, i když několikanásobně menšímu snížení. Deficit veřejných rozpočtů v metodice fiskálního cílení byl o 0,9 p.b. nižší, než bylo původně stanoveno, a činil 3,4 % HDP. Podobně jako u primární bilance i vývoj tohoto ukazatele z části indikuje restriktivnější charakter realizovaných opatření fiskální politiky.

Tabulka č. 14: Vývoj struktury salda veřejných rozpočtů pro fiskální cílení v mld. Kč

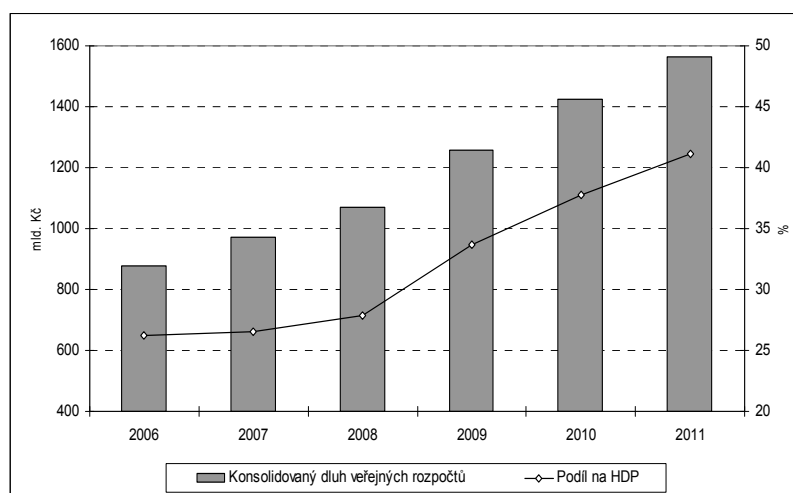
		2009	2010	2011 <i>předběžná skutečnost</i>
I	Státní rozpočet	-205,7	-139,6	-113,6
II	Mimorozpočtové fondy celkem	4,5	2,4	-7,6
	PF ČR	-1,0	-1,3	0,3
	Státní fondy	5,5	3,8	-7,9
III	Veřejné zdravotní pojištění	-6,4	-6,9	-5,2
IV	Územní samosprávné celky	-22,1	-6,8	-5,0
	SALDO pro fiskální cílení	-229,7	-150,8	-131,4

Pramen: MF

4. Dluh veřejných rozpočtů

Trvale deficitní hospodaření veřejných rozpočtů vede ke kumulaci dluhu⁷. Jeho meziroční růstová dynamika mírně zpomalila na 9,7 % a v roce 2011 tak dluh veřejných rozpočtů činil 1 565,1 mld. Kč, tj. 41,1 % HDP. Níže je patrné, že jeho objem se od roku 2006 téměř zdvojnásobil.

Graf č. 17: Vývoj konsolidovaného dluhu veřejných rozpočtů v mld. Kč a jeho podíl na HDP v %



Pramen: MF

Hlavní příčinou růstu dluhu zůstává přetrvávající deficitní hospodaření státního rozpočtu. Celkový dluh je generován zejména státním dluhem, který má ve struktuře celkového dluhu nejvyšší podíl a v roce 2011 činil 93,2 %. Konsolidovaný státní dluh⁸ meziročně vzrostl o 10,4 % na 1 461,0 mld. Kč. Státní dluh ČR vykazuje rostoucí trend již od roku 1996 a od tohoto roku také roste s výjimkou let 2001 a 2003 rychleji než celkový dluh veřejných rozpočtů.

⁷ Dluh veřejných rozpočtů je generován výsledky hospodaření jednotlivých složek veřejných rozpočtů definovaných podle metodiky peněžních toků, tj. státního rozpočtu vč. Národního fondu a od r. 2006 včetně Zdrojů z privatizace (bývalého Fondu národního majetku zrušeného zákonem č. 178/2005 Sb.), mimorozpočtových fondů (státních fondů, Pozemkového fondu ČR a do roku 2005 Fondu národního majetku), veřejného zdravotního pojištění a územních samosprávných celků.

⁸ Konsolidace u státního dluhu představuje snížení o emitované státní dluhopisy, které byly nakoupeny z prostředků na tzv. Jaderném účtu a účtu Rezervy pro důchodovou reformu.

Dluh územních samosprávných celků se meziročně zvýšil o 2,1 % a činil 104,6 mld. Kč. Obce a kraje financují některé své potřeby z úvěrových zdrojů a využívají tak prostor, který jim legislativa poskytuje. Obdobně je tomu i u mimorozpočtových fondů, kde v roce 2011 vykázaly zadlužení Státní zemědělský intervenční fond a v menší míře i Státní fond životního prostředí. Zdravotní pojišťovny vykazují minimální dluh.

Ve srovnání s ostatními zeměmi platí totéž, co v předchozích letech, tj. samotná úroveň dluhu ČR není vysoká, nicméně zcela zřetelným varujícím signálem je jeho zrychlující se dynamika a skutečnost, že jeho růst byl dříve citelně zpomalován inkasem privatizačních příjmů, jejichž vliv je vzhledem k pozvolnému ukončení privatizačního procesu nyní v podstatě zanedbatelný. Dosažená výše deficitu má tak stále těsnější vliv na růst dluhu.

Tabulka č. 15: Vývoj dluhu veřejných rozpočtů a jeho struktury

	Hrubý konsolidovaný dluh veřejných rozpočtů (mld. Kč)			Podíl na HDP v %		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
			<i>předběžná skutečnost</i>			<i>předběžná skutečnost</i>
Hrubý konsolidovaný dluh VR	1 257,6	1 426,4	1 565,1	33,6	37,8	41,1
Státní dluh (konsolidovaný)	1 159,6	1 323,9	1 461,0	31,0	35,1	38,4
Dluh mimorozpočtových fondů	1,1	2,8	1,5	0,0	0,1	0,0
Dluh veřejného zdravotního pojištění	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Dluh územně samosprávných celků	100,0	102,4	104,6	2,7	2,7	2,7

Pramen: MF

5. Shrnutí

V roce 2011 došlo pouze k mírnému meziročnímu snížení deficitu veřejných rozpočtů, které jsou ještě stále zasaženy nedávnou krizí, přičemž není zcela vyloučena další hospodářská recese. Jako zásadní příčiny zmírnění negativních tendencí lze označit posílení příjmové strany a především pokles výdajů.

Zmírnila se fiskální expanze, o čemž svědčí zlepšení salda primární bilance a čistého peněžního toku z provozní činnosti. Pozitivní tendencí je vývoj podílu deficitu pro fiskální cílení na HDP, který se v meziročním srovnání i oproti původním předpokladům snížil. Přetrvává však vysoký podíl mandatorních výdajů, což je výsledkem politik realizovaných v minulých letech. V jejich struktuře nedochází k výrazným posunům. Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí nebyly zatím učiněny zásadní nebo dostatečné změny. Je zřejmé, že stále ještě existuje prostor pro jejich zefektivnění.

Vývoj dluhu kopíruje vývoj hospodaření veřejných rozpočtů. Příčinou jsou nejen důsledky krize, ale také v minulosti založené výdajové trendy. Zadlužení v roce 2011 nadále rostlo a spolu s ním i náklady spojené s jeho obsluhou. Zásluhu na tom, že tyto náklady poklesly oproti původně rozpočtované výši, měl především pokles rizikové prémie v důsledku úsporné politiky současné vlády a očekávání dalšího konsolidačního a reformního úsilí. Náklady dluhové služby jsou trvalou zátěží výdajové strany veřejných rozpočtů.

Podíl dluhu veřejných rozpočtů na HDP roste, avšak ve srovnání s jinými zeměmi není jeho úroveň zatím vysoká. Jeho růst byl ale doposud zpomalován využíváním privatizačních příjmů k financování deficitů, jejichž vliv téměř dozněl. Ke zvolnění růstových tendencí u dluhu by mohlo přispět pouze zmírnění růstu deficitů veřejných rozpočtů.