



Květen 2023

## PRVNÍ ROZPOČTOVÁ TŘETINA: VLÁDNÍ HRA V TĚŽKÉ DEFENZIVĚ

*Jan Bouček*

### Shrnutí

V dubnu 2023 se státní rozpočet dostal do historicky nejhoršího průběžného deficitu. Příjmy se zdají být v aktuálním období mírně nadhodnoceny. Na straně výdajů je již jisté, že některé položky nebyly plně zohledněny – například valorizace penzí. Jsme v situaci, kdy státní rozpočet skončil po první třetině roku 2023 v deficitu ve výši 200 mld. Kč. To znamená, že v prvních čtyřech měsících už bylo vyčerpáno téměř 68 % plánovaného deficitu. Pokud by státní rozpočet pokračoval v nastavené trajektorii, pak s přihlédnutím k historickému vývoji, by alternativní deficit mohl být výrazně vyšší než plánovaný deficit 295 mld. Kč.

### Hlavní body

- Předložený státní rozpočet na rok 2023 je již druhým rozpočtem vlády Petra Fialy. Podobně jako loňský rozpočet byl i ten letošní přijat s řadou nejasností a nepřesností, a to jak na příjmové, tak výdajové straně.
- V březnu skončilo hospodaření státního rozpočtu v deficitu ve výši 166,2 mld. Kč. To je historicky nejhorší výsledek za měsíc březen.
- Státní rozpočet porušuje dle odborné veřejnosti některé zásady transparentního rozpočtování. Nedodržení tohoto procesu může vést k nereálným odhadovaným příjmům a výdajům.

Státní rozpočet na rok 2023 je již druhým fiskálním rokem, na který sestavuje rozpočet vláda Petra Fialy. Nedá se tak v tuto chvíli hovořit o absenci času na zapracování vládních priorit do hlavního zákona roku. Rozpočet by tak logicky měl obsahovat znaky, které odpovídají předvolebním slibům vládnoucí pětikoalice, a to o snižování počtu státních zaměstnanců, nezvyšování daní a větší efektivnosti nakládání s penězi.

Ostatně i sama vláda v programovém prohlášení uvádí jako své motto: „*Chceme stát, který nežije na dluh.*“ Také se zde píše: „*Cesta ke stabilitě je v reformě výdajů státu a efektivním nakládání s penězi, nikoliv ve zvyšování daňové zátěže*“ (Aktualizované programové prohlášení vlády, 2023). Vláda se k prvnímu březnu tohoto roku uchýlila k aktualizaci svého programového prohlášení. Tyto konkrétní formulace však v prohlášení zůstaly. V povolební realitě však došlo k vytvoření dvou nových daní, a to dani z neočekávaných zisků a dani z odvodů z energetických stropů. Také vidíme dynamický růst plánovaných výdajů státního rozpočtu. Ty poprvé překračují psychologickou hranici dvou bilionů korun, kdy zároveň dochází ke skokovému meziročnímu nárůstu výdajů o 250 mld. Kč, tedy osminu nominálních výdajů roku 2022. Tato dramatická fiskální expanze na výdajové straně je doprovázena i nárůstem očekávaných příjmů. V situaci, kdy by nedocházelo k meziročnímu nárůstu výdajů, ale docházelo by pouze k nárůstu příjmů, by se celkový schodek státního rozpočtu dostal na téměř předpandemickou úroveň 56 mld. Kč. Bohužel v důsledku mimořádných výdajů spojených primárně s kompenzací vysokých cen energií nebo sociálních dávek, došlo i k výdajové expanzi a schodek státního rozpočtu je plánovaný na 295 mld. Kč (MF ČR 2023a).

Avšak jak vidíme v tabulce níže, dochází k fiskální expanzi. Vládě se nedaří hledat úspory na výdajové straně a plán ministerstva financí tak počítá s historicky nejvyššími výdaji státního rozpočtu.

**Tabulka č.1:** Srovnání základních ukazatelů státních rozpočtů z let 2018—2023 (v mld. Kč)

Ukazatel	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Příjmy státního rozpočtu	1 403,90	1 523,20	1 475,5	1 487,20	1 624,40	1 928,0
Výdaje státního rozpočtu	1 401,0	1 551,7	1 842,9	1 906,9	1 984,8	2 223,0
Saldo státního rozpočtu	+2,9	-28,5	-367,4	-419,7	-360,4	-295

\*plán dle aktuálně platného státního rozpočtu

**Zdroj:** (MF ČR 2018a), (MF ČR 2019a), (MF ČR 2020a), (MF ČR 2021a), (MF ČR 2022a), (MF ČR 2023a), vlastní zpracování.

Meziroční nárůst příjmů o více než 300 mld. Kč je v historii sestavování státního rozpočtu v České republice zcela bezprecedentní. Důvodů pro takto výjimečný nárůst příjmů je několik. Jednak inkaso přímých i nepřímých daní výrazně roste v důsledku inflace, obdobně rostou v důsledku nominálního růstu mezd také příspěvky na sociální a zdravotní pojištění. Současně roste i inkaso daní, které jsou progresivně konstruované a inkaso z těchto daní je navíc i reálně vyšší (tzv. taxflace). Příjmovou stránku státního rozpočtu podporuje i postpandemické oživení cestovního ruchu a současné vytvoření dvou nových daňových povinností, které bylo již zmíněno.

Státní rozpočet na výdajové straně meziročně navyšuje odhadované výdaje o 238 mld. Kč. Opětovně jde o bezprecedentní nárůst výdajů státního rozpočtu, které Česká republika zažila pouze v roce zavádění přísných restriktivních opatření v období pandemie.

Problémem však zůstává realnost předložených dat. Již od prvního čtení zákona ve sněmovně byla pětikoalice upozorňována opozicí, ale i odbornou veřejností v čele s Národní rozpočtovou radou, že tento rozpočet nebyl sestavený dle zásad konzervativního odhadu. Zatímco jsou příjmy nadhodnoceny,

respektive některé příjmy se do státního rozpočtu vůbec nedostanou (např. 50 mld. Kč z Modernizačního fondu), tak výdaje jsou naopak podhodnoceny a reálný schodek státního rozpočtu bude vyšší (MF ČR 2023a).

Na začátku května 2023 bylo na stránkách ministerstva financí publikováno pokladní plnění, které obsahuje informace o hospodaření státu za první čtyři měsíce. Obdobně jako v hokejovém zápase na konci první třetiny je dobré zhodnotit, jak se nám v „zápase“ – v našem případě s ohledem na dodržování státního rozpočtu – daří a připravit se na zbylé dvě třetiny.

## První třetina je za námi

Zatím prohráváme.

Po první třetině roku 2023 zaznamenala Česká republika nejhlubší průběžné saldo státního rozpočtu v historii. Absolutní výše 200 mld. Kč je dvojnásobná hodnota oproti předchozímu roku a taktéž o 8 mld. Kč vyšší než v období vrcholící pandemie za stejné období. Za aktuálním negativním vývojem pokladního plnění stojí vysoké neinvestiční transfery podnikatelům, které jsou v této chvíli již téměř na 70 % svého celoročního plnění, ale taktéž neinvestiční transfery rozpočtům územní úrovně, příspěvkovým organizacím a státním fondům. Meziroční růst těchto běžných výdajů o 130 mld. Kč souvisel kromě jiného i s růstem cen energií, ale také výplatou souvisejících sociálních dávek. Transfery podnikatelům byly výrazně ovlivněny kompenzacemi za dodávky elektřiny a plynu (27,2 mld. Kč) v podobě běžných transferů podnikatelům, dále na pomoc firmám v energeticky náročných odvětvích bylo alokováno 4,5 mld. Kč a dotace samotnému provozovateli přenosové soustavy činily 5,2 mld. Kč (MF ČR 2023b).

K výraznému nárůstu dochází i v položce sociálních dávek, a to o 42,6 mld. Kč, což představuje zhruba třetinu plánovaného plnění v roce 2023. V této chvíli jsou důchody vypláceny na základě plánu (aktuální procento plnění je 33,7 %), nicméně i snížená valorizace, kterou již schválila Poslanecká sněmovna, představuje nárůst výdajů, který ve státním rozpočtu není započítaný. V případě, že by prošel Ústavním soudem návrh na zrušení části vládní novely o zkrácení červnové valorizace penzí, musel by stát dodatečně vynaložit zhruba 19,4 mld. Kč.

V této chvíli je možné pozitivně hodnotit vývoj kapitálových výdajů, které jsou sice v absolutním vyjádření plánované pro rok 2023 v totožné výši jako byly v předcházejícím roce, ale za první čtyři měsíce dochází k výrazně lepšímu meziročnímu čerpání. Zatímco minulý rok bylo vyčerpáno zhruba pouze 14 %, v tomto roce je to již 25 %. Sice se nejedná o alikvotní část výdajů, nicméně jde o výrazné meziroční zlepšení (MF ČR 2023b).

Samozřejmě ne všechny výdaje jsou čerpány průběžně a nejde je přepočítávat na alikvotní částku dle období. Příkladem může být stavební spoření, kde je procento plnění již v tuto chvíli na úrovni 95 %, nicméně tato hodnota souvisí primárně s pohybem cash flow.

**Tabulka č.2:** Plnění státního rozpočtu v % v jednotlivých letech k měsíci dubnu

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023*</b>
<b>Příjmy</b>	33,5%	31,8%	32,7%	31,8%	29,7%	27,5%
<b>Výdaje</b>	32,2%	33,0%	32,5%	33,5%	30,6%	32,8%

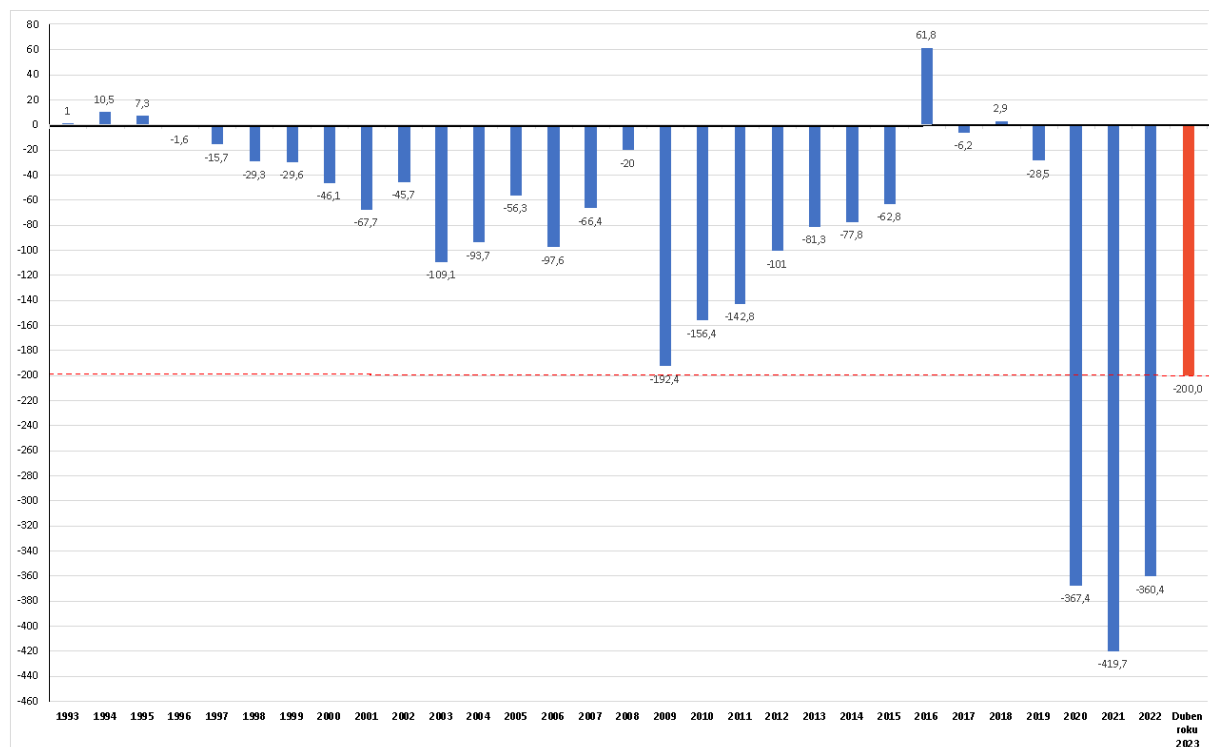
\*plán dle aktuálně platného státního rozpočtu

**Zdroj:** (MF ČR 2018b), (MF ČR 2019b), (MF ČR 2020b), (MF ČR 2021b), (MF ČR 2022b), (MF ČR 2023b), vlastní zpracování.

Zatímco meziroční růst výdajů za první třetinu roku 2023 je 26 %, růst příjmů byl výrazně pomalejší, a to o 11,4 %. I to však představuje nárůst příjmů o 55 mld. Kč. Na příjmové straně stále chybí výnos z daně z neočekávaných zisků. Inkaso DPH se v roce 2023 zvýšilo o 9 mld. Kč, ale je pod svou alikvotní částkou a má o 2,5 p. b. nižší hodnotu plnění, než tomu bylo v roce 2022. Zdá se tedy, že plánovaný výnos DPH v roce 2023 ve výši 382 mld. Kč může být relativně nadsazený. U spotřebních daní je procento plnění taktéž nižší a u daně z příjmu právnických osob taktéž. Podprůměrné plnění pokračuje v oblasti příjmů z EU a finančních mechanismů, kdy sice dochází k meziročnímu zlepšení, ale v rámci delšího časového období je aktuální procento plnění podprůměrné. Současně je však ve druhé třetině roku možné očekávat výnos z daně z mimořádných zisků (část inkasa odvodu z energetických stropů však již byla přijata), která částečně vylepší aktuální vývoj. Její inkaso ale nebude mít až tak výrazný efekt na fiskální nerovnováhu, jak se původně očekávalo. Predikce státního rozpočtu počítala s inkasem ve výši 85 mld. Kč, a to v podobě 50 mld. Kč od energetických firem, dále zhruba 33 mld. Kč od bank. Dle aktuálních informací má však dojít k výrazně nižšímu inkasu, a to na úrovni 40 mld. Kč, a to za všechna odvětví. Odhadované příjmy se tak v tuto chvíli jeví nadhodnocené o téměř 60 mld. Kč. Přičemž například z průběžných informací z bankovního sektoru začíná být zřejmé, že tento sektor se na inkasu daně bude podílet minimálně (MF ČR 2023b).

Z aktuálního průběhu roku 2023 se jeví, že zatímco reálně vynaložené výdaje se drží na dlouhodobém průměru procenta plnění, tak u příjmů je procento plnění výrazně podprůměrné. Například v roce 2018 měl stát již v tuto dobu vybraných 33,5 % svých očekávaných příjmů.

**Graf č.1:** Vývoj salda státního rozpočtu v letech 1993–2023 v mld. Kč



**Poznámka:** Hodnoty v roce 2023 jsou zobrazeny do dubna.

**Zdroj:** (MF ČR 2018b), (MF ČR 2019b), (MF ČR 2020b), (MF ČR 2021b), (MF ČR 2022b), (MF ČR 2023b), vlastní zpracování.

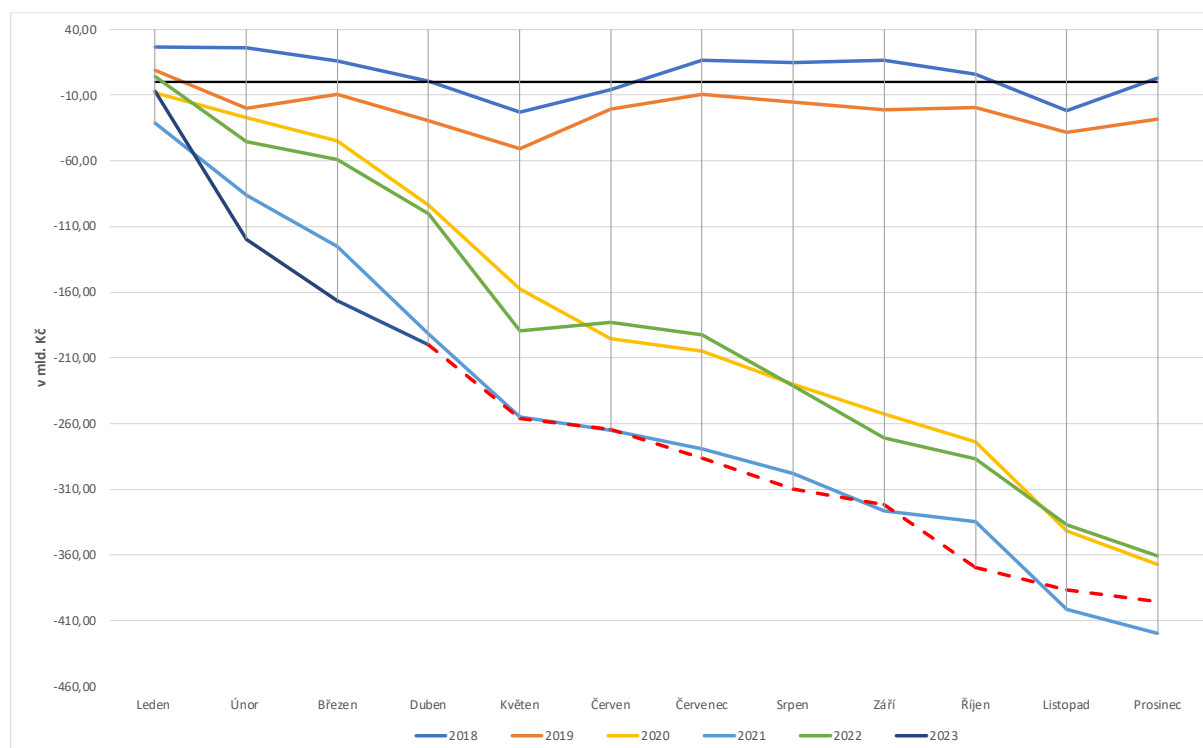
Schodek 200 mld. Kč za první čtyři měsíce znamená, že nominální hospodaření státního rozpočtu za toto období skončilo hůře, než byly konečné výsledky státních rozpočtů v 26 případech z 29 let české

samostatnosti. Horšího koncového výsledku dosáhla Česká republika jenom v pandemických letech 2020 a 2021 a v roce 2022. Začátkem května 2020 představoval schodek 25,5 % celkového schodku státního rozpočtu. V roce 2021 byl deficit na úrovni 45,7 % z celkového schodku státního rozpočtu. V roce 2022 se jednalo o 27,8 %. V případě, že by v této chvíli ministr financí Zbyněk Stanjura stále plánoval dodržet státní rozpočet, má z něj již vyčerpáno bezprecedentních 67,8 %. Tedy dodržení stanoveného schodku se nyní nejeví příliš reálně (MF ČR 2018), (MF ČR 2019a), (MF ČR 2020a), (MF ČR 2021a), (MF ČR 2022a), (MF ČR 2023a), (MF ČR 2023b).

## Druhá třetina a finále

Pokud bychom aplikovali informace o historických vývojích salda státního rozpočtu na rok 2023 a nezohledňovali specifickou situaci aktuálního roku, tak by vycházelo, že schodek státního rozpočtu by za podmínek „ceteris paribus“ – za jinak stejných podmínek dosahoval úrovně 400 mld. Kč. Tento výpočet je sestavený na základě vývoje hospodaření státního rozpočtu předchozích pěti let, tedy předpokládá implicitní průběh inkasa daní, evropských finančních prostředků i vynakládání výdajů v přecházejících letech. Výpočet je sestaven na základě předpokladu, že by vláda prostřednictvím ministerstva financí na současnou situaci nijak nereagovala.

**Graf č.2:** Projekce možného vývoje salda státního rozpočtu na rok 2023



**Poznámka:** Data za duben až prosinec roku 2023 jsou stanovena na základě výpočtu autora.

**Zdroj:** (MF ČR 2018b), (MF ČR 2019b), (MF ČR 2020b), (MF ČR 2021b), (MF ČR 2022b), (MF ČR 2023b), vlastní výpočty, vlastní zpracování.

Dosažení zhruba o 100 mld. Kč hlubšího konečného schodku, než se kterým počítá plánovaný státní rozpočet, se zdá v tuto chvíli jako vcelku realistický odhad. Operace, které lze již nyní očekávat, jsou korekce příjmů v kapitole ministerstva životního prostředí. Tato kapitola očekává příjmy v celkové výši 94 mld. Kč, z toho 50 mld. Kč se má přesunout z prostředků Modernizačního fondu. To se však v tuto dobu jeví jako velmi nepravděpodobné, a to primárně v důsledku chybějící národní a evropské

legislativy. Těchto „chybějících“ 50 mld. Kč by se tedy taktéž mělo projevit v konečném výsledku hospodaření. Příjmová strana státního rozpočtu se tak jeví obecně jako mírně nadhodnocena. Například inkaso DPH, které je pro státní rozpočet zcela zásadní. Naopak výdaje jsou čerpány rychleji, než očekával návrh státního rozpočtu. Z obou stran tak dochází k negativnímu vývoji z pohledu reálnosti.

Vláda a ministerstvo financí zcela jistě budou v průběhu druhé a třetí třetiny korigovat jednotlivá čísla řadou operací. Jako vhodné se jeví například slučování agend úředníků či osekávání výdajů státního rozpočtu. Aktuálně již dokonce k podobným korekcím dochází. Příkladem je novela zákona o spotřebních daních, která vrací původní sazby spotřební daně z motorové nafty (9,95 Kč/ litr). Toto samotné opatření má státnímu rozpočtu každý měsíc přinést 727 mil. Kč. Na úrovni Státního fondu dopravní infrastruktury, který je příjemcem (9,1 %) spotřební daně z minerálních olejů, by inkaso původní výše mělo přinést měsíčně 73 mil. Kč (MF ČR, 2023d). Pokud by se vláda rozhodla korigovat vývoj skrz případné zvyšování daňové zátěže, mohlo by dojít k distorzním účinkům (narušení základních ekonomických procesů) na hospodářský růst a vzhledem k tomu, že Česká republika nezažívá výrazný ekonomický růst a spíše stagnuje, mohlo by ji toto opatření dostat až do recese.

## Závěr

Vláda má na úrovni státního v rozpočtu mnoho nepřesností, a to jak na příjmové, tak i na výdajové straně. Dynamika tvorby deficitu státního rozpočtu je v tomto roce historicky nejvyšší. Ve zkoumaném období je patrná fiskální nerovnováha, kterou se kabinetu nedaří skrz státní rozpočet tlumit. Na základě aktuálních dat o pokladním plnění se navíc zdá, že příjmy státního rozpočtu jsou mírně nadhodnoceny. Na druhou stranu je také pravděpodobné, že státní rozpočet výdaje v některých případech mírně podhodnotil. Pokud koalice bude chtít udržet saldo státního rozpočtu na deklarované úrovni (-295 mld. Kč), bude se muset uchýlit k fiskální restrikci, která zajistí, že se vládě podaří korigovat vývoj státního rozpočtu tak, aby skončil na úrovni plánovaného deficitu.



## Zdroje

MF ČR, Ministerstvo financí, (2023d) Vláda schválila zkrácení snížené spotřební daně z nafty o 1,50 Kč na litr. <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2023/vlada-schvalila-zkraceni-snizene-spotreb-51155>

MF ČR (2018), 474/2017 Sb. Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2018. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-474>

MF ČR (2018b), Měsíční pokladní plnění státního rozpočtu v roce 2018. <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2018/mesicni-pokladni-plneni-2018-30928>

MF ČR (2019a). 336/2018 Sb. Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2019. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2018-336>

MF ČR (2019b), Měsíční pokladní plnění státního rozpočtu v roce 2019. <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2019/mesicni-pokladni-plneni-2019-34199>

MF ČR (2020a). 355/2019 Sb. Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2020. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2019-355>

MF ČR (2021a). 600/2020 Sb. Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2021. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2020-600>

MF ČR (2022a). 57/2022 Sb. Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2022. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-57>

MF ČR (2023a). 449/2022 Sb. Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2023. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-449>

Ministerstvo financí (2023c). Predikce fiskálních příjmů, z [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2023-04-18\\_VRP-Tabulka-II-Prijmy.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2023-04-18_VRP-Tabulka-II-Prijmy.pdf)

NRR, 2022 Vyjádření NRR k návrhu státního rozpočtu na rok 2023. Národní rozpočtová rada. <https://www.rozpocetovarada.cz/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2023/>

Vláda, Programové prohlášení vlády (2023), Aktualizovane-Programove-prohlaseni-vlady-.pdf. <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Aktualizovane-Programove-prohlaseni-vlady-.pdf>

MF ČR (2020b), Měsíční pokladní plnění státního rozpočtu v roce 2020. <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2020/mesicni-pokladni-plneni-statniho-rozpocet-37413>

MF ČR (2021b), Měsíční pokladní plnění státního rozpočtu v roce 2020. <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2020/mesicni-pokladni-plneni-statniho-rozpocet-37413>

MF ČR (2022b), Měsíční pokladní plnění státního rozpočtu v roce 2022. <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2022/mesicni-pokladni-plneni-sr-46351>

MF ČR (2023b), Měsíční pokladní plnění státního rozpočtu v roce 2023.  
<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2023/mesicni-pokladni-plneni-sr-50243>





## JAN BOUČEK

Jan Bouček je studentem navazujícího magisterského studia na Národohospodářské fakultě VŠE v Praze, zaměřující se na hospodářskou politiku. Bakalářský cyklus absolvoval se zaměřením na národní hospodářství na téže fakultě. V minulosti pracoval jako junior analytik trhu nemovitostí v Komerční bance. Zajímá se o hospodářskou politiku, veřejné finance a politické dění.



## INSTITUT PRO POLITIKU A SPOLEČNOST

Posláním Institutu je zkvalitňování českého politického a veřejného prostředí prostřednictvím profesionální a otevřené diskuse a vytvoření živé platformy, která pojmenovává zásadní problémy, vypracovává jejich analýzy a nabízí recepty pro jejich řešení formou spolupráce expertů a politiků, mezinárodních konferencí, seminářů, veřejných diskuzí, politických a společenských analýz dostupných celé české společnosti. Jsme přesvědčeni, že otevřená odborná diskuse a poznání podstaty a příčin jednotlivých problémů jsou nutným předpokladem jakéhokoli úspěšného řešení problémů současné společnosti.



Martinská 2, 110 00 Praha 1



+420 602 502 674



[www.politikaspolecnost.cz](http://www.politikaspolecnost.cz)



[office@politikaspolecnost.cz](mailto:office@politikaspolecnost.cz)