

VÍCETÉMATICKÉ INFORMACE

Ročník 2013

Souborné informace
Kód publikace: a-1187-13

V Praze dne 29. 11. 2013
Č.j.: 1709/2013-01

Vybrané aspekty vývoje hospodaření vládního sektoru v zemích EU

Zpracovalo: Oddělení svodných analýz
Kontaktní osoba: Bc. Jiří Kamenický
Telefon: 2 7405 2741
E-mail: Jiri.kamenicky@czso.cz

Zajímají Vás nejnovější údaje o inflaci, HDP, obyvatelstvu, průměrných mzdách a mnohé další? Najdete je na stránkách ČSÚ na Internetu: **www.czso.cz**

Obsah

1.	Shrnutí	4
2.	Úvod, zaměření studie	6
3.	Dlouhodobý vývoj deficitu a dluhu vládního sektoru	7
4.	Dynamika vztahu mezi saldem hospodaření vládního sektoru, celkovým vládním dluhem a vývojem ekonomiky	11
5.	Velikost vládního sektoru pohledem objemu příjmů a výdajů k HDP	14
6.	Dlouhodobý vývoj skladby příjmů a výdajů vládního sektoru	16
7.	Dynamika nevýznamnějších výdajových položek vládního sektoru v období konsolidace veřejných rozpočtů	19
	7.1. Tvorba hrubého fixního kapitálu	19
	7.2. Mezispotřeba a náhrady zaměstnancům	20
	7.3. Peněžité sociální dávky	21
	7.4. Zaplacené úroky z vládního dluhu	22
8.	Struktura dluhu vládního sektoru	24
9.	Použité prameny	28

1. Shrnutí

- Citelné zpomalení ekonomik v posledních letech se v hospodaření vládních institucí zemí EU nejvíce odrazilo prohloubením potřeby financování (deficitu) a nastartováním růstu vládního dluhu. Nejintenzivněji se tyto tendence projevily v roce 2009, kdy prudký meziroční propad celkových příjmů veřejných rozpočtů (obvykle citelnější než propad výkonu ekonomiky) nebylo možno dostatečně rychle adekvátně kompenzovat na výdajové straně rozpočtů. V následujících letech reagovaly vlády jednotlivých zemí jak úsporami ve výdajové straně (zejména u nemandatovaných výdajů, které lze upravovat rychleji), tak i snahami o posílení příjmů (většina zemí sáhla ke zvýšení sazeb nepřímých daní a především v zemích eurozóny i daní z příjmů fyzických osob). Výše uvedené vlivy spolu s návratem k mírnému růstu ekonomiky v letech 2010-2011 pomohly výrazně většině zemí srazit hluboké deficity veřejných rozpočtů a následně i snížit tempo růstu celkového zadlužení. Výjimku představovaly jihoevropské země (Španělsko, Portugalsko, Itálie, Kypr), jejichž veřejný dluh v poměru HDP nejvíce narostl až během roku 2012.
- Zatímco v roce 2007 neplnily 3% maastrichtské kritérium schodku veřejných rozpočtů jen tři země (Řecko, Portugalsko, Maďarsko) a o rok později téměř polovina zemí EU, v roce 2011 již dvě třetiny členských zemí (vč. ČR). Z tradičně silných ekonomik dostaly současně v letech 2011 a 2012 tomuto kritériu jen severské země a dva naši sousedé (Rakousko, Německo), dále pak Maďarsko a Bulharsko či Estonsko. Dynamika růstu vládního dluhu (v relaci k HDP) v posledních čtyřech letech v celé EU převyšovala dynamiku v Eurozóně. V rámci eurozóny přesahuje maastrichtské kritérium vládního dluhu nepřetržitě pět členů - Řecko, Itálie, Belgie, Rakousko, a Německo (vyjma r. 2001). Postupně se k nim přidaly Francie (od 2003), Portugalsko (od 2004), Nizozemsko, Irsko (od 2009) a Španělsko (od 2010), z nových členů pak Malta a Kypr.
- Vztah mezi saldem hospodaření vládního sektoru a reálným vývojem ekonomiky byl v EU27 slabý, a to především v období 2000-2008. Nápadně se však odlišovaly „nové“ členské země, které vstoupily do EU po roce 2000 od „tradičních“ států Unie. Většina z těchto nových zemí dosahovala znatelně lepších výsledků v meziroční dynamice HDP než celá EU, zároveň však měla (jakožto potenciální členové eurozóny) problémy s plněním maastrichtského kritéria o schodku veřejných rozpočtů. Naopak Rakousko, země Beneluxu a především severské státy neměly až do propuknutí globální recese se svými veřejnými rozpočtovými schodky větší problémy a jejich hodnotami dosahovaly v rámci všech zemí EU výrazně lepších pořadí než dle meziroční dynamiky HDP. Vazba mezi dynamikou HDP a deficitem vládního sektoru v zemích EU však zesílila v době hospodářské recese.
- Mezi evropskými zeměmi přetrvávají výrazné rozdíly v relativním rozsahu veřejných výdajů. Zatímco v Dánsku dosáhly v roce 2012 celkové výdaje vládního sektoru bezmála 60 % HDP, v Bulharsku jen mírně přesáhly jednu třetinu. Nadprůměrné relativní výdaje si dlouhodobě drží severské země, Francie, Belgie, Rakousko, z chudších členů eurozóny pak Řecko a Itálie. „Mladší“ unijní státy se naopak dlouhodobě vyznačují převážně nižším podílem veřejných výdajů. Výdaje vládního sektoru v ČR dlouhodobě nacházely pod úrovní celé EU, a s výjimkou Slovenska byly nejnižší z celého středoevropského regionu.
- Skladba výdajů vládního sektoru doznala v čase změn. V ekonomicky relativně příznivém období mezi roky 2000 a 2008 došlo napříč všemi současnými členy EU ke snížení podílu splátek dluhu vlád (hlavně v jihoevropských zemích, Rumunsku či Dánsku). Veřejné rozpočty v tomto období naopak více preferovaly investiční výdaje, zejména v nových členských zemích (Pobaltí a balkánské země). Např. v Rumunsku podíl výdajů vlád na tvorbu hrubého fixního kapitálu vzrostl mezi roky 2000 a 2008 z 9 % na téměř 17 % (v ČR z 8,4 % na 11,1 %). Dlouhodobě vyšší orientace veřejných rozpočtů nových členských zemí EU na investiční výdaje souvisí s větší investiční potřebou těchto ekonomik (budování dopravní infrastruktury, ekologické investice aj.), impulsem k rozvoji investičních aktivit byl i samotný vstup do EU a možnost čerpání finanční pomoci (strukturální fondy aj.).
- V roce 2009, kdy byly veřejné rozpočty nejcitelněji poznamenány hlubokou hospodářskou recesí, vzrostl napříč všemi členy EU podíl výdajů na sociální dávky. Ve dvou třetinách členských států tvořily relativně nejdynamičtější položku peněžitých sociálních dávek, nejvíce patrný byl jejich růst v Pobaltí (např. v Lotyšsku se zvýšily z 21 % v roce 2008 na téměř 29 % o rok později, v ČR zůstal jejich podíl na všech vládních výdajích prakticky konstantní, těsně nad 30 %). Větší potřeba výdajů na sociální dávky úzce souvisela s dopady hospodářské krize na trh práce a následně i do příjmů domácností.



- Mezi lety 2009 a 2012 pokračovaly v celé EU snahy o konsolidaci veřejných rozpočtů snižováním relativní váhy výdajů jak na provoz vládního sektoru (v ČR více formou mezipotřeby, v zemích EU naopak spíše klesal podíl náhrad zaměstnancům). Dvě třetiny unijních členů v tomto období zredukovaly také podíl výdajů na investice, nejvíce ve Španělsku (z 9,6 % na 3,7 %) a ČR (z 11,4 % na 6,9 %).
- Růst veřejného dluhu v době recese byl doménou ústředních vlád. Ve Španělsku však zemské vlády za poslední tři roky svůj dluh zdvojnásobily a společně s místními vládami se na vysokém růstu celého vládního sektoru podílely téměř třetinou. Role místních vládních institucí je v porovnání se všemi státy EU v ČR méně významná. Platí to jak z pohledu velikosti rozpočtů, dosažené výše zadlužení (6% váha na celkovém vládním dluhu), i samotné dynamiky dluhu v období recese (mezi roky 2008 a 2012 se na růstu celkového vládního dluhu ČR podílely mírně přes 2,5 %).
- Vlivem intenzivního úsilí národních vlád o fiskální konsolidaci a také intervence nadnárodních měnových institucí ve prospěch nejzadluženějších ekonomik na jižním křídle eurozóny se postupně podařilo tempo růstu veřejného dluhu v celé eurozóně i EU jako celku v průběhu let 2011 a 2012 zmírnit. Ohnisko zájmu v oblasti vládního sektoru se tak od problematiky rozpočtových deficitů a udržitelnosti výše veřejného dluhu částečně přesunulo k otázkám podpory ekonomického růstu a celkové konkurenceschopnosti. Údaje za první pololetí 2013 však naznačují, že tempo růstu dluhu vládního sektoru (ve vztahu k HDP) především v zemích eurozóny opět zrychlilo (zejména v jihoevropských zemích, ale i ve Slovinsku či Slovensku). Otázky udržitelnosti veřejného dluhu tak stále zůstávají palčivým problémem a u mnohých krizí silně zasažených ekonomik mohou být ještě po mnoho let významným limitujícím faktorem jejich rozvoje.

2. Úvod, zaměření studie

Aktuálnost problematiky hospodaření vládního sektoru

Postupující dluhová krize nejen v EU vyvolává v současnosti široké spektrum otázek. Do jaké míry ovlivnilo současné vleklé hospodářské zpomalení příjmy a výdaje veřejných rozpočtů? Které země se vydaly cestou snižování schodků za cenu redukce investic a které omezením výdajů na „provoz“ vládního sektoru? Jak velký prostor dává jednotlivým zemím na zlepšení jejich veřejných financí současná výkonnost ekonomiky a její průmět do trhu práce? Jak se na celkové zadluženosti států Unie podílejí rozpočty jejich územních samospráv? Které země si svůj dluh „přinesly“ již z dřívější doby hospodářského růstu? Jak moc zatěžující jsou položky obsluhy dluhové služby v rozpočtech jednotlivých zemí a jak moc se podílí na současných vykazovaných deficitech? Odpovědi na některé z výše uvedených otázek se pokusí stručně nastínit následující rozbor.

Zaměření studie, Definice vládního sektoru

Je zaměřen na zachycení vývoje významných aspektů hospodaření sektoru vládních institucí v zemích EU¹ (dle datové možnosti doplněných o státy EFTA), a to pomocí standardních výstupů z národního účetnictví. Primárně je analyzováno období od roku 2000, zejména v ročním pohledu. Sektorem vládních institucí rozumíme všechny institucionální jednotky, jejichž hlavní ekonomická funkce spočívá v poskytování netržních služeb a v rozdělování důchodu i národního jmění. Jsou financovány zejména z povinných (přímých i nepřímých) plateb od jiných jednotek. Většinu svých provozních nákladů nekryjí z vlastních tržeb, ale pomocí příspěvků od státu či místní správy. Vládní sektor zahrnuje zejména organizační složky státu, státní fondy, veřejné VŠ a výzkumné instituce (tj. ústřední vládní instituce). Dále sem náleží fondy sociálního zabezpečení (především zdravotní pojišťovny) a také místní vládní instituce (územně samosprávné celky a různé instituce, které jsou jimi přímo řízeny – např. místní příspěvkové organizace, dobrovolná sdružení obcí či regionální rady regionů soudržnosti).

¹ Od 1. července 2013 se stalo v pořadí 28. členem EU Chorvatsko. V době zpracování této analýzy však byly za tuto zemi k dispozici metodicky srovnatelné časové řady z oblasti vládní statistiky jen za období 2009-2012. Proto je postavení Chorvatska ve většině případů pouze stručně komentováno v textu. Pouze v těch částech rozboru, které se speciálně zaměřují na hospodaření vládního sektoru v posledních čtyřech letech, je postavení Chorvatska podrobněji zachyceno i v grafické podobě. Vliv samotného Chorvatska na hodnoty výkonových ukazatelů vládního sektoru celé EU je prakticky zanedbatelný.



3. Dlouhodobý vývoj deficitu a dluhu vládního sektoru

Vládní deficit a dluh jako klíčové ukazatele hospodaření tohoto sektoru

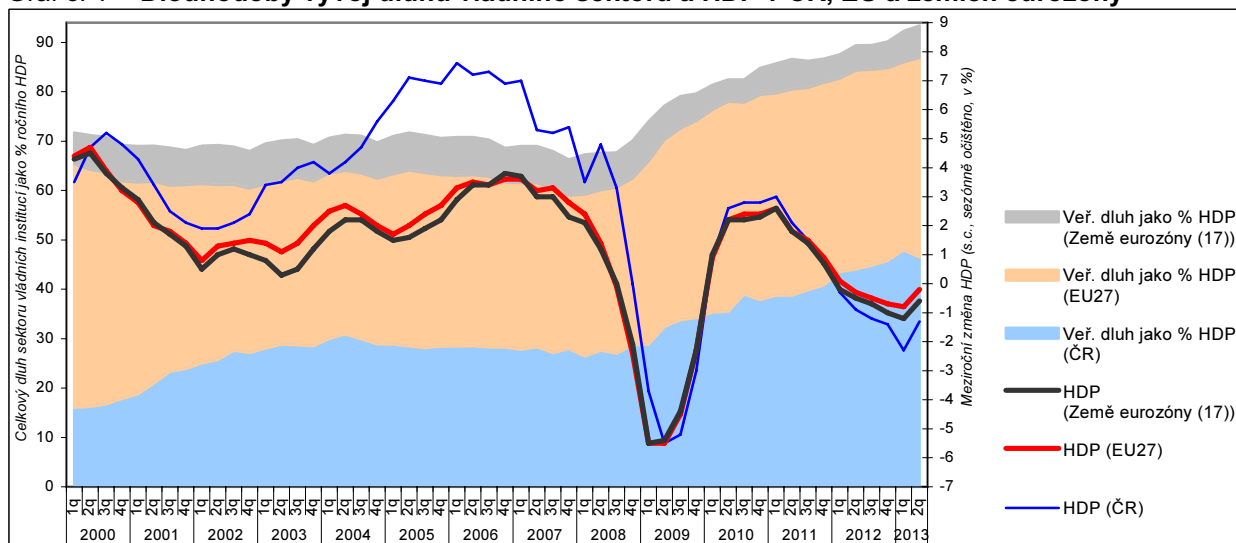
Hospodaření sektoru vládních institucí je podobně jako u ostatních institucionálních sektorů ekonomiky zachyceno v podrobné sestavě tabulek národních účtů. Vzhledem ke specifické funkci vládního sektoru nabývají některé ukazatele z této sestavy zvláštní důležitost. Za základní ukazatele zobrazující ekonomické chování sektoru vládních institucí jsou všeobecně považovány saldo hospodaření (vyjadřující schopnost či častěji potřebu financování tohoto sektoru) a celkový vládní dluh, který vzniká především kumulací rozpočtových deficitů z minulosti a lze ho chápat i jako výsledek dlouhodobého hospodaření vládních institucí.

Vleká hospodářská recese oživila dynamiku do té doby dlouhodobě stabilního vládního dluhu

Podíl dluhu vládního sektoru se v celé EU (zahrnující dnešních 27 zemí) dlouhodobě bez větších výkyvů pohyboval těsně nad úrovní 60 % HDP. Nedosahoval tak výše zadlužení zemí eurozóny, byť v posledních čtyřech letech k její úrovni konvergoval (především zásluhou vysokého tempa růstu vládního dluhu třetí největší unijní ekonomiky – Velké Británie). Zajímavostí je, že k této konvergenci zadlužení došlo v období, kdy meziroční dynamika HDP byla v těchto uskupeních srovnatelná, zatímco mezi roky 2001-2005, kdy růst ekonomiky eurozóny za celou EU mírně zaostával, probíhal vývoj zadluženosti v obou uskupeních shodně. V rámci eurozóny přesahuje maastrichtské kritérium vládního dluhu nepřetržitě pět členů - Řecko, Itálie, Belgie, Rakousko, a Německo (vyjma r. 2001). Postupně se k nim přidaly Francie (od 2003), Portugalsko (od 2004), Nizozemsko, Irsko (od 2009) a Španělsko (od 2010), z nových členů pak Malta a Kypr.

V posledním pětiletí vyšší dynamika dluhu v zemích vně eurozóny

Graf č. 1 Dlouhodobý vývoj dluhu vládního sektoru a HDP v ČR, EU a zemích eurozóny



Pozn.: Příslušnost zemí do ekonomických uskupení (EU, eurozóna) byla ve všech obdobích posuzována podle stavu platného na konci roku 2012. Výše dluhu zachycuje stav na konci jednotlivých čtvrtletí.

Pramen: Eurostat

Vývoj zadlužení nových členských zemí byl ovlivněn jak výší dluhu z transformačního období 90. let, tak i převažujícími rozpočtovými schodky v době konjunktury (2003-2008)

Vývoj vládního dluhu v zemích, které se staly členy EU až po roce 2000, nesl rysy značné diferencovanosti ovlivněné i rozdílnou „vstupní základnou“. Vládní sektor v Bulharsku, Maďarsku a zčásti i Polsku si přinesl relativně vysoký dluh již z transformačních let a na jeho zmírnění musel po roce 2000 směřovat poměrně významný podíl veřejných výdajů. Výše vládního dluhu v ČR v druhé polovině 90. let patřila v Evropě společně s pobaltskými státy a Rumunskem k nejnižším, na rozdíl od nich se však po roce 2000 začala navyšovat a její vývoj od té doby do značné míry kopíruje dynamiku i úroveň dluhu ve Slovinsku. Hlavní příčinou růstu zadlužení v ČR mezi roky 2000 a 2003 byly vysoké rozpočtové schodky, jejichž hloubka přesáhla i výši deficitů z období 2009-2012. Dynamický růst ekonomiky mezi roky 2003 a 2008 nevedl k významné redukci vládního dluhu pouze ČR, ale

podobně i v Polsku, Slovinsku či Maďarsku. Veřejné rozpočty těchto ekonomik zůstávaly ve schodcích (v případě Maďarska výrazných) i vlivem vysokého podílu veřejných výdajů na investice (ŽP, infrastruktura aj.).

Na citelné poklesy rozpočtových příjmů v roce 2009 reagovala většina zemí EU legislativními úpravami jak u přímých, tak i nepřímých daní

Hluboká hospodářská recese, která postupně zasáhla prakticky všechny evropské státy, se poměrně rychle otiskla do dynamiky jejich vládního dluhu. Ten (v poměru k HDP) významně vzrostl již ve 4. čtvrtletí 2008 (např. v zemích eurozóny na 70,1 % z 67,7 % v předchozím čtvrtletí). Ve většině unijních zemí od té doby narůstá dluh nepřetržitě, nejvíce v tomto ohledu přidal právě rok 2009, kdy prudký meziroční propad celkových příjmů veřejných rozpočtů (obvykle citelnější než propad výkonu ekonomiky) nebylo možno dostatečně rychle adekvátně kompenzovat na výdajové straně rozpočtů. V následujících letech reagovaly vlády jednotlivých zemí jak úsporami ve výdajové straně (zejména u nemandatovaných výdajů, které lze upravovat rychleji), tak i snahami o posílení příjmů. Šlo zejména o zvýšení sazeb nepřímých daní (sazby DPH od roku 2009 zatím v EU neupravilo jen sedm zemí – Německo, Rakousko, Dánsko, Belgie, Lucembursko, Švédsko a jako jediný z nových členů Slovinsko). Necelé dvě třetiny zemí pak v tomto období sáhly k úpravě daní z příjmů fyzických osob, ve většině případů směrem nahoru, přičemž zvýšení sazeb bylo výraznější v zemích eurozóny než v celé EU. To vedlo k prohloubení rozdílů v těchto daňových sazbách mezi oběma uskupeními. K významnějším úpravám sazeb korporátních daní pak došlo zhruba ve třetině zemí EU, ve většině případů mírným směrem dolů.

Omezení rozpočtových deficitů se postupně promítlo v nižší dynamice růstu vládního dluhu ve většině zemí EU...

Výše uvedené vlivy spolu s návratem k mírnému růstu ekonomiky v letech 2010-2011 pomohly výrazně většině zemí srazit vysoké deficity veřejných rozpočtů a následně i snížit tempo růstu celkového zadlužení. Výjimku představovaly jihoevropské země (Španělsko, Portugalsko, Itálie, Kypr), jejichž dluh vládního sektoru v poměru HDP nejvíce narostl až během roku 2012. Podobný osud by zřejmě stihl i Řecko, nebýt silné finanční injekce ze strany vlivných evropských institucí. V kontextu celého období od počátku recese dosáhly v posledním roce nejvyššího přírůstku celkového vládního dluhu také Slovensko (z 43,3 % HDP na konci roku 2011 na 52,1% o rok později), Nizozemsko, Estonsko a Bulharsko – většinou však jde dosud o relativně méně zadlužené státy. Vyšší byl v roce 2012 přírůstek dluhu vládního sektoru i v ČR (z 40,8 % na 45,8 %), výsledek negativně ovlivnily mj. emisí vládních dluhopisů převyšující výši deficitu, a to v době, kdy na trhu s dlouhodobými dluhopisy panovala relativně příznivá situace.

... v jihoevropských ekonomikách byl nejvyšší meziroční růst zadlužení zaznamenán až v roce 2012

Deficity veřejných rozpočtů v ČR v období recese nedosáhly hloubky celé EU, výjma roku 2012, kdy byl vyšší deficit ovlivněn specifickými faktory

Deficity vládního sektoru v zemích eurozóny byly v posledním pětiletí vždy nepatrně lepší než v celé EU 27, což se promítlo i do odlišné dynamiky růstu vládního dluhu v těchto uskupeních. Vládní sektor v ČR dosahoval hlubších deficitů než v EU od roku 2000 prakticky až do počátku krize, navzdory faktu, že růst ekonomiky byl u nás silnější (především v letech 2004-7). Následné zhoršení deficitů veřejných rozpočtů v období nástupu hospodářské recese však v ČR nedosáhlo hloubky většiny zemí Unie. Výjimku představoval rok 2012, kdy byl hlubší deficit (-4,4 % HDP) poznamenán finančními kompenzacemi v rámci církevních restitucí (59 mld. Kč) a korekcemi EU dotací předfinancovaných ze státního rozpočtu (vrácenými prostředky ve výši 12 mld. Kč). Bez obou zmíněných vlivů by deficit vládního sektoru dosáhl výše 2,5% HDP.

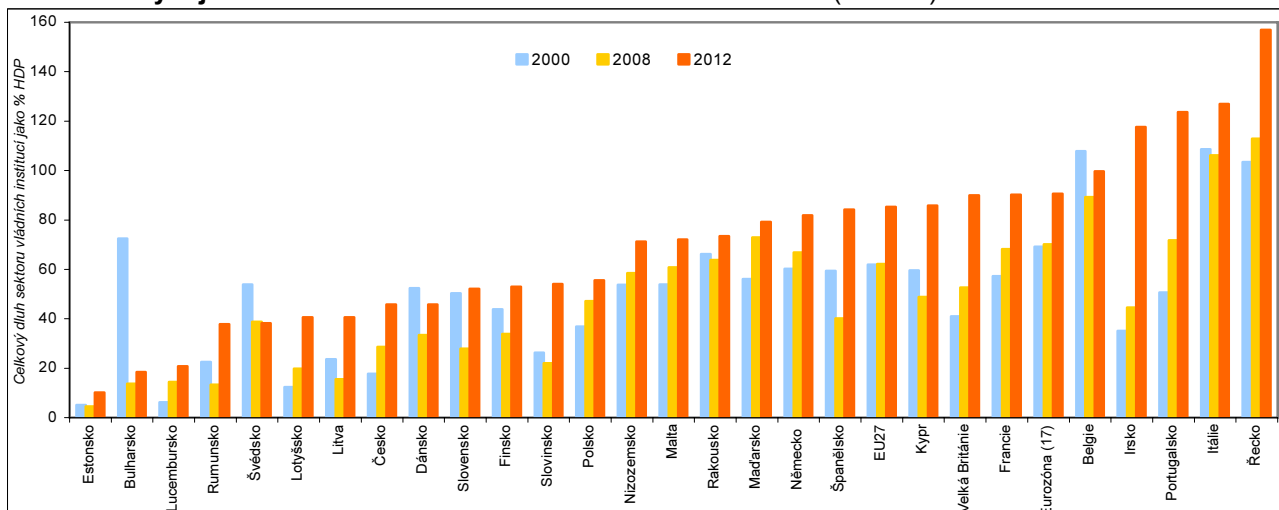
Odlišný vývoj salda hospodaření vládního sektoru v zemích střední Evropy

Česko si co do deficitů veřejných rozpočtů vede dlouhodobě lépe než Slovensko, což je patrné i v době současného oslabení ekonomiky. Slovensko tak částečně platí daň za nedávný silný ekonomický růst v podobě hlubších schodků veřejných rozpočtů a také větších disparit na trhu práce (téměř 15 % nezaměstnanosti a silné regionální rozdíly a vysoký podíl osob ohrožených chudobou). Naproti tomu další naši sousedé – Rakousko a Německo – patří dlouhodobě k zemím, kterým se daří krotit jejich veřejné finance relativně úspěšně, byť i ony se nevyhnuly propadu v roce 2009. Pomáhá jim k tomu i relativně příznivá situace na pracovním trhu. Německo společně s Estonskem a Švédskem jako jediné unijní státy dokázaly od počátku globální recese dospět k vyrovnaným veřejným rozpočtům; Švédsko navíc za poslední čtyři roky (jako jediná země EU) svůj celkový vládní dluh k poměru k vytvořenému HDP nenavýšilo.

K vyrovnaným veřejným rozpočtům stačily z celé EU zatím dospět jen Německo, Estonsko a Švédsko



Graf č. 2 Vývoj celkového dluhu vládního sektoru ke konci roku (% HDP)

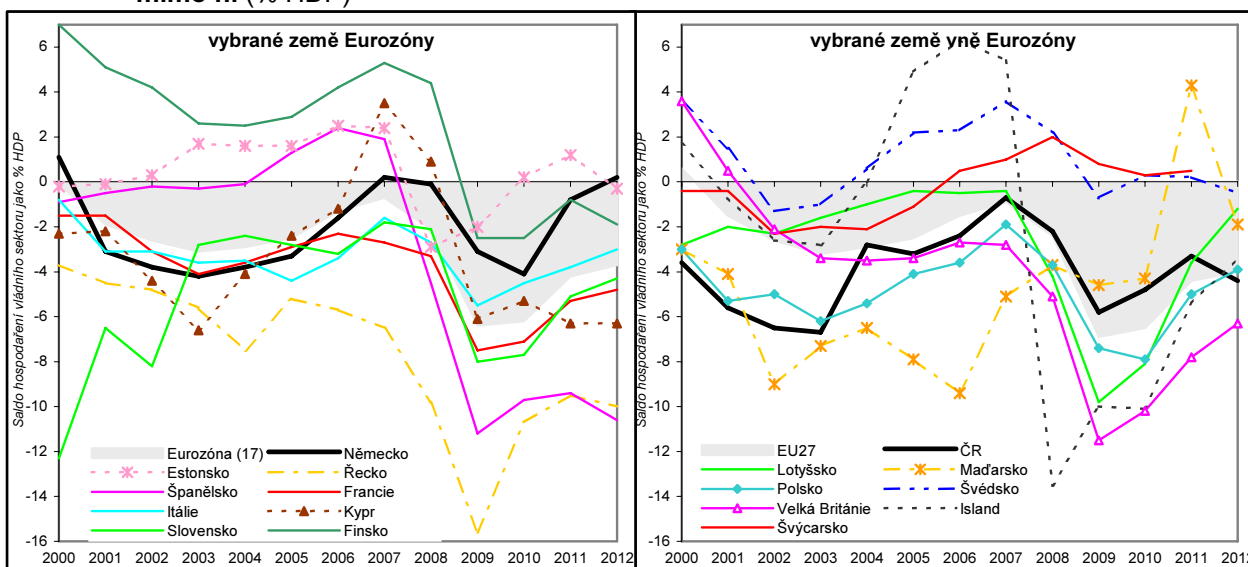


Pozn.: Příslušnost zemí do ekonomických uskupení (EU, eurozóna) byla ve všech obdobích posuzována podle stavu platného na konci roku 2012
Pramen: Eurostat

Oproti roku 2000 nejvyšší růst zadluženosti v jihoevropských zemích a Irsku; snížení dluhu u „málo problémových“ severovýchodních zemí i v dlouhodobě vysoce zadlužené Belgii

V poslední dekádě došlo téměř ve všech zemích EU k nárůstu celkové zadluženosti veřejných rozpočtů (ve vztahu k dosaženému HDP). Výjimkou byly některé méně zadlužené severovýchodní země (Dánsko, Švédsko), Bulharsko a Belgie (které si vysoký dluh přinesly již z 90. let). Ze zemí, které trpí vysokou zadlužeností, se za poslední desetiletí podařilo veřejné finance nejlépe zkrotit v Belgii. Naopak nejvyšší nárůst relativní zadluženosti bylo možno pozorovat v Irsku a jihoevropských zemích nejvíce zasažených hlubokou recesí. Pozice ČR se v roce 2012 nacházela v první třetině zemí s nejnižší zadlužeností, tempo růstu deficitů však v poslední dekádě průměr EU převyšovalo. ČR tak stále může těžit ze skutečnosti, že do počátku tisíciletí vstupovala jako čtvrtá nejméně zadlužená země současné Unie (po Lucembursku, Estonsku a Lotyšsku).

Graf č. 3 Dlouhodobý vývoj salda hospodaření vládního sektoru ve vybraných zemích eurozóny i mimo ní (% HDP)



Pozn.: Příslušnost zemí do ekonomických uskupení (EU, eurozóna) byla ve všech obdobích posuzována podle stavu platného na konci roku 2012
Pramen: Eurostat

V celoevropském kontextu se dlouhodobě s nejmenšími problémy veřejných financí potýkají severovýchodní země, a to navzdory faktu, že jejich rozpočty tradičně věnují (v relaci k HDP) významné částky na sociální politiku. Například veřejné

finance vlád ve Finsku si udržovaly až do propuknutí krize výsadní postavení v celé Unii (v letech 2000-2008 generovaly v průměru přebytky vyšší než 4 %), jejich následný propad během roku 2009 byl ve srovnání s se zbytkem Evropy mělčí a v již v průběhu roku 2011 se opět přiblížily vyrovnanému rozpočtu.

Navzdory snahám o fiskální konsolidaci má většina současných i potenciálních členů eurozóny stále problémy plněním s maastrichtských kritérií

Vleklé hospodářské zpomalení posledních let výrazně zhoršilo výsledky hospodaření veřejných rozpočtů všech zemí Unie. Zatímco v roce 2007 neplnily 3% maastrichtské kritérium schodku veřejných rozpočtů jen tři země (Řecko, Portugalsko, Maďarsko) a o rok později polovina zemí, v roce 2011 již dvě třetiny členských zemí (ČR nevyjímaje). Z tradičně silných ekonomik dostaly v letech 2011 a 2012 tomuto kritériu jen severské země a dva naši sousedé (Rakousko, Německo), dále pak Maďarsko a Bulharsko či Estonsko.



4. Dynamika vztahu mezi saldem hospodaření vládního sektoru, celkovým vládním dluhem a vývojem ekonomiky

Výsledkem vzájemné konfrontace příjmů a výdajů vládních institucí je zpravidla vládní deficit (potřeba financování). Zejména vývoj příjmů vládního sektoru (především přímých daní) je přitom poměrně úzce svázán s celkovou výkonností ekonomiky. Každoroční záporný výsledek hospodaření státu se pak stává základem pro navyšování vládního dluhu.

Od roku 2001 lze ve většině zemí EU vypořádat tři období s odlišnými fázemi hospodářského cyklu

Vztah mezi výše uvedenými makroekonomickými veličinami však není přímý. Pro větší názornost je možné období po roce 2000 hrubě rozdělit do tří časových intervalů, které se vzájemně liší dynamikou reálného růstu (poklesu) HDP. První období (2001-2003) charakterizuje v zemích EU celoplošný avšak mírný růst ekonomiky, velmi skromná meziroční dynamika HDP byla patrná zejména v největších unijních ekonomikách. Druhé období (2004-2007) bylo prakticky u všech zemí spojeno s vrcholem konjunktury - v Pobaltí průměrný meziroční růst dosahoval téměř dvouciferných hodnot a i u nejméně úspěšných zemí (Itálie, Portugalsko) převyšovala dynamika HDP úroveň celé EU z období 2001-2003. Poslední období (2008-2012) je spojeno s vleklou hospodářskou recesí, která se u všech zemí (mimo Polsko) v roce 2009 manifestovala hlubokým meziročním poklesem reálného HDP, skromným růstem v následujících dvou letech a návratem k mělkému poklesu ekonomiky v roce 2012 (který postihl bezmála polovinu zemí EU).

Ve většině nových členských zemí EU dlouhodobě převyšoval růst ekonomiky úroveň celé EU, avšak při pokračujících rozpočtových schodcích

Vztah mezi saldem hospodaření vládního sektoru a reálným vývojem ekonomiky byl na souboru všech 27 zemí EU velmi slabý, a to především v prvních dvou hodnocených obdobích. Nápadně se však odlišovaly „nové“ členské země, které vstoupily do EU po roce 2000 od „tradičních“ států Unie. Většina z těchto nových zemí dosahovala znatelně lepších výsledků v meziroční dynamice HDP než celá EU (a to i v posledním hodnoceném období), zároveň však měla (jakožto potenciální členové eurozóny) problémy s plněním maastrichtského kritéria o schodku veřejných rozpočtů. Tato disproporce byla ve všech obdobích patrná nejvíce v Polsku a na Slovensku. Podobný nesoulad představovaly Lotyšsko a Litva, které sice dosahovaly v prvních dvou obdobích jen mělkých rozpočtových schodků, zároveň ale držely primát nejdynamičtějších ekonomik Unie. Naopak Rakousko, země Beneluxu a především severské státy neměly až do propuknutí globální recese se svými veřejnými rozpočtovými schodky větší problémy a jejich hodnotami dosahovaly v rámci všech zemí EU výrazně lepších pořadí než dle meziroční dynamiky HDP. Do této skupiny zemí lze přiřadit Estonsko, které sice drželo krok s ostatními státy Pobaltí v oblasti dynamického růstu ekonomiky, saldem hospodaření vládního sektoru se ale dlouhodobě blížilo skandinávským zemím. Od ostatních členů eurozóny se svým hospodařením i jeho vztahem k růstu ekonomiky nejvíce odlišuje Řecko. Od svého vstupu do tohoto uskupení stále nesplňuje 3% kritérium deficitu veřejných rozpočtů a dlouhodobě patří (společně s Portugalskem) k nejhůře hospodařícím zemím eurozóny. Řecko přitom v období 2001-2009 zaznamenalo nižší meziroční dynamiku HDP (než činila v celé EU) pouze jednou.

Naopak severské země a státy Beneluxu dosahovaly při skromnějších růstech ekonomiky rozpočtových přebytků či jen mírných schodků

Hospodařením vládního sektoru ve vztahu k vývoji ekonomiky se v rámci skupiny nových členů EU odlišovalo Estonsko, ze starých členů především Řecko

Postavení Chorvatska, jako „nejčerstvějšího“ člena EU, do značné míry kopirovalo pozici sousedního Slovinska. V obou obdobích (2001-2003, resp. 2004-2007) si Chorvatsko udržovalo relativně silný růst ekonomiky (průměrný roční růst HDP převyšoval 4,5 %). Příznivý vývoj byl zásadně narušen hlubokou recesí (HDP v roce 2009 poklesl o téměř 7 %), od té doby se k meziročnímu růstu chorvatská ekonomika zatím nepropracovala (např. -2 % v roce 2012). Recese se projevila i v hlubokém deficitu salda hospodaření vládního sektoru (roční průměr za období 2009-2012 činil -6 % HDP), který se zatím dařilo redukovat jen velmi pozvolně (v roce 2012 dosahovalo saldo téměř -5 % HDP). Nepříznivý vývoj si vybral daň v podobně nárůstu veřejného dluhu (z 37 % HDP na konci roku 2009 na 56 % HDP o tři roky později).

Významný vztah mezi hlubokými rozpočtovými schodky po roce 2008 a celkovou výší zadlužení na konci roku 2012 v zemích EU

Vztah mezi saldem hospodaření vládních institucí a přírůstkem jejich zadlužení byl naopak poměrně silný, zejména v posledním hodnoceném období, kdy byly veřejné rozpočty většiny zemí EU zasaženy hlubokými deficity. V období let 2008-2012 vzrostl vládní dluh nejvíce v Irsku (z 25 % HDP na 118 % HDP), které v tomto pětiletí zaznamenalo v průměru bezmála 15 % schodek veřejných rozpočtů. Podobně si vedla také většina jihoevropských zemí a Velká Británie. Vinou rozpočtových schodků (-5 až -6 %) nad úroveň celé EU se v tomto období prudce relativně zvýšilo celkové zadlužení také v některých dříve minimálně zadlužených zemích střední a východní Evropy (Slovinsko, Rumunsko, Lotyšsko a Litva), na konci roku 2012 však zatím splňovaly maastrichtské dluhové kritérium.

Tab.1: Vztah deficitu (přebytku) vládního sektoru, celkového vládního dluhu a vývoje ekonomiky v různých obdobích po roce 2000

	2001-2003 (roční průměr za období)				stav na konci r.2003		2004-2007 (roční průměr za období)				stav na konci r.2007		2008-2012 (roční průměr za období)				stav na konci r.2012	
	Meziroční změna reálného HDP		Rozpočtový deficit (-) či přebytek (+)*		Celkový veřejný dluh*		Meziroční změna reálného HDP		Rozpočtový deficit (-) či přebytek (+)*		Celkový veřejný dluh*		Meziroční změna reálného HDP		Rozpočtový deficit (-) či přebytek (+)*		Celkový veřejný dluh*	
	% HDP	pořadí	v %	pořadí	% HDP	pořadí	% HDP	pořadí	v %	pořadí	% HDP	pořadí	% HDP	pořadí	v %	pořadí	% HDP	pořadí
EU27	1,6	x	-2,4	x	61,9	x	2,8	x	-2,0	x	59,0	x	-0,1	x	-4,8	x	85,3	x
Eurozóna(17)	1,2	x	-2,5	x	69,2	x	2,5	x	-1,9	x	66,4	x	-0,2	x	-4,5	x	90,6	x
Belgie	1,0	22	0,1	6	98,4	2	2,7	21	-0,6	10	84,0	3	0,4	9	-3,6	10	99,6	5
Bulharsko	4,8	6	-0,2	7	44,4	17	6,5	6	1,5	6	17,2	22	0,7	6	-1,7	7	18,5	26
ČR	3,0	13	-6,3	25	28,6	21	6,1	7	-2,3	18	27,9	18	0,3	10	-4,1	14	45,8	19
Dánsko	0,5	26	0,7	3	47,2	14	2,4	23	4,3	1	27,1	19	-0,9	20	-1,6	5	45,8	19
Německo	0,4	27	-3,7	19	64,4	7	2,2	25	-2,1	16	65,2	6	0,8	5	-1,6	6	81,9	10
Estonsko	6,9	3	0,6	4	5,6	27	8,2	2	2,0	4	3,7	27	-0,7	18	-0,8	4	10,1	27
Irsko	4,9	5	0,3	5	30,7	20	5,3	11	1,5	5	25,1	20	-1,2	24	-14,6	27	117,6	4
Řecko	4,5	7	-5,0	22	97,4	3	3,9	14	-6,2	26	107,4	1	-4,3	27	-11,1	26	156,9	1
Španělsko	3,2	11	-0,3	9	48,8	13	3,6	16	1,4	7	36,3	15	-0,8	19	-9,1	25	84,2	9
Francie	1,2	19	-2,9	16	62,9	8	2,3	24	-2,9	20	64,2	7	0,0	12	-5,6	20	90,2	6
Itálie	0,8	23	-3,3	18	104,1	1	1,6	26	-3,2	23	103,3	2	-1,4	25	-3,9	13	127,0	2
Kypr	2,7	15	-4,4	21	69,7	4	4,3	12	-1,1	13	58,8	10	0,2	11	-4,6	15	85,8	8
Lotyšsko	7,4	2	-2,0	13	14,7	25	10,0	1	-0,6	10	9,0	25	-2,2	26	-5,4	17	40,7	21
Litva	7,9	1	-2,2	14	21,0	24	8,2	2	-0,9	12	16,8	23	-0,2	15	-5,7	21	40,7	21
Lucembursko	2,8	14	2,9	2	6,1	26	5,3	9	1,0	8	6,7	26	0,0	13	0,1	2	20,8	25
Maďarsko	4,0	9	-6,8	26	58,6	10	3,2	17	-7,2	27	67,0	5	-0,9	21	-2,0	8	79,2	11
Malta	1,0	21	-7,0	27	66,0	5	2,5	22	-3,1	22	60,7	8	1,3	3	-3,6	10	72,1	13
Nizozemsko	0,8	24	-1,8	12	52,0	11	2,9	20	-0,3	9	45,3	11	-0,1	14	-3,8	12	71,2	14
Rakousko	1,2	20	-0,7	10	65,3	6	3,1	18	-2,1	16	60,2	9	0,6	7	-2,9	9	73,4	12
Polsko	2,2	16	-5,5	23	47,1	15	5,5	8	-3,8	24	45,0	12	3,4	1	-5,6	19	55,6	15
Portugalsko	0,6	25	-4,0	20	59,4	9	1,6	27	-4,6	25	68,4	4	-1,2	23	-6,9	23	123,6	3
Rumunsko	5,3	4	-2,3	15	21,5	23	6,7	5	-1,9	15	12,8	24	0,5	8	-6,0	22	37,8	24
Slovinsko	3,2	10	-3,0	17	27,2	22	5,3	9	-1,3	14	23,1	21	-1,0	22	-4,9	16	54,1	16
Slovensko	4,3	8	-5,8	24	42,4	18	7,7	4	-2,6	19	29,6	17	2,1	2	-5,4	18	52,1	18
Finsko	2,0	17	4,0	1	44,5	16	4,2	13	3,7	2	35,2	16	-0,5	17	-0,7	3	53,0	17
Švédsko	2,0	17	-0,3	8	51,7	12	3,8	15	2,2	3	40,2	14	1,1	4	0,3	1	38,2	23
Velká Británie	3,0	12	-1,7	11	39,1	19	3,0	19	-3,1	21	44,2	13	-0,4	16	-8,2	24	90,0	7

¹⁾ zahrnuje všechny instituce vládního sektoru

Pozn.: Příslušnost zemí do ekonomických uskupení (EU, eurozóna) byla ve všech obdobích posuzována podle stavu platného na konci roku 2012

Pramen: Eurostat

Většina zemí EU svůj vládní dluh v období konjunktury snížila, a to i při souběžných rozpočtových deficitech

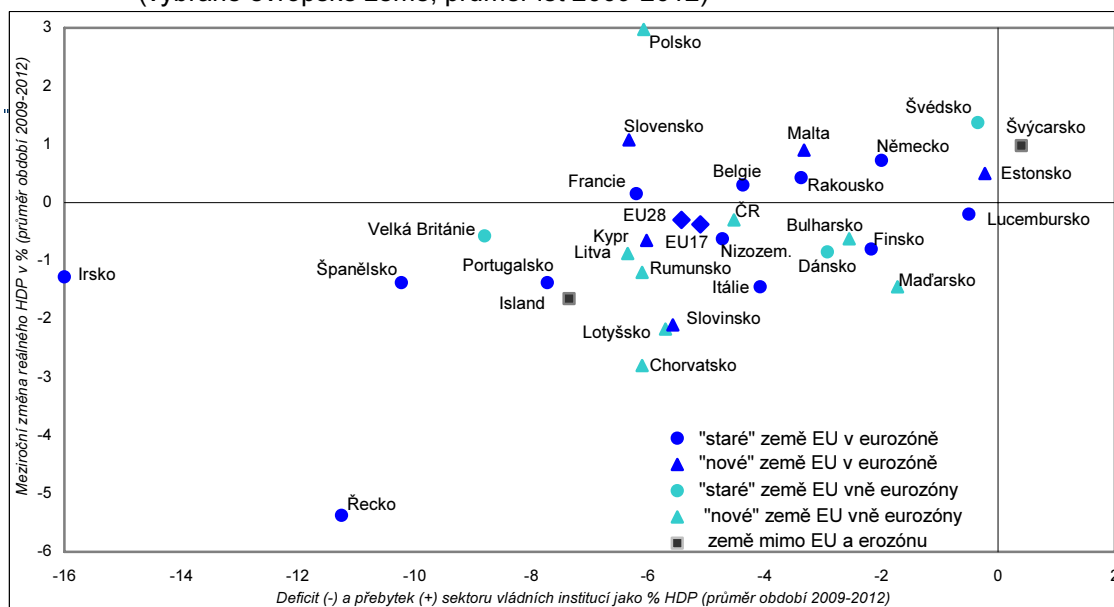
Růst vládního dluhu však není pouze výslednicí kumulovaných deficitů veřejných rozpočtů z předchozích období, byť ty obvykle tvoří jeho rozhodující část. Během období konjunktury (2004-2007) dokázala většina zemí svůj vládní dluh snížit (v ČR stagnoval) i navzdory mírným rozpočtovým deficitům, severské země a také Španělsko pak výrazněji při rozpočtových přebytcích. Výši zadlužení se některým zemím podařilo zredukovat při rozpočtových deficitech i v období skromnějšího hospodářského růstu (2001-2003), a to především vlivem vysokých splátek dřívějších půjček (podíl zaplacených úvěrů na celkových výdajích vládního sektoru

se pohyboval kolem 15 % např. Řecku, Itálii, Belgii; dvouciferné hodnoty atakoval i v balkánských zemích či Slovensku).

Období recese více provázalo saldo hospodaření vládního sektoru zemí EU s vývojem ekonomiky...

Přestože vztah mezi dynamikou celkového růstu HDP a saldem hospodaření vládního sektoru není v zemích EU v dlouhodobém pohledu nikterak výrazný, rok 2009 přinesl změnu. Hluboký meziroční propad celkové výkonnosti ekonomik rychle oslabil (v absolutním vyjádření) především příjmovou stránku veřejných rozpočtů, které tak především v roce 2009 končily ve většině zemí EU hlubokými deficity.

Graf č. 4 **Saldo hospodaření vládního sektoru a meziroční dynamika reálného HDP** (vybrané evropské země, průměr let 2009-2012)*



* u Švýcarska období 2009-2011

Pramen: Eurostat

...při specifickém postavení recesi odolávající ekonomice Polska a rozpočtovými deficity těžce zasaženého Irsku

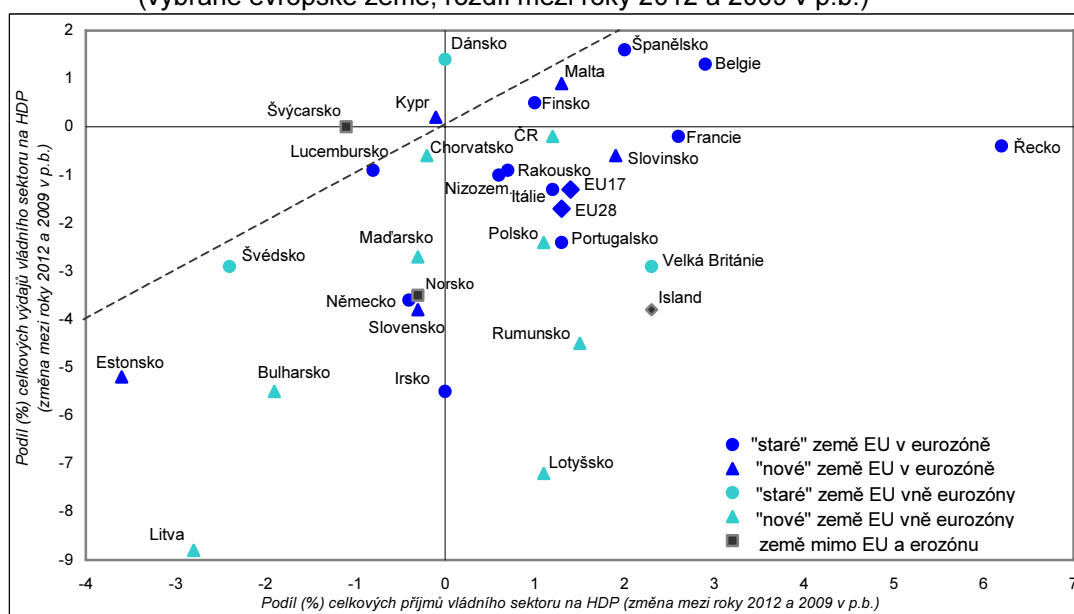
Na příkladu období současné hospodářské recese (2009-12) je vazba mezi dynamikou HDP a deficity vládního sektoru patrná (korelační koeficient na souboru všech zemí EU činil +0,42). Vymykají se pouze dvě země: Irsko (s hlubokými deficity při relativně mělkém propadu ekonomiky) a Polsko, které se jako jediné z unijních zemí nepotkalo s recesí, avšak deficity dosažené jejich veřejnými rozpočty patřily, nejen v tomto období, v EU k nejhlubším. Po vyloučení Polska a Irsku se těsnost vztahu vyjádřená korelačním koeficientem zvýšila na +0,59. Česká republika se hloubkou svých rozpočtových deficitů i reálným propadem ekonomické výkonnosti v tomto období od úrovně celé EU či eurozóny významně neodlišovala.

5. Velikost vládního sektoru pohledem objemu příjmů a výdajů k HDP

Dlouhodobý předstih dynamiky výdajů vládního sektoru oproti vývoji ekonomiky ve většině zemí EU vrcholil v roce 2009

Většina zemí Evropské unie reagovala v posledních třech letech na významné deficity svých veřejných rozpočtů opatřeními kombinujícími posílení příjmů i redukcí veřejných výdajů. V celé EU se mezi roky 2009 a 2012 podíl celkových příjmů vládních institucí na HDP zvýšil z 44,2 % na 45,4 % (a dosáhl tak úrovně roku 2000). Podíl veřejných výdajů v relaci k celkové výkonnosti ekonomiky se pak ve stejném období snížil bezmála o 2 p.b. na 49,4 % HDP. Dosažená relace výdajů však byla ve většině „mladších“ členských zemí (vyjma Slovenska, zemí Balkánu i Pobaltí) a prakticky u všech „starých“ členů EU (kromě Švédska) citelně nad úrovní platnou v počátku tisíciletí, kdy celkové veřejné výdaje v Unii nedosáhly ani 45 % HDP. Předstih dynamiky veřejných výdajů oproti růstu ekonomiky byl pro většinu zemí EU po roce 2000 charakteristickým jevem, tato disproporce se zvýraznila při prudkém propadu ekonomiky v roce 2009. mj. zvýšenou potřebou sociálních transferů (i v důsledků prudce rostoucí nezaměstnanosti).

Graf č. 5 **Změna celkových příjmů a výdajů vládních institucí v relaci k HDP** (vybrané evropské země, rozdíl mezi roky 2012 a 2009 v p.b.)*



* u Švýcarska srovnání let 2009 a 2011

Pramen: Eurostat

Fiskální konsolidace v letech 2010-2012 snížila objem vládních výdajů k HDP nejvíce v pobaltských a balkánských zemích a také Irsku...

...pokles absolutní výše vládních výdajů v Řecku zcela zastíněn prudkým propadem ekonomiky

Za poslední tři roky prohloubilo relativní rozpočtový schodek jen Dánsko

Obrovské rozdíly ve "velikosti" vládního sektoru v zemích EU stále přetrvávají...

Teprve v následujících letech, kdy se ve většině zemí obnovil mírný hospodářský růst, sáhl vládní sektor k významnějšímu omezení svých veřejných výdajů. Dělo se tak někdy i pod tlakem mezinárodních institucí, především u nejzadluženějších členů eurozóny, kterým byla poskytnuta finanční pomoc. Mezi lety 2009 a 2012 klesalo zastoupení veřejných výdajů na HDP nejvíce v pobaltských zemích a Irsku. Ve stejném období se snížily výdaje vládního sektoru dokonce i v absolutní výši v Portugalsku a Řecku, redukce veřejných výdajů zde však byla zčásti, resp. zcela zastíněna hlubším poklesem celkové výkonnosti ekonomiky. V posledních čtyřech letech téměř všechny země EU dospěly při různé relativní dynamice celkových veřejných příjmů i výdajů k mělkým rozpočtovým schodkům. Jediným státem, který v roce 2012 zaznamenal oproti roku 2009 hlubší schodek vládního sektoru, bylo Dánsko, které však jako jedna z malá zemí plnilo mezi roky 2009-2011 maastrichtské kritérium pro rozpočtové schodky.

Mezi evropskými zeměmi stále přetrvávají výrazné rozdíly v relativním rozsahu veřejných výdajů. Zatímco v Dánsku dosáhly v roce 2012 celkové výdaje vládního sektoru bezmála 60 % HDP, v Bulharsku jen mírně přesáhly jednu třetinu. Podobné disproporce lze mezi státy EU nalézt i na počátku předchozí dekády. Nadprůměrné relativní výdaje si dlouhodobě drží severské země, Francie, Belgie,



...jsou určeny především historickou tradicí, rozsahem poskytovaných veřejných služeb (a jim do značné míry odpovídajícím daňovým příjmům)

Větší relativní velikost vládního sektoru z nových členských zemí jen v Maďarsku a Slovinsku

Dlouhodobý růst podílu vládních výdajů na HDP ve Španělsku a Velké Británii

Relativní velikost vládního sektoru ČR patří k nejnižším ve střední Evropě, za poslední tři roky se však nesnížila

Rakousko, z chudších členů eurozóny pak Řecko a Itálie. „Mladší“ unijní státy se naopak dlouhodobě vyznačují převážně nižším podílem veřejných výdajů, pouze vlády Maďarska a Slovinska vydávají v relaci k celkovému výkonu ekonomiky podobně jako průměr zemí EU. Z velkých ekonomik eurozóny drží dlouhodobě nižší výdaje Německo (stabilně blízko 45 %). Naopak Španělsko a Velká Británie, jejichž veřejné výdaje na počátku tisíciletí nedosahovaly ani 40 % HDP, své relativní výdaje výrazně navýšily, a v roce 2012 se již blížily průměru zemí Eurozóny. Zajímavým vývojem prošlo Irsko, které v období silného hospodářského růstu v letech 2000-2006 dosahovalo nejnižších veřejných výdajů (31-34 % HDP) ze všech zemí eurozóny. Poté co bylo zasaženo hlubokou finanční krizí, prudce vzrostly v roce 2010 veřejné výdaje (až na 66 % HDP), jakož i deficit celého vládního sektoru (na historickou hodnotu v celém období fungování eurozóny: -31 % HDP). O dva roky později při mírném meziročním růstu ekonomiky a stále silném rozpočtovém deficitu (-7,6 % HDP) veřejné výdaje prudce poklesly na 42 % HDP (po Slovensku a Estonsku šlo o nejnižší hodnotu zemí eurozóny). Odhlédneme-li od roku 2003, pak se výdaje vládního sektoru v ČR dlouhodobě nacházely pod úrovní celé EU, a s výjimkou Slovenska byly nejnižší z celého středoevropského regionu. Česko však patřilo do nepočtené skupiny zemí, které mezi roky 2009 a 2012 prakticky nesnížily podíl svých veřejných výdajů na HDP. Relativní výši svých veřejných výdajů i jejich dlouhodobou dynamikou se Česku z celé EU nejvíce podobají její sousedé – Polsko a Německo.

6. Dlouhodobý vývoj skladby příjmů a výdajů vládního sektoru

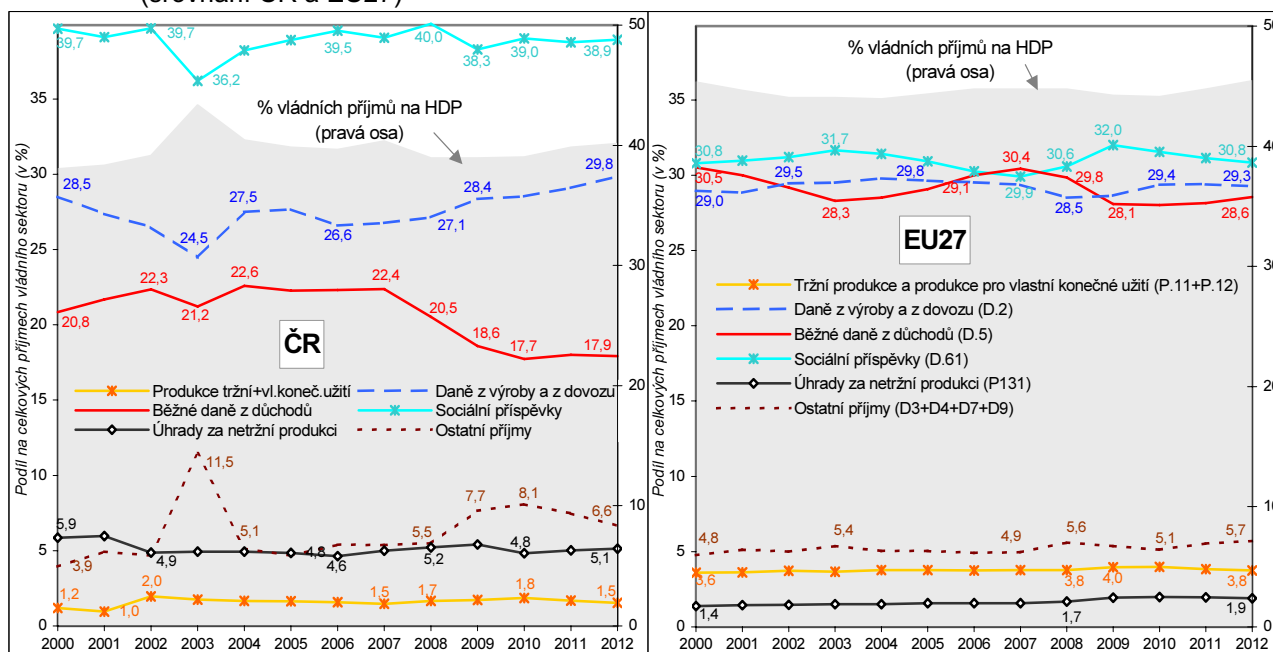
Změny v celkových příjmech či výdajích vládního sektoru mohou být výsledkem protisměrných tendencí vývoje dílčích, ale důležitých příjmových a výdajových položek. Na jejich rozklíčování je třeba podrobnější pohled do struktury příjmů a výdajů vládních institucí.

Odlíšná skladba „povinných plateb“ v příjmech vládního sektoru nových a starých členských zemí...

...v rozpočtech nových zemích EU vyšší podíl povinných sociálních příspěvků na úkor přímých daní

V ČR stejně jako v ostatních evropských státech tvoří klíčovou část příjmů vládních institucí povinné platby. Jde o souhrn daňových odvodů (daní v výroby a dovozu, běžných a kapitálových daní) a sociálních příspěvků (pracujících osob i nezaměstnaných ve prospěch poskytovatelů sociálních dávek). V celé EU je podíl tří nejdůležitějších složek povinných plateb dlouhodobě vyrovnaný (viz graf). V ČR podobně jako na Slovensku, Německu či Francii tvoří rozhodující část příjmů vládního sektoru sociální příspěvky, jejich podíl byl v roce 2012 v ČR ze všech zemí EU nejvyšší. Podobně jako v drtivé většině nových členských zemí EU měly v příjmech vládního sektoru ČR nižší váhu přímé daně (od fyzických či právnických osob, z úroků), více zastoupené byly naopak příjmy od EU (zde zahrnuté v ostatních příjmech) a také úhrady domácností za zdravotní služby. Méně významná je v ČR naopak tržní produkce vládních institucí (zahrnující např. tržby vládního sektoru za dopravní služby či likvidaci odpadu), její podíl na celkových příjmech vládního sektoru se proti zemím EU dlouhodobě drží na poloviční úrovni.

Graf č. 6 Dlouhodobý vývoj skladby příjmů vládního sektoru a podíl celkových příjmů vlád na HDP (srovnání ČR a EU27)



Pozn: Úhrady za netržní produkci (P131) zahrnují částečné úhrady domácností za zdravotní služby; v ostatních příjmových položkách jsou zahrnuty důchody z vlastnictví (úroky, rozdělované důchody společností, pachtovné), přijaté dotace, ostatní přijaté běžné transfery (prostředky získané v rámci mezinárodních rozvojových projektů, příjmy za sankce a pokuty) a příjmové kapitálové transfery (inkasované dědické a darovací daně, investiční dotace od institucí EU)

Pramen: Eurostat

K rozpočtové konsolidaci v ČR přispěly v posledních letech na příjmoví straně především vyšší nepřímé daně a toky z rozpočtu EU

V době recese došlo v příjmech vládního sektoru ČR (na rozdíl od EU) k citelnému poklesu váhy přímých daní ve prospěch daní nepřímých (DPH, spotřební daně). Příčinou byl odlišný přístup k úpravě daňových sazeb (ČR podobně jako většina nových členů Unie mezi roky 2008 a 2012 sazby přímých daní nezvyšovala). Ke zmírnění schodků veřejných rozpočtů v posledních 2-3 letech přispěly nepřímé daně a také příjmy z rozpočtu EU. Velikost vládního sektoru měřená podílem jeho příjmů k HDP se v ČR dlouhodobě nacházela pod úrovní zemí EU. Mírné zvýšení



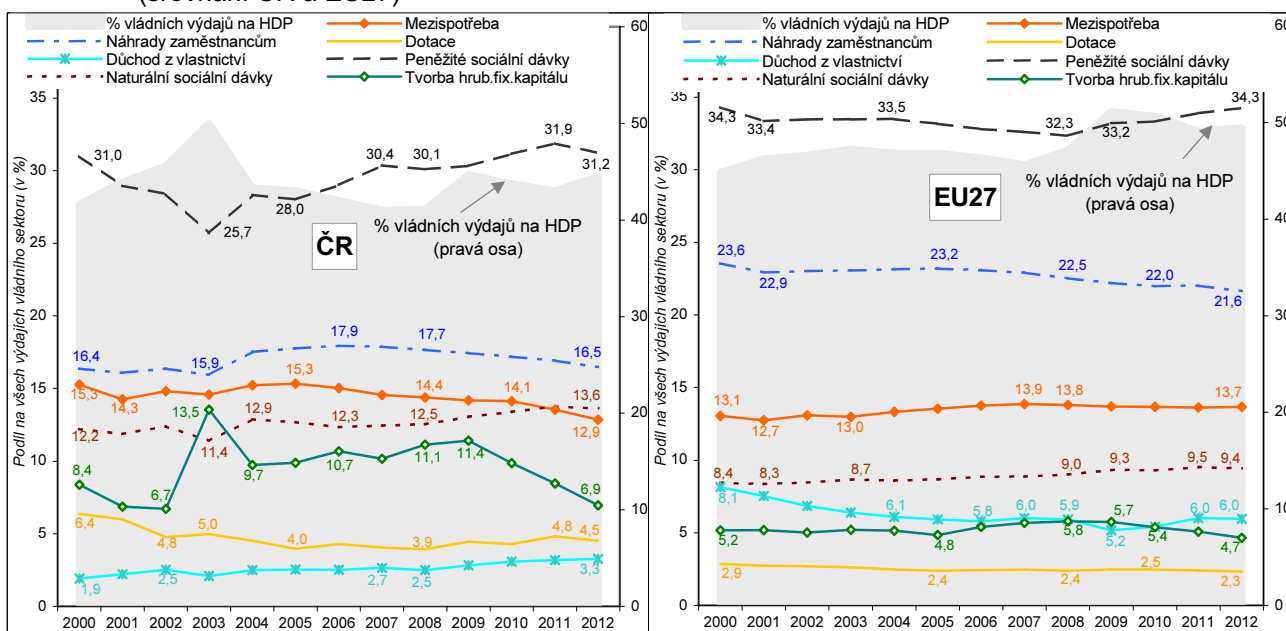
podílu celkových příjmů v obou těchto uskupeních v posledních dvou letech souviselo s výše uvedenými vlivy.

Navzdory dlouhodobému růstu podílu vládních výdajů na peněžité sociální dávky zůstává jejich váha v ČR pod úrovní EU

Odlišnosti mezi ČR a zeměmi EU jsou dlouhodobě patrné i u struktury výdajů vládního sektoru. Ve všech zemích EU dominují peněžité sociální dávky (především výdaje na starobní důchody, ale i státní sociální podpora), což vzhledem k vysokým povinným sociálním odvodům není překvapivé. Podíl těchto dávek ve struktuře výdajů vládního sektoru ČR dlouhodobě roste, přesto se však i v roce 2012 nacházel pod úrovní zemí EU. Téměř dvě pětiny vládních výdajů směřovalo v roce 2012 na peněžité sociální dávky v Itálii či Portugalsku, naopak v Nizozemsku či Lotyšsku pouze pětina. Významná část sociálních transferů je rozdělována také formou tzv. naturálních sociálních dávek (jejich výše se odhaduje na základě částky, kterou zdravotní pojišťovny vyplatily zdravotnickým zařízením za služby poskytnuté domácnostem). Naturální sociální dávky dlouhodobě ukrajují z výdajů vládních institucí ČR více než v celé EU, podobně je však na tom Slovensko a největší váhu mají tyto výdaje v Německu a zemích Beneluxu.

Vyšší podíl vyplacených naturálních sociálních dávek ve středoevropských zemích a v Beneluxu

Graf č. 7 Dlouhodobý vývoj skladby výdajů vládního sektoru a podíl celkových výdajů vlád na HDP (srovnání ČR a EU27)



Pozn.: vyplacené důchody z vlastnictví zahrnují především splátky úroků z dluhu vládního sektoru

Pramen: Eurostat

Podíl výdajů spojených s náklady vládního sektoru na své zaměstnance patří v ČR společně se sousedními státy k nejnižším v celé EU

Další významnou položku představují výdaje na „provoz“ vládního sektoru, které se na celkových vládních výdajích ve většině zemí EU dlouhodobě podílí zhruba třetinou. Skládají se z mezispotřeby a náhrad zaměstnancům (veškeré náklady vládního sektoru na své zaměstnance). Zatímco podíl mezispotřeby na vládních výdajích se v ČR až do roku 2010 držel mírně na úrovni zemí EU, v případě náhrad zaměstnanců byla váha tohoto výdaje za ČR v roce 2012 ze všech zemí EU nejnižší (blízko úrovně ČR se však vyjma Polska nacházely i všichni naši sousedé). Z ostatních výdajových položek vlád ČR je nutno zmínit relativně vysoký podíl investic (hrubé tvorby fixního kapitálu) a také vyšší váhu dotací. Naopak relativně nízké byly ve srovnání s EU (navzdory dlouhodobě rostoucí váze) výdaje na splátky úroků z vládního dluhu. V období hospodářské recese posiloval v ČR i EU podíl peněžitých i naturálních sociálních dávek (mj. i z důvodu rostoucí nezaměstnanosti), vlády naopak snižovaly váhu provozních výdajů a investic. V ČR nastal mezi roky 2009 a 2012 prudký pokles podílu investičních výdajů (mj. i z důvodu jejich vysoké váhy v předchozích letech). Váha provozních výdajů vládního sektoru byla v ČR více redukována formou mezispotřeby, v zemích EU naopak klesal podíl náhrad zaměstnancům (snižováním platů a redukcí míst ve vládním sektoru).

Ve výdajích vládního sektoru ČR přetrvává ve srovnání se zeměmi EU vyšší váha dotací a navzdory výrazné redukci v posledních třech letech i investic

V letech 2000-2008 klesal kromě ČR ve všech zemích EU podíl výdajů na úroky z vládního dluhu

Skladba výdajů vládního sektoru doznala v čase určitých změn. V ekonomicky relativně příznivém období mezi roky 2000 a 2008 došlo napříč všemi současnými členy EU především ke snížení podílu splátek dluhu vlád (hlavně v jihoevropských zemích, Rumunsku či Dánsku). ČR byla v tomto směru výjimkou, podíl vyplacených důchodů z vlastnictví na celkových vládních výdajích vzrostl z 1,9 % na 2,5 % a položku, kterou vlády relativně nejvíce omezily, představovaly dotace. Veřejné rozpočty v tomto období naopak více preferovaly investiční výdaje, zejména v zemích, které vstoupily do EU po roce 2000 (především v Pobaltí a balkánských zemích). Např. v Rumunsku podíl výdajů vlád na tvorbu hrubého fixního kapitálu vzrostl mezi roky 2000 a 2008 z 9 % na téměř 17 % (v ČR z 8,4 % na 11,1 %). V některých zemích však nejdynamičtěji rostl podíl výdajů na sociální dávky, ať už v peněžní (Maďarsko, Irsko, Portugalsko, Kypr) či naturální formě (Řecko, Nizozemsko, Slovensko). V pěti zemích pak doznaly největší změny výdaje na mezispotřebu vládního sektoru.

V roce nejhlubší recese vzrostla téměř ve všech zemích EU váha výdajů na peněžité sociální dávky, při selektivním snížení podílu investic, popř. nákladů na provoz vládního sektoru

V roce 2009, kdy byly veřejné rozpočty nejcitelněji poznamenány hlubokou hospodářskou recesí, vzrostl napříč všemi členy EU podíl výdajů na sociální dávky. Ve dvou třetinách členských států tvořily relativně nejdynamičtější položku peněžité sociální dávky, nejvíce patrný byl jejich růst v Pobaltí (např. v Lotyšsku se zvýšily z 21 % v roce 2008 na téměř 29 % o rok později; v ČR zůstal jejich podíl na všech vládních výdajích prakticky konstantní, těsně nad 30 %). Větší potřeba výdajů na sociální dávky úzce souvisela s dopady hospodářské krize na trh práce a následně i do příjmů domácností. V roce 2009 vládní sektor naopak snižoval zastoupení investičních výdajů (především dosud štědře investující nové členské země, ale i Irsko či Řecko), ale i nákladů na provoz vládního sektoru (především Lotyšsko a Bulharsko). Některé velké ekonomiky (Německo, Francie, Itálie) pomohly svým rozpočtům snížením podílu výdajů na splátky vládního dluhu.

V období konsolidace veřejných rozpočtů pokračoval ve dvou třetinách zemí EU růst podílu výdajů na sociální dávky na úkor investic a nákladů na provoz vládního sektoru

Mezi lety 2009 a 2012 pokračovaly v celé EU snahy o konsolidaci veřejných rozpočtů snižováním relativní váhy výdajů jak na provoz vládního sektoru, tak i na investice. Výdaje na provoz byly snižovány častěji formou redukce nákladů na zaměstnance vládního sektoru, v deseti zemích EU (vč. ČR i Slovenska) však spíše snížením váhy výdajů na mezispotřebu. Do této druhé skupiny lze zařadit i Řecko, kde podíl výdajů na mezispotřebu vládního sektoru mezi roky 2009 a 2012 poklesl z 13,7 % na 8,9 %, v případě nákladů na zaměstnance tohoto sektoru bylo snižování jejich váhy pozvolnější - z 24,9 % na 22,8 %. Snížení podílu výdajů jak na mezispotřebu, tak i u nákladů na zaměstnance vládního sektoru bylo mezi roky 2009 a 2012 patrné téměř v polovině zemí EU. Dvě třetiny unijních členů v tomto období zredukovaly také podíl výdajů na investice, nejvíce ve Španělsku (z 9,6 % na 3,7 %) a ČR (z 11,4 % na 6,9 %). Konečně třetina zemí EU se za poslední tři roky snížila podíl výdajů na peněžité sociální dávky, většinou však šlo o relativně mírné redukce a vyjma Německa o spíše malé ekonomiky. Zahrneme-li do hodnocení i rok 2008, potom se za poslední čtyři roky podíl peněžitých sociálních dávek na celkových výdajích vládního sektoru snížil pouze ve čtyřech zemích (Německo, Švédsko, Lucembursko a Maďarsko – ve všech případech o méně než 1 p.b.), o více než 5 p.b. naopak narostl v Lotyšsku, Irsku a Bulharsku a ze zemí vně EU i na Islandu.

Přes nedávný prudký pokles zůstává v ČR podíl investic na celkových vládních výdajích nad úrovní celé EU



7. Dynamika nevýznamnějších výdajových položek vládního sektoru v období konsolidace veřejných rozpočtů

Potřeba podrobnějšího pohledu na důležité výdajové položky v období konsolidace veřejných rozpočtů

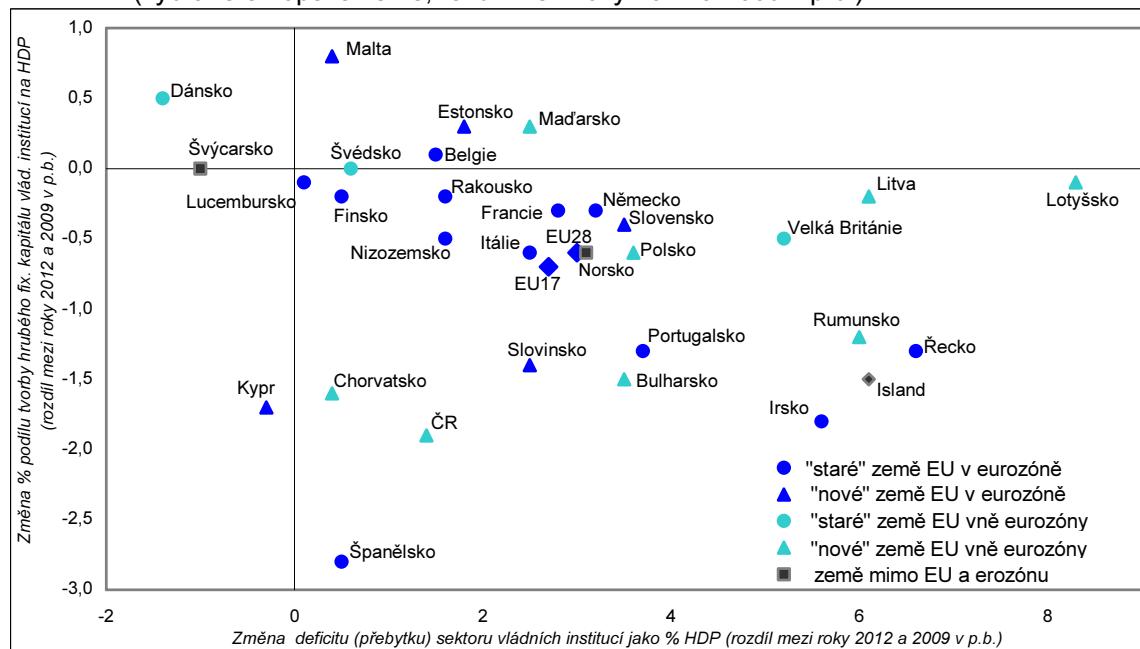
Z šoku, který utrpěly veřejné rozpočty roce 2009, se jednotlivé evropské země v následných letech postupně vzpamatovávaly. Vyjma Dánska a Kypru se všem členům EU za poslední tři roky podařilo rozpočtové deficity ve vztahu k HDP omezit. Podívejme se nyní podrobněji, jak k fiskální konsolidaci v jednotlivých evropských zemích přispěly nejvýznamnější skupiny výdajových položek.

7.1. Tvorba hrubého fixního kapitálu

Snížení relativní váhy investic (k HDP i v celkových vládních výdajích) ve většině zemí EU významně přispělo k rychlé konsolidaci veřejných rozpočtů

Jednou z možností snižování deficitů veřejných financí v době ekonomické recese představuje redukce investičních výdajů (tvorby hrubého fixního kapitálu). Že se touto cestou vydalo velké množství členských zemí, o tom svědčí skutečnost, že státy, kterým se mezi roky 2009 a 2012 podařilo nejvíce zkrotit své veřejné deficity, tak dosáhly významnou měrou za pomoci redukce investic (ve vztahu k HDP). Šlo jak o země bojující s hlubokou dluhovou krizí (Řecko, Portugalsko, Island), tak i o dosud relativně méně zadlužené balkánské státy. Tento vztah však není přímý, neboť např. pobaltské státy významně zredukovaly své vysoké deficity z počátku krize, aniž by výrazněji omezily relativní rozsah svých investic. Jiným příkladem jsou některé malé krizí silně zasažené otevřené ekonomiky (Kypr, zčásti i Slovinsko), které navzdory významné redukci investic z veřejných rozpočtů své deficity mezi roky 2009 a 2012 prakticky nesnižily.

Graf č. 8 Vývoj deficitu (přebytku) vládního sektoru v relaci k HDP a změna podílu investičních výdajů vlád na HDP v době recese (vybrané evropské země, rozdíl mezi roky 2012 a 2009 v p.b.)*



* u Švýcarska srovnání let 2009 a 2011

Pramen: Eurostat

Dlouhodobě vyšší podíl investičních výdajů v nových členských zemích poskytuje větší prostor k bezprostřednímu zmírnění schodků veřejných rozpočtů

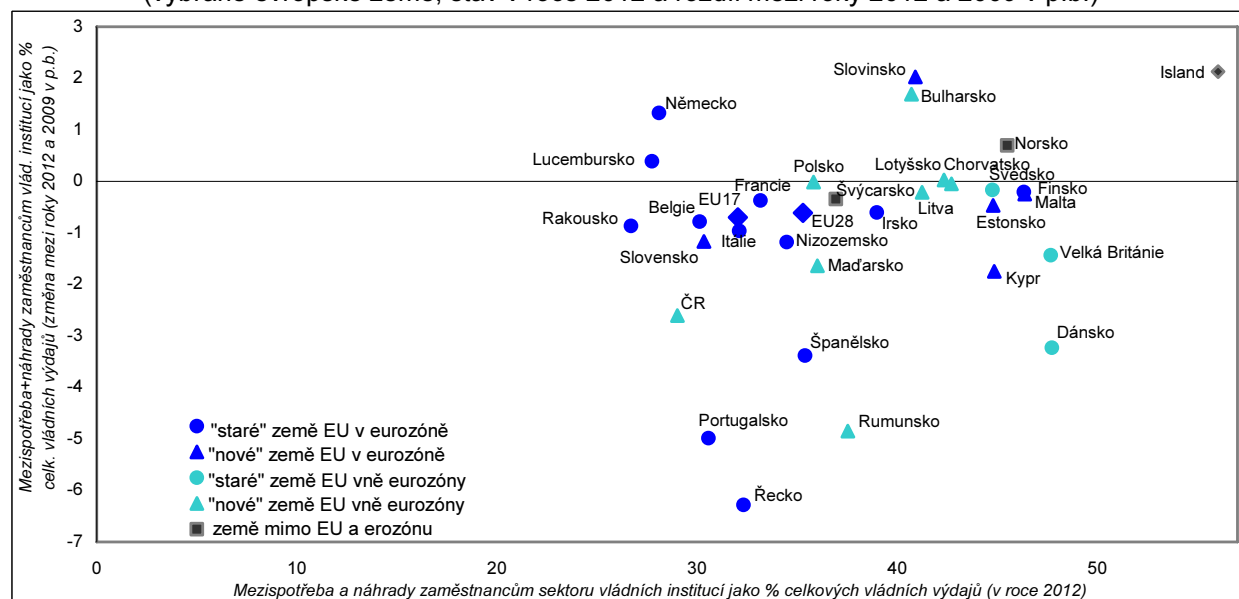
Prostor, který poskytují krátkodobé redukce veřejných investic k bezprostřednímu zmírnění schodků vládního sektoru, je závislý na celkovém rozsahu předchozích vládních investic. Dlouhodobě vyšším podílem veřejných investic na HDP se vyznačují především nové členské země EU (kromě Slovenska), což je způsobeno zejména nižší rozvinutostí jejich infrastruktury (dopravní síť, životní prostředí aj.) a stimulací investic ze strany politik EU. Z ostatních unijních členů si dlouhodobě

vyšší podíl veřejných investic (nad 3 % HDP) udržují Nizozemsko a Švédsko. Navzdory citelnému omezení investiční aktivity vládního sektoru ČR (ještě v roce 2009 se jeho tvorba hrubého fixního kapitálu na celkovém HDP podílela 5,1 %, což byla třetí nejvyšší hodnota v EU) zůstal v tuzemsku relativní rozsah veřejných investic stále nad úrovní zemí EU či eurozóny.

7.2. Mezispotřeba a náhrady zaměstnancům

Další možností pomoci které mohou vlády poměrně rychle korigovat rozpočtové schodky představuje racionalizace výdajů na „provoz“ vládního sektoru. Tyto výdaje lze velmi hrubě vyjádřit jako součet mezispotřeby a nákladů na zaměstnance vládního sektoru (vyjádřené ve formě náhrad zaměstnancům).

Graf č. 9 Podíl výdajů na „provoz“ vládního sektoru v roce 2012 a jeho změna v době recese (vybrané evropské země, stav v roce 2012 a rozdíl mezi roky 2012 a 2009 v p.b.)*



* u Švýcarska srovnání let 2009 a 2011

Pramen: Eurostat

Významnější pokles podílu výdajů na provoz vládního sektoru v zemích nejvíce zasažených dluhovou krizí...

...naopak Německo vlivem nízké „základny“ tento podíl v posledních třech letech nesnížilo

Výdaje na provoz byly snižovány častěji formou redukce nákladů na zaměstnance vládního sektoru, v deseti zemích EU (vč. ČR i Slovenska) však spíše snížením váhy výdajů na mezispotřebu

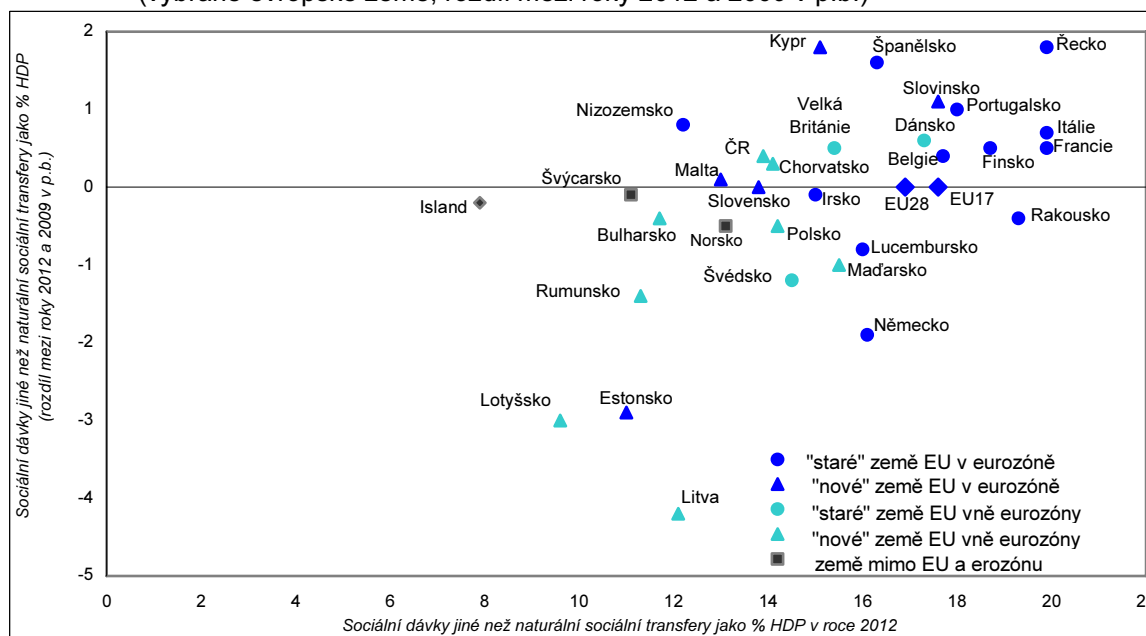
Náklady na „provoz“ celého vládního sektoru ukrojily v roce 2012 v celé EU 35 % veřejných výdajů. Tento podíl je dlouhodobě stabilní, přetrvávají však výrazné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi – vysoký podíl charakterizuje severské země a Velkou Británii, z nových členů pobaltské státy. Disparity napříč státy EU lze vysvětlit preferencí jiných mnohdy váhově významnějších druhů veřejných výdajů - především sociálních dávek a transferů, dále dotací a již výše zmíněnými investicemi. Počínající recese nastartovala od roku 2008 ve veřejných rozpočtech většiny zemí proces postupného snižování podílu „provozních“ výdajů. V ČR se tak stalo již o dva roky dříve, podíl výdajů na „provoz“ vládního sektoru na celkových veřejných výdajích plynule mírně klesal až na současnou úroveň blízkou sousednímu Německu (30 %). K radikálnější redukci „provozních“ výdajů vládního sektoru byly nuceny země potýkající se hlubokými rozpočtovými deficity a vysokým zadlužením. Určitou anomálii zde představuje Dánsko, které bylo motivováno spíše vysokým podílem „provozních“ výdajů (v roce 2009 tvořily 51 % celkových veřejných výdajů, nejvíce z celé EU) a malým prostorem k rychlé redukci jiných výdajových složek (např. investiční výdaje vládního sektoru zde dlouhodobě podílely na HDP méně než 2 %). Německo jako jediné z velkých ekonomik EU v posledních třech letech podíl výdajů na provoz vládního sektoru mírně navýšilo. Bylo to umožněno mj. relativně nízkým podílem provozních výdajů, nižšími deficity veřejných rozpočtů a snahou udržet celoevropsky nízkou míru nezaměstnanosti. Některé státy významněji snížily podíl svých výdajů na provoz vládního sektoru již v samotném roce 2009 (Pobaltské státy, Bulharsko).

7.3. Peněžité sociální dávky

Vysoký podíl sociálních dávek na výdajích vládního sektoru poskytuje větší prostor pro rychlou konsolidaci veřejných rozpočtů pouze zdánlivě

Peněžité sociální dávky reprezentují nejvýznamnější výdajovou položku vládních institucí v prakticky všech zemích EU (vyjma relativně malých států – Malty, Kypru a Dánska). V tomto smyslu tedy mají čistě statisticky největší potenciál směrem k fiskální konsolidaci. V reálné ekonomice je však tento potenciál významně omezen, a to především v krátkodobém období, neboť velká část těchto výdajů má mandatorní povahu. Navíc tyto výdaje jsou do značné míry ovlivněny situací na trhu práce, který byl v posledních pěti letech v EU poznamenán prudkým růstem nezaměstnanosti až k dosud historickému maximu (11 %) v polovině roku 2013.

Graf č. 10 Změna podílu vyplacených sociálních dávek^{*)} na HDP (vybrané evropské země, rozdíl mezi roky 2012 a 2009 v p.b.)



^{*)} Sociální dávky (jiné než naturální sociální transfery) vyplácené vládními institucemi (ESA95 kód D.62) představují transfery domácnostem, peněžní nebo naturální, poskytované vládami a určené na zmírnění finanční zátěže vyplývající z řady rizik nebo potřeb (podle konvence se jedná o: nemoc, invaliditu a neschopnost, pracovní úraz nebo nemoc z povolání, stáří, pozůstalé, mateřství, rodinu, podporu zaměstnání, nezaměstnanost, bydlení, výchovu a všeobecnou potřebnost)

Pozn.: u Švýcarska srovnání let 2009 a 2011

Pramen: Eurostat

Vyplacené sociální dávky k HDP: Velké rozdíly v rámci EU

V posledních třech letech rostly výdaje na sociální dávky rychleji než HDP v polovině zemí EU

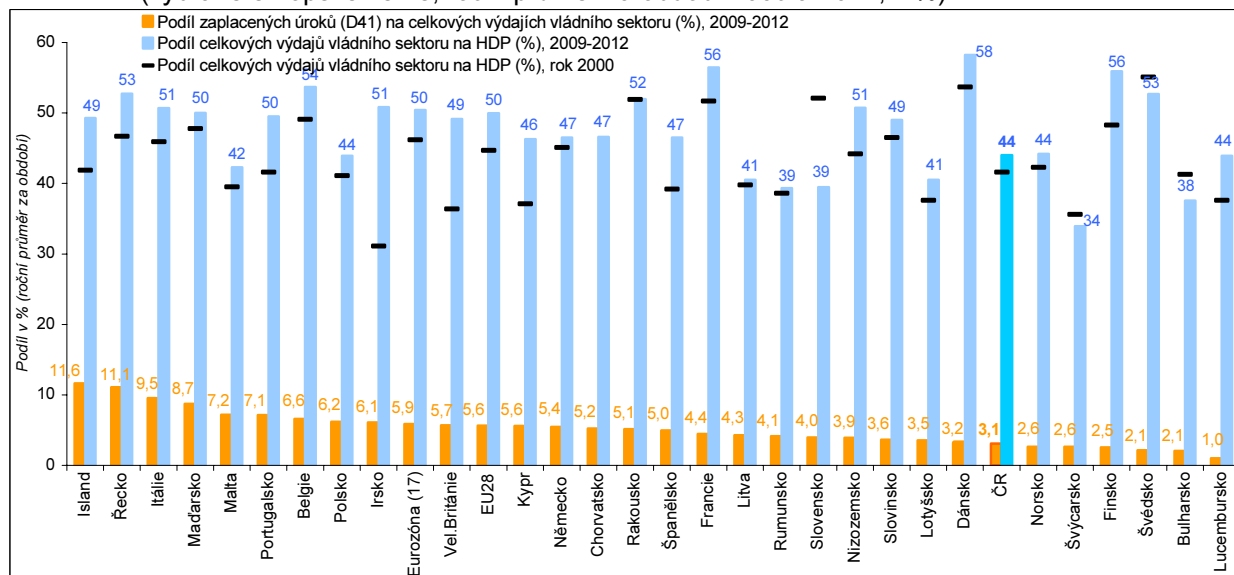
Nárůst míry rizika chudoby ve dvou třetinách zemí EU

Mezi evropskými státy přetrvávají výrazné rozdíly v podílu vyplacených peněžitých sociálních dávek na HDP (v jihoevropských zemích dosahoval v roce 2012 ve srovnání s Pobaltím či většinou balkánských států téměř dvojnásobně úrovně). Mezi roky 2009 a 2012 se tento podíl navýšil v polovině zemí EU. Snížení bylo patrné jednak v zemích, ve kterých se negativní vlivy recese (např. nezaměstnanost) prudce projevily především v roce 2009 a následujícím období byl již trh práce do značné míry stabilizován (Pobaltí, Island) a jednak v zemích, jejichž pracovní trh nebyl recesí výrazněji negativně poznamenán (Německo, Rakousko, některé severské státy). Přestože objem vyplacených sociálních dávek v relaci k HDP (či k celkovým vládním výdajům) v posledních třech letech v EU jako celku viditelně neklesal, došlo v tomto období ve dvou třetinách členských států k mírnému růstu míry rizika chudoby (i po započtení sociálních dávek) – především v jihoevropských a balkánských zemích.

7.4. Zaplacené úroky z vládního dluhu

Hloubka dosahovaných deficitů veřejných rozpočtů není ovlivněna pouze celkovým objemem vládních výdajů, ale také náklady na obsluhu dluhu. Jde zejména o zaplacené úroky dluhu vládního sektoru. Do jejich výše se promítá jak objem a výše úročení dříve emitovaných státních dluhopisů, tak i jejich struktura např. z hlediska doby splatnosti, jakož i kurzové vlivy.

Graf č. 11 **Zaplacené úroky z dluhu^{*)} a celkové výdaje vládního sektoru a jejich poměr k HDP**
(vybrané evropské země, roční průměr za období 2009 a 2012, v %)



*) zahrnují zejména úroky z emitovaných dluhových cenných papírů, přijatých půjček a odhad úroků z finančního leasingu.
Pozn.: u Švýcarska hodnoceno období 2009-2011

Pramen: Eurostat

Na splátky dluhu vládního sektoru vydávala ČR v posledních čtyřech letech v průměru 3 % výdajů. srovnatelně se severními státy...

...vlivem dobré pozice ČR na dluhopisových trzích a dosud relativně nižšího celkového zadlužení

Podíl zaplacených úroků na celkových výdajích vládního sektoru EU jako celku se dlouhodobě příliš nemění - na splátky dluhů věnují vlády kolem 6 % svých výdajů. V Řecku, Itálii či Maďarsku na tento účel vlády za poslední čtyři roky vynaložily desetinu svých rozpočtových výdajů, na Islandu dokonce osminu. Česká republika patřila do třetiny zemí EU, kde byl podíl (3 %) takto orientovaných výdajů nejnižší a dobře korespondoval s pořadím, které zaujímalu Česku v celkové relativní zadluženosti. Mezi roky 2008 a 2012 se u plných dvou třetin zemí EU podíl vládních výdajů na úroky zvýšil, nejvíce v Irsku (z 4,2 % na 8,5 %) a Portugalsku (z 5,7 % na 9,3 %). Ze zemí, které nebyly kriticky zasaženy dluhovou krizí, citelně rostl tento podíl také ve Velké Británii, kde vlády využívaly dobré pozice země na dluhopisových trzích k pokrytí hlubokých schodků veřejných rozpočtů (ty se v letech 2009 a 2010 pohybovaly mezi -10 až -11,5 % HDP).

Jedním z významných nástrojů strategie řízení vládního dluhu představují emise státních dluhopisů, především na zahraničních trzích. Výše sazeb u dlouhodobých (desetiletých) dluhopisů odráží důvěru věřitelů směrem k dané zemi (perspektivám ekonomického růstu, hospodářské politice), je však ovlivněná i zásahy významných nadnárodních institucí (např. Evropské centrální banky).

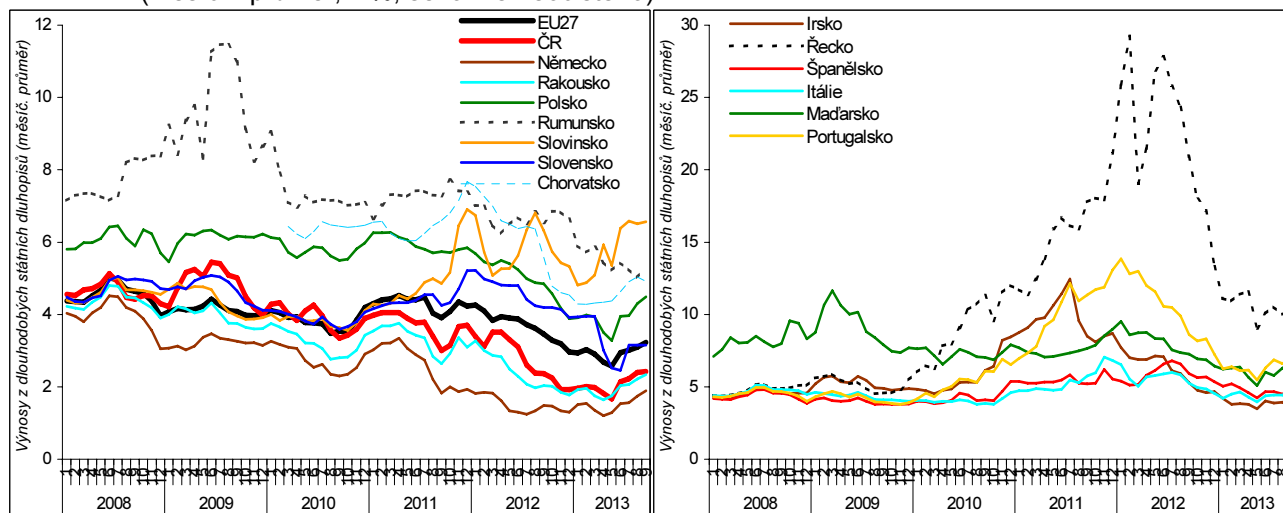
Propuknutí hospodářské recese výrazně posílilo divergentní tendence výše úrokových sazeb dlouhodobých vládních dluhopisů mezi zeměmi EU

Od propuknutí hluboké hospodářské recese v druhé polovině roku 2008 dochází v rámci EU k viditelné divergenci výše úrokových sazeb státních dluhopisů. Zatímco na počátku roku 2008 se u více než dvou třetin zemí výnos jejich dlouhodobých dluhopisů pohyboval v úzkém pásmu 4-4,5 %, o pět let později již emitovala čtvrtina zemí s průměrnou úrokovou sazbou nad 5 %, avšak ta u třetiny států nepřesáhla 2% hranici. Recese také výrazně promíchala pozicemi jednotlivých zemí. Těsně před jejím propuknutím generovaly nejvyšší výnos (7 %) maďarské a rumunské vládní dluhopisy, výše dlouhodobých sazeb na dluhopisovém trhu obecně reflektovala dosaženou ekonomickou úroveň zemí (vyjádřenou HDP na obyvatele v paritě kupní síly). Zatímco pozice Maďarska a

Do poloviny roku 2011 výše sazeb dlouhodobých dluhopisů ČR na úrovni Slovenska a EU, poté narozdíl od Slovenska vývoj v ČR příznivější

Rumunská se během posledních let příliš nezlepšila, většině ostatních mladších členských zemí Unie se postupně dařilo emitovat své dluhopisy při nižších úrokových sazbách (zejména pobaltským státům, které přistoupily k razantní redukci veřejných výdajů). Výnosy vládních dluhopisů ČR kopírovaly (podobně jako u Slovenska) mezi roky 2008 a 2010 úroveň v celé EU, poté však české dluhopisy sledovaly (společně s Rakouskem) sestupný trend (až pod 2 %), zatímco slovenské se udržely viditelně nad úrovní EU a na sklonku rok 2012 končily stále mírně nad 4 %. Efekt vyššího hospodářského růstu Slovenska (v porovnání s ČR) byl v posledním pětiletí převážen hlubšími deficity veřejných rozpočtů i vyšší dynamikou vládního dluhu.

Graf č. 12 Vývoj výnosů z dlouhodobých státních dluhopisů^{*)} vybraných zemí EU (měsíční průměr, v %, sezónně neočištěno)



^{*)} Výnosy z dlouhodobých státních dluhopisů se týkají výnosů dluhopisů centrální vlády na sekundárním trhu, před zdaněním, se zbytkovou splatností kolem 10 let. Tato definice je používána v konvergenčních kritériích Hospodářské a monetární unie pro dlouhodobé úrokové sazby

Pramen: Eurostat

Uklidnění na dluhopisových trzích během roku 2012 pomohlo poklesem úrokových sazeb i nejzadluženějším ekonomikám EU

Od druhé poloviny roku 2012 lze na evropských trzích s dluhopisy sledovat známky určitého uklidnění, které se projevují postupným poklesem dlouhodobých úrokových sazeb. Tento pokles se týkal především zemí nejvíce ohrožených další eskalací dluhové krize. Výjimku představoval pouze bankovní krizí postižený Kypr, u kterého se průměrné sazby dluhopisů již téměř rok drží na vysokých 7 %. Recentní pokles sazeb se nevyhnul ani českým státním dluhopisům, které se v březnu roku 2013 dostaly pod 2% hranici, přičemž o rok dříve vykazovaly úrokovou sazbu přes 3,5 %. Z ostatních unijních členů nedošlo v posledních měsících k výraznějšímu poklesu sazeb pouze v Německu, Švédsku, Dánsku a Velké Británii – tedy v zemích, jejichž ekonomiky čelí současné recesi (např. z pohledu trhu práce) relativně úspěšně a výnosy jejich 10-letých státních dluhopisů se dlouhodobě pohybují viditelně i pod úrovní dluhopisů českých.

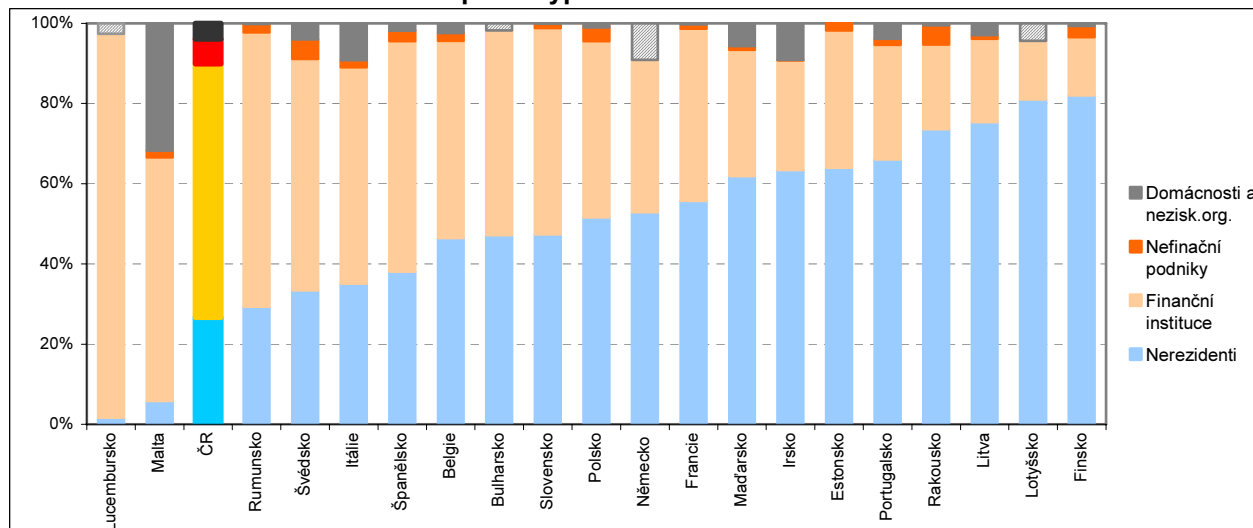
Výše úrokových splátek vládního dluhu nesouvisí pouze s celkovou výší zadlužení a pozicí jednotlivých zemí na dluhopisových trzích. Významnou roli hraje také samotná struktura vládního dluhu – ať již z hlediska zastoupení různých druhů věřitelů, typů finančních nástrojů, kterými je dluh kryt či rozložení dluhu dle doby splatnosti, popř. podle druhu měny.

8. Struktura dluhu vládního sektoru

Téměř v polovině zemí EU tvoří u jejich vládního dluhu hlavní věřitelskou skupinu tamější finanční instituce

Česká republika spolu se Slovenskem patří k polovině hodnocených zemí z EU, kde hlavní věřitelskou skupinou dluhů tamějšího vládního sektoru představují finanční instituce v dané zemi. Bankovní instituce dominují jako věřitelé zejména v malých obvykle méně zadlužených ekonomikách (např. Lucembursko, Malta). Druhou významnou věřitelskou skupinu představují nerezidenti, kteří mají významné postavení jak v zemích, kde je vládní dluh vysoký (Maďarsko, Portugalsko) či nízký (Pobaltí), nacházíme je i v „mladších“ i „starších“ členských zemích.

Graf č. 13 **Struktura vládního dluhu podle typu věřitele na konci roku 2012**



Pozn.: V případě Německa, Lucemburska, Lotyšska a Bulharska uveden součet za kategorie domácnosti, neziskové organizace a nefinanční podniky (šedou šrafovanou barvou)

Pramen: Eurostat

U dluhu vládního sektoru ČR se podíl věřitelů ze zahraničí zvyšoval rychleji než v celé EU

Na základě dostupných údajů z 21 zemí EU lze říci, že mezi roky 2005 a 2011 postupně narůstal podíl věřitelů nerezidentů, zastoupení ostatních věřitelských skupin se naopak snižovalo. U dluhu vládního sektoru ČR se podíl věřitelů ze zahraničí zvyšoval rychleji (na konci roku 2005 „drželi“ čtvrtinu dluhu vyjádřeného v eurech, o šest let později již více než třetinu), rostlo (byť mírnými tempy) ale i zastoupení neziskových organizací a především domácností, čemuž pomáhají poslední vlny emisí státních dluhopisů na tuzemském trhu.

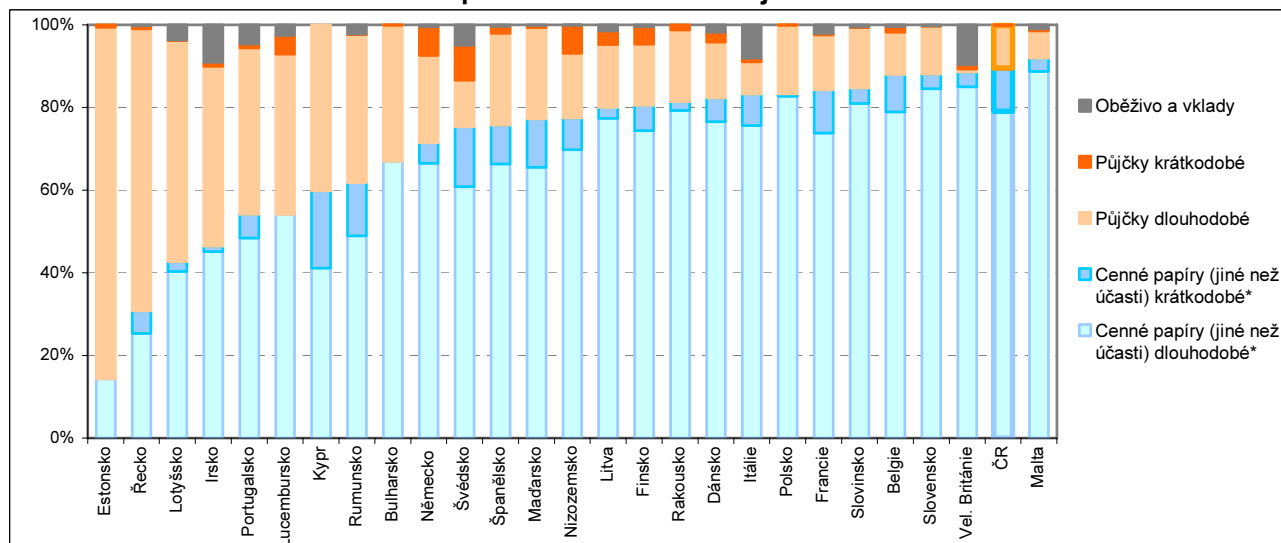
Podíl domácností jako věřitelů dluhu vládního sektoru ČR mírně roste, především vlivem opakovaných emisí státních spořicí dluhopisů

Nejvýznamnější část dluhu ČR (téměř 90 %) je kryta formou státních dluhopisů. Na konci 1. čtvrtletí 2013 činila dle údajů MF celková zadluženost vládního sektoru ČR 1716 mld. Kč, z toho více než tři čtvrtiny připadalo na vnitřní zadluženost. Podle typu věřitele převažovaly finanční instituce (58,9 %), nerezidenti drželi zhruba třetinu dluhu. Ostatní držitelé měli výrazně menší váhu – samotné vládní instituce (3,8 %), nefinanční podniky (1,3 %) a domácnosti (3,2 %). Podíl domácností jako věřitelů v posledních letech mírně roste. Po zohlednění dosud poslední emise (listopad 2013) státních spořicí dluhopisů lze předpokládat, že podíl domácností na držbě celkového dluhu vládního sektoru ČR se přiblíží již 5 %.

Ke krytí vládního dluhu jsou výrazně preferovány finanční nástroje dlouhodobé povahy

Jednotlivé evropské země se liší i podle druhu finančních nástrojů, které používají ke krytí vládního dluhu. Ve všech zemích EU však na sklonku roku 2012 dominovaly nástroje dlouhodobé povahy - v drtivé většině případů se jednalo o cenné papíry, půjčky převažovaly u Řecka, Estonska a Lotyšska). Skladba jednotlivých hlavních finančních nástrojů zůstává v dlouhodobém pohledu v celé EU i eurozóně poměrně stabilní – téměř čtyři pětiny vládního dluhu je financováno cennými papíry (s vyloučením finančních derivátů), šestina půjčkami a na oběživo a vklady připadalo v průběhu poslední dekády 3-5 % (s významnější rolí pouze v Itálii, Velké Británii a Irsku).

Graf č. 14 **Struktura vládního dluhu podle finančních nástrojů na konci roku 2012**



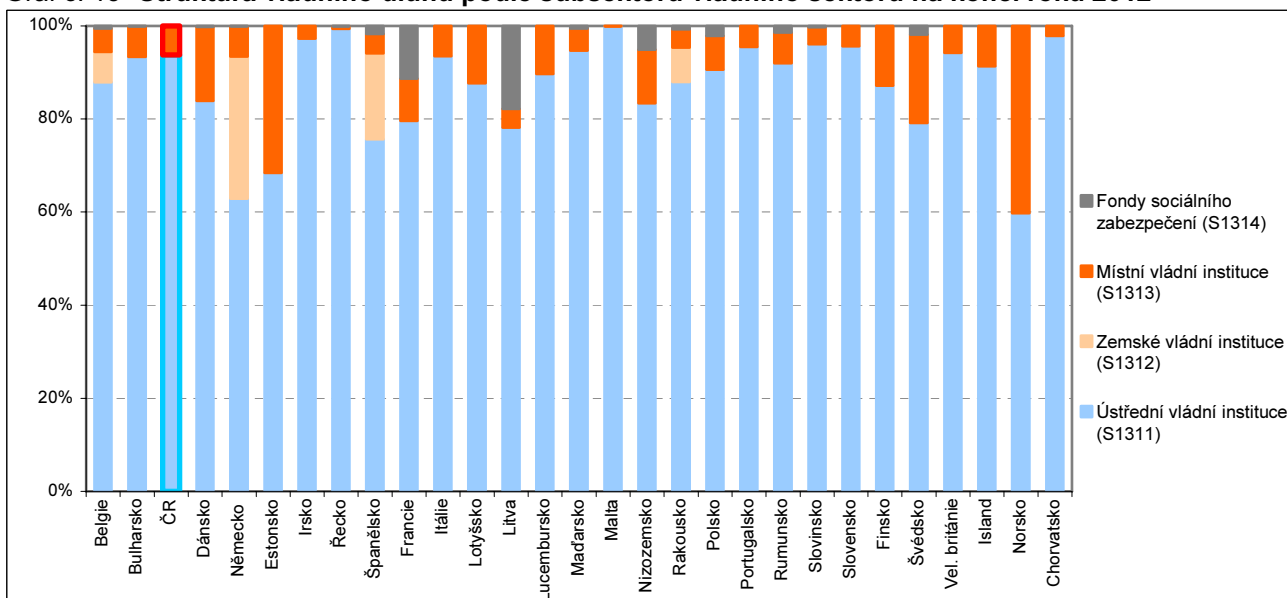
* mimo finanční deriváty

Pramen: Eurostat

Ke krytí vládního dluhu ČR postupně posiluje význam cenných papírů na úkor půjček; roste také váha nástrojů dlouhodobé povahy

U dluhu vládního sektoru ČR postupně roste význam cenných papírů, podíl dluhu financovaného půjčkami se mezi roky 2000 a 2012 snížil z jedné třetiny na desetinu. Zároveň roste význam nástrojů dlouhodobé povahy – u půjček tvořily již téměř 99 %, v případě cenných papírů se jejich podíl na konci roku 2012 vyšplhal na 88 %, přičemž do roku 2001 převažovaly u financování vládního dluhu ČR (jako u jedné z mála evropských zemí) cenné papíry krátkodobé nad dlouhodobými. Bylo to umožněno mj. i relativní nízkou výší celkové zadluženosti.

Graf č. 15 **Struktura vládního dluhu podle subsektorů vládního sektoru na konci roku 2012¹⁾**



¹⁾ údaje před konsolidací, z důvodu vysokého vlivu konsolidace byl z porovnání vyřazen Kypr

Pramen: Eurostat

Ve třetině zemí výrazně dominuje (95 %) dluh ústředních vládních institucí na úkor dluhu územně správních celků a fondů sociálního zabezpečení

Jedním z dalších důležitých pohledů na strukturu vládního dluhu představuje jeho členění podle subsektorů vládního sektoru. Drtivá většina tohoto dluhu je dlouhodobě soustředěna v ústředních vládních institucích, které zahrnují zejména organizační složky státu, státní fondy a jiné mimorozpočtové fondy a také veřejné vysoké školy a některé (ústředně řízené) příspěvkové organizace. V celé EU připadá na ústřední vládní instituce 85 % dluhu vládního sektoru. Plná třetina zemí EU (do níž patří i Česká republika) soustřeďovala v roce 2012 přes 95 % svých

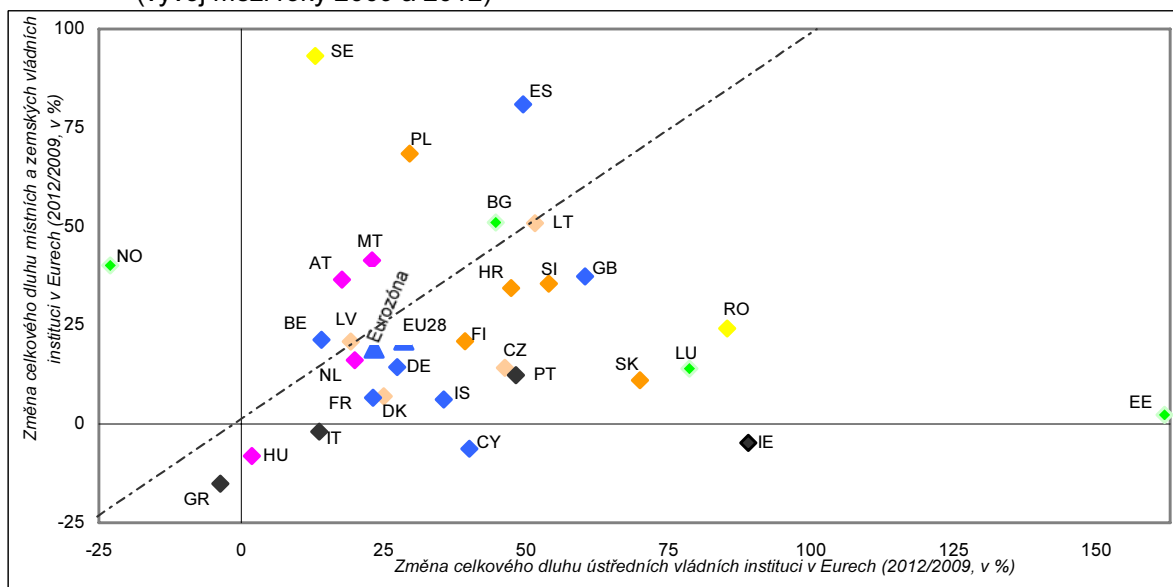
Podíl dluhu územně správních celků na úhrnné zadluženosti vládního sektoru byl největší v Německu a severovýchodních státech

vládních dluhů v rámci sektoru ústředních vládních institucí. Zadlužení územně správních celků je více viditelné v zemích se silnou tradicí regionálních samospráv, zejména pak ve státech s federativním uspořádáním (především Německo). Dluhy místních vlád vykazují vyšší zastoupení také v dosud málo zadlužených severovýchodních zemích a Pobaltí – v Estonsku tvořily v roce 2012 bezmála třetinu dluhu celého vládního sektoru této země. Poměrně výrazné rozdíly v podílu celkového vládního dluhu soustředěného místními vládami souvisí mj. s podílem místních vlád na celkových výdajích vládního sektoru (v Dánsku či Švédsku tvoří více než polovinu výdajů zatímco v Rakousku či Portugalsku sedminu a v ČR čtvrtinu).

Tempo zadlužování místních vlád nedosáhlo v posledních pěti letech ve většině zemí dynamiky dluhu ústředních vládních institucí

K citelnému nárůstu dluhu celého vládního sektoru přispívají kromě ústředních vládních institucí i místní (popř. zemské) instituce. Zatímco mezi roky 2008 a 2012 se výše dluhu (vyjádřená v Eurech) ústředních vládních institucí v zemích EU zvýšila o 46 %, v případě místních vlád (po očištění mezi ostatními subsektory vládních institucí) pouze o pětinu. Konsolidované dluhy zemských vlád (relevantní pouze v pěti zemích EU) pak za stejné období narostly o dvě pětiny.

Graf č. 16 **Vztah mezi vývojem dluhu (v Eurech) ústředních a místních, resp. zemských vlád (vývoj mezi roky 2009 a 2012)**



Pozn.: Barevně jsou odlišeny státy podle výše celkového dluhu vládního sektoru na obyvatele v roce 2012
 do 30 % HDP 30-39 % 40-49 % 50-59 % 60-79 % 80-99 % nad 100 % HDP

Pramen: Eurostat

Vysoké tempo růstu zadlužení zemských vlád ve Španělsku – mezi lety 2009 a 2012 svůj dluh zdvojnásobily

Dluhy těchto územně správních celků se mezi roky 2009 a 2012 navýšily relativně nejvíce ve Švédsku a Španělsku. Ve Švédsku, kde rozpočty územních samospráv spolknou velký podíl veřejných výdajů, se místní vlády podílely na zvýšení dosud relativně nízkého dluhu celého vládního sektoru plnou polovinou. Ve Španělsku měly územní samosprávy za poslední tři roky na svědomí růst již tak vysokého dluhu celého vládního sektoru téměř z jedné třetiny. Ve Španělsku rostly vysokým tempem především výdaje zemských vlád, které své dluhy za poslední tři roky zdvojnásobily (pro srovnání v Německu se zvýšily o šestinu a v Rakousku o třetinu). Zadlužení zemských vlád ve Španělsku bylo v roce 2012 téměř 4,5 vyšší než zadlužení tamních místních vlád (celkové výdaje místních vlád byly oproti vládám zemským třikrát nižší).



Mezi roky 2009 a 2012 se relativně více zvýšil dluh územně správních celků než ústředních vládních institucí jen v sedmi zemích EU

Role místních vlád v ČR je z hlediska velikosti rozpočtů i dynamiky dluhu v době recese výrazně okrajová...

...absolutní přírůstek dluhu v posledních čtyřech letech byl u obcí i krajů ČR srovnatelný

Ve skupině zemí s vysokým podílem dluhu vládního sektoru k HDP se od roku 2009 dynamičtěji navyšovala zadluženost především u ústředních vládních institucí, negativní role územně správních celků byla patrná pouze ve Španělsku, v menší míře pak v Belgii a Rakousku. Za poslední tři roky rostl konsolidovaný dluh územně správních celků rychleji než u ústředních vládních institucí pouze v sedmi unijních státech, a to především vlivem místních vlád (Polsko, Bulharsko, Švédsko), v případě Belgie a Rakouska pak i za spoluúčasti zemských vlád. I přes relativně skromné přírůstky zadlužení u místních i zemských vlád v Německu tyto celky přispěly mezi roky 2009 a 2012 k nárůstu dluhu celého vládního sektoru Německa více než čtvrtinou. Významná role územních samospráv v Německu vyplývá z jejich vysokého podílu na veřejných rozpočtech, je zvýrazněna i jejich téměř 40% podílem na celkovém dluhu vládního sektoru Německa. Role místních vládních institucí je v porovnání se všemi státy EU v ČR méně významná. Platí to jak z pohledu velikosti rozpočtů (na celkových výdajích vládního sektoru se podílí zhruba čtvrtinou), výše zadlužení (6% váha na celkovém vládním dluhu), i samotné dynamiky dluhu v období recese (mezi roky 2008 a 2012 se na růstu celkového vládního dluhu ČR podílely mírně přes 2,5 %). Dynamičtěji přitom v ČR rostlo zadlužení krajů, které se podle nekonsolidovaných údajů MF za poslední čtyři roky zvýšilo z 14,6 mld. korun na 24,5 mld. korun, zatímco u obcí z 80,1 mld. korun na 90 mld. korun. Polovina dluhu obecních rozpočtů v ČR připadala na konci roku 2012 na čtyři největší města, souhrnná výše jejich zadlužení se však v posledních letech, na rozdíl od ostatních obcí, výrazně nezvyšovala.

9. Použité prameny

Datové zdroje:

Ministerstvo financí ČR. Dluhová statistika

[online] <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika>

Eurostat: obecná databáze

[online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Eurostat: hlavní ukazatele k monitorování hospodářského cyklu eurozóny a Evropské unie

[online] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euroindicators/peeis>

EUROSTAT (2013): Taxation trends in the EU - *Data 2000-2012*.

[online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-DU-13-001

EUROSTAT (2013): Government finance statistics: Summary tables — 1/2013, Data 1997-2012.

[online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-EK-13-001

Krátké studie:

EUROSTAT (2013): Support for financial institutions increases government deficits in 2012. *Statistics in Focus 10/2013*

[online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-13-010

EUROSTAT (2013): In the fourth quarter of 2012, euro area and EU-27 seasonally adjusted government deficits remain stable. *Statistics in Focus 1/2013*

[online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-13-011

EUROSTAT (2012): Government expenditure by sub-sector of general Government in 2011. *Statistics in Focus 52/2012*

[online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-052

EUROSTAT (2012): Structure of government debt in Europe in 2011. *Statistics in Focus 34/2012*

[online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-034

EUROSTAT (2012): EU-27 government revenue and expenditure stood at 44.6 % and 49.1 % of GDP respectively in 2011. *Statistics in Focus 27/2012*

[online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-027

RYBÁČEK, V. (2013) *Střední dluhová Evropa*

[online] <http://rybacek.blog.ihned.cz/c1-59723280-stredni-dluhova-evropa>

Teoreticko-metodologické zdroje:

HRONOVÁ, S., FISCHER, J., HINDLS, R. a SIXTA, J. (2009): *Národní účetnictví – nástroj popisu globální ekonomiky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 326 str.

ČSÚ. Hlavní agregáty sektoru vládních institucí

[online] http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/hlavni_agregaty_sektoru_vladnich_instituci_tab_0200

