

### 3. Dlouhodobý vývoj deficitu a dluhu vládního sektoru

Vládní deficit a dluh jako klíčové ukazatele hospodaření tohoto sektoru

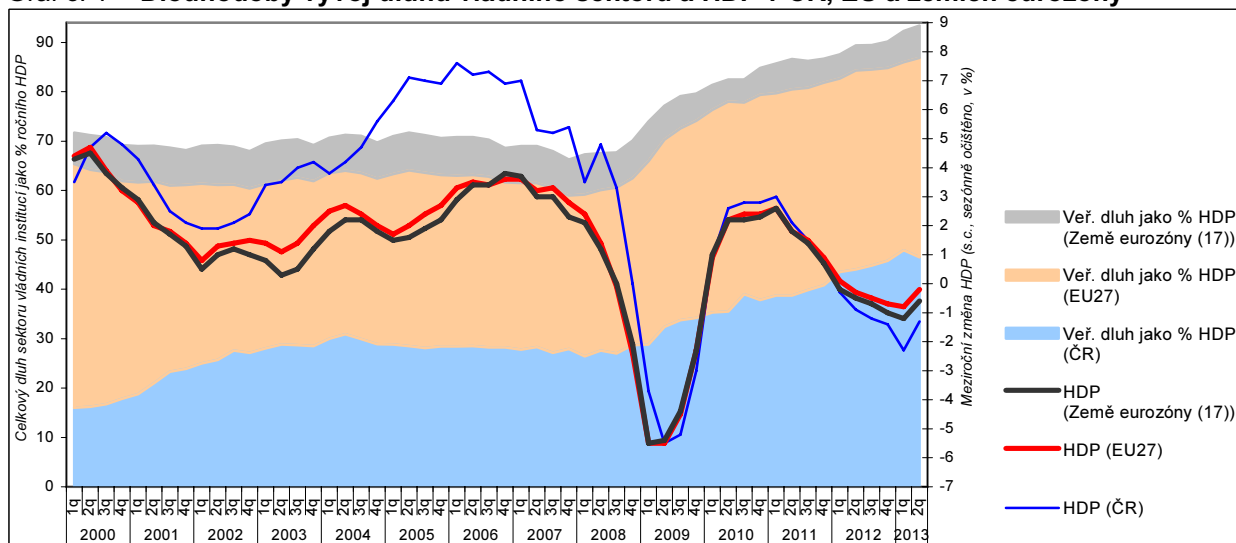
Hospodaření sektoru vládních institucí je podobně jako u ostatních institucionálních sektorů ekonomiky zachyceno v podrobné sestavě tabulek národních účtů. Vzhledem ke specifické funkci vládního sektoru nabývají některé ukazatele z této sestavy zvláštní důležitost. Za základní ukazatele zobrazující ekonomické 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.

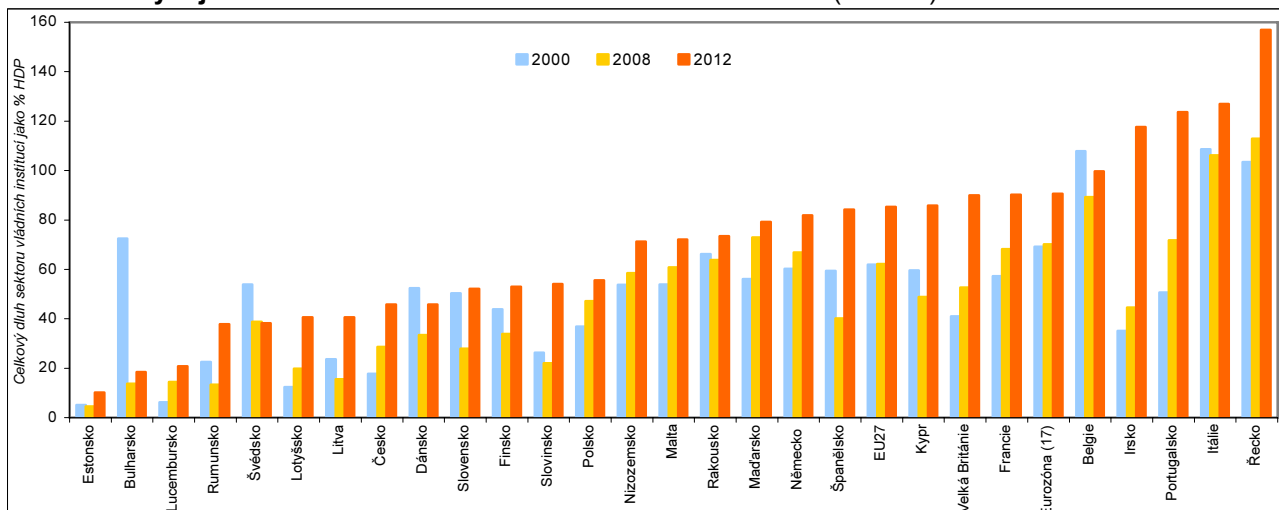
Odlišný vývoj salda hospodaření vládního sektoru v zemích střední Evropy

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)



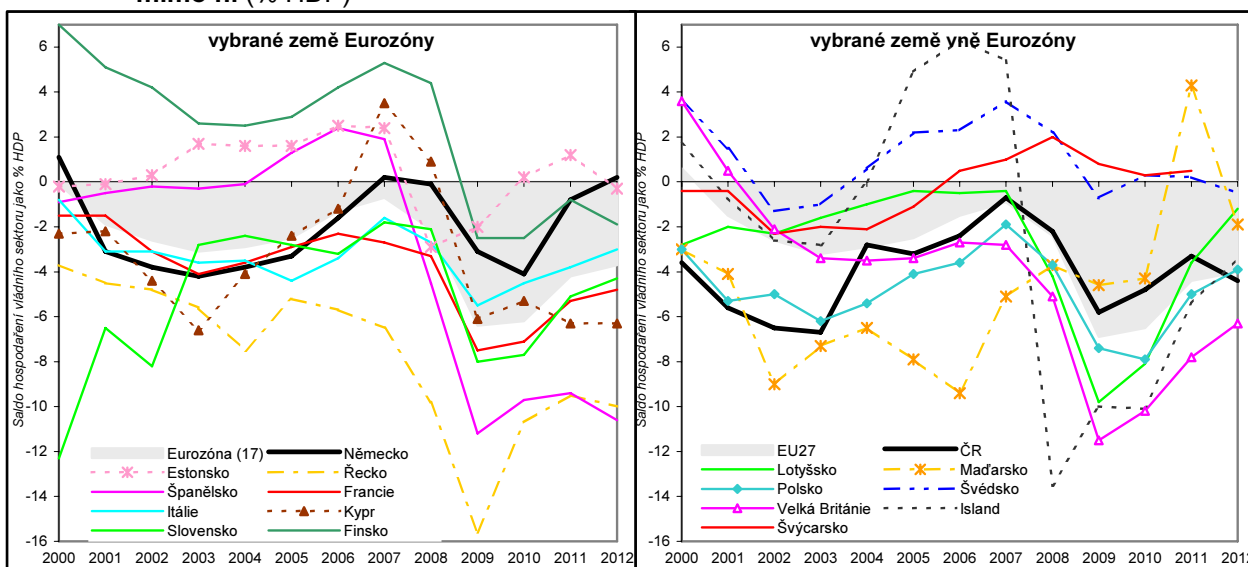
Pozn.: Příslušnost zemí do ekonomických uskupení (EU, eurozóna) byla ve všech obdobích posuzována podle stavu platného na konci roku 2012

Pramen: Eurostat

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

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 dostály v letech 2011 a 2012 tomuto kritériu jen severské země a dva naši sousedé (Rakousko, Německo), dále pak Maďarsko a Bulharsko či Estonsko.

