

6. Dlouhodobý vývoj skladby příjmů a výdajů vládního sektoru

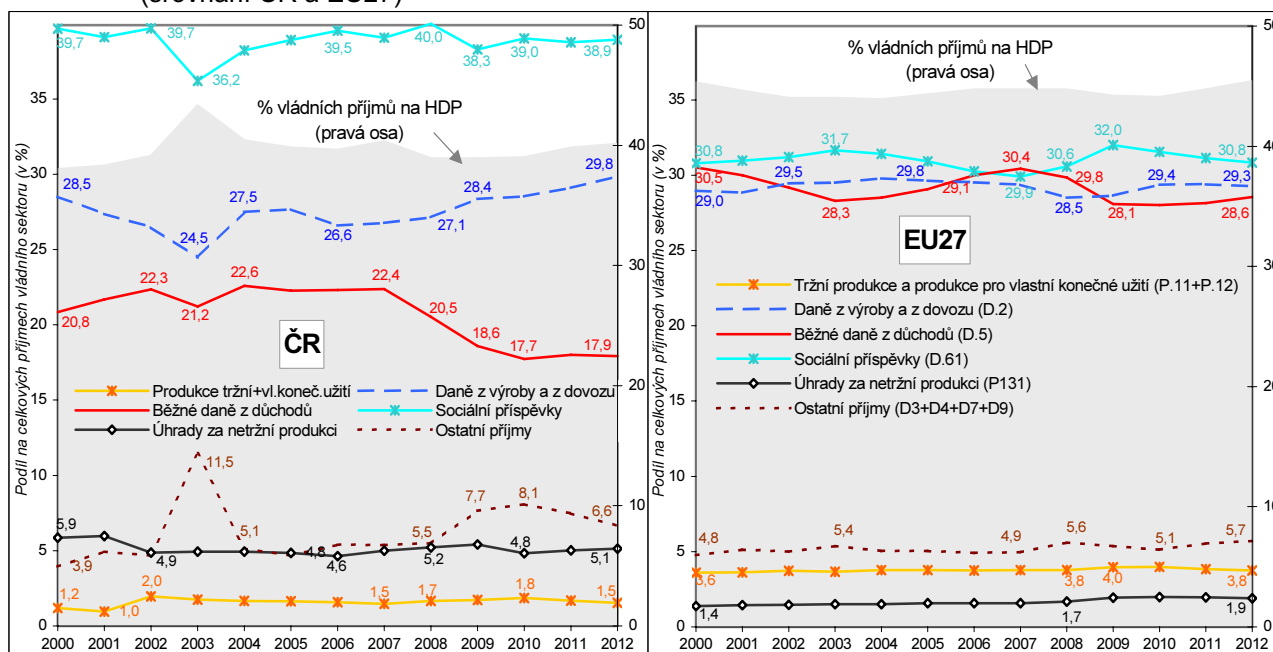
Změny v celkových příjmech či výdajích vládního sektoru mohou být výsledkem protisměrných tendencí vývoje dílčích, ale důležitých příjmových a výdajových položek. Na jejich rozklíčování je třeba podrobnější pohled do struktury příjmů a výdajů vládních institucí.

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 sankcí a pokut) 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 příjmové 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

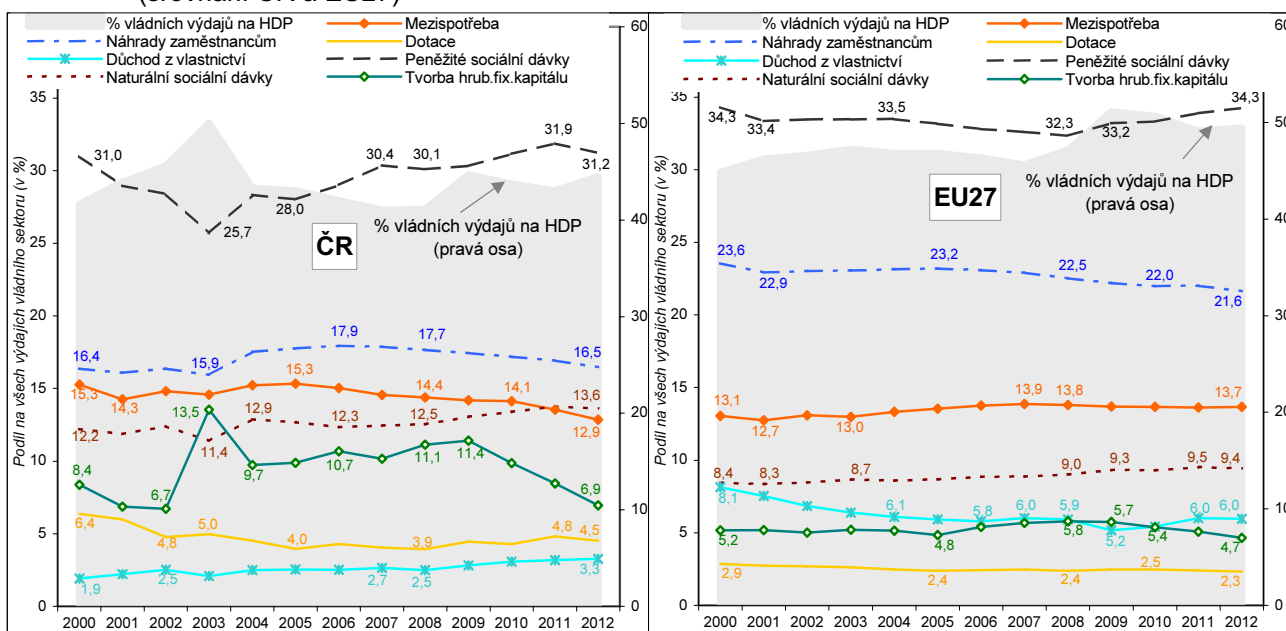
podílu celkových příjmů v obou těchto uskupeních v posledních dvou letech souviselo s výše uvedenými vlivy.

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.

Vstup do EU vyhnal v zemích střední a východní Evropy podíl výdajů na investice k dvojciferným hodnotám

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 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 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