

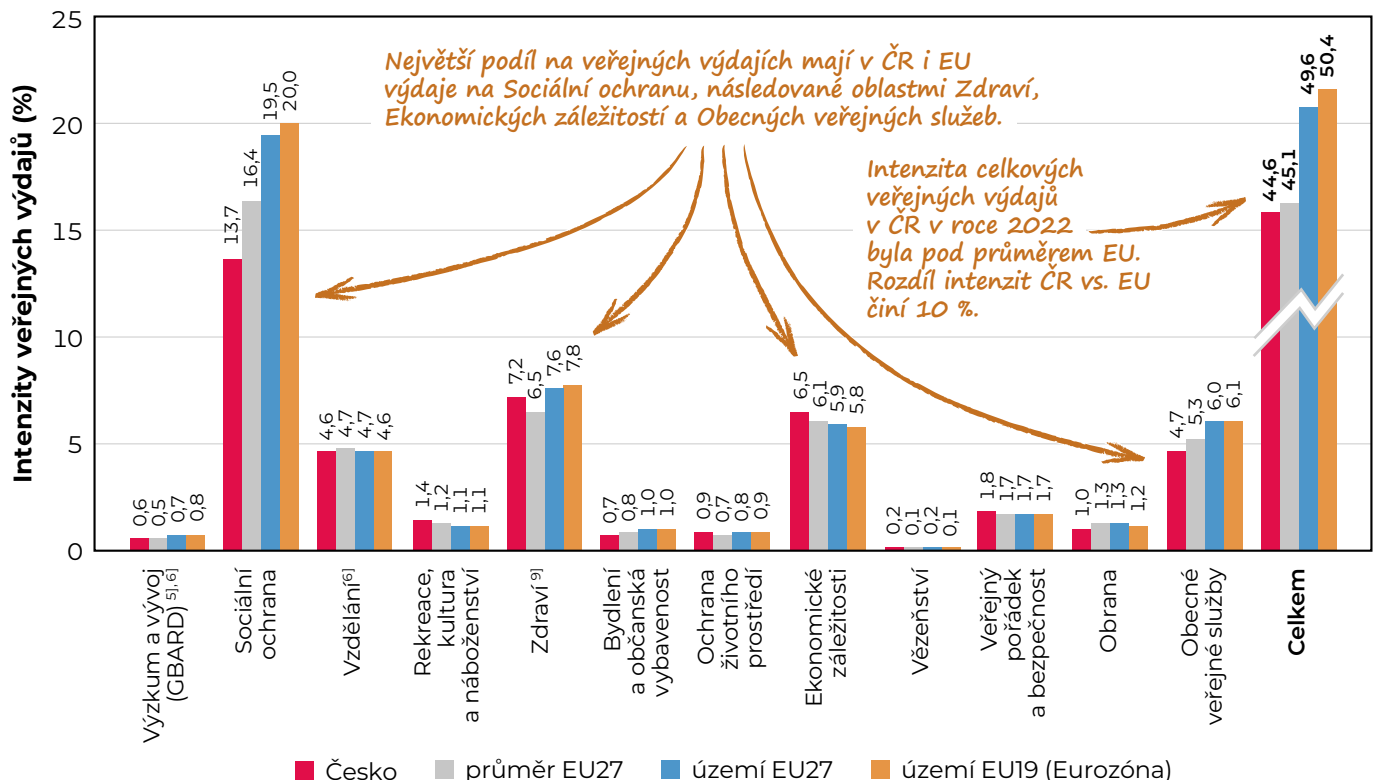
Priority veřejných výdajů: srovnání zemí EU¹

DANIEL MÜNICH

Intenzita veřejných výdajů – jako podíl výdajů na HDP – v České republice se podle posledních statistik za rok 2022 nacházela zhruba na průměru zemí EU27 a 10 % pod intenzitou území EU27. Tomu velmi zhruba odpovídal i rozdíl v intenzitě příjmů. Výdajová intenzita v ČR výrazněji převyšuje průměr EU v oblastech *Rekreace, kultury a náboženství*; *Ochrany životního prostředí*; *Vězeňství*; *Ekonomických záležitostí* a *Zdraví*, ale výdajově významnější z nich jsou pouze dvě poslední. Výdajově nejintenzivnější v ČR i EU je oblast *Sociální ochrany*, kde se ČR nachází hluboko pod průměrem EU. Lze očekávat, že konsolidační úsilí po roce 2022 intenzitu celkových veřejných výdajů v ČR v letech 2023–2024 mírně sníží, o něco více než intenzitu příjmů. Naopak se pravděpodobně intenzita zvýší v oblasti *Obrany* a poklesne v oblasti *Vzdělání* a *Výzkumu a vývoje*.

Graf 1: Intenzity veřejných výdajů

(podíly na HDP v %; rok 2022)



Zdroj: Eurostat, General government expenditure by function (COFOG)

1. Vzniklo v rámci projektu NPO „Národní institut pro výzkum socioekonomických dopadů nemocí a systémových rizik,“ č. LX22NPO5101, financovaného Evropskou unií – Next Generation EU (MŠMT, NPO: EXCELES). Šíření a sdílení výsledků analýzy bylo podpořeno v rámci výzkumného programu Strategie AV21. Tato studie reprezentuje pouze názor autora, a nikoli oficiální stanovisko Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK (CERGE). Za cenné komentáře a rady ke konceptu studie autor děkuje Lence Lakotové, Janu Pavlovi, Filipu Pertoldovi a Martinu Srhoľcovi, za pomoc s přípravou zdrojových dat Lusine Sargsyan. Případné chyby však jdou pouze na vrub autora.

Rozpočtové priority

V této krátké studii mezinárodně srovnáváme intenzitu veřejných výdajů²¹ v ČR podle jejich účelu. Srovnání je založeno na posledních dostupných statistikách za rok 2022.²¹ Komentujeme i očekávané změny v České republice (ČR) v letech 2023–2024, které dosud statistiky nezachycují. Na závěr připomínáme nedokonalosti použitých statistik a uvádíme příklady národních specifíků, která mohou hodnoty indikátorů ovlivňovat.

V diskusích o výdajových prioritách českých veřejných rozpočtů mnohdy není zřejmé, co výdajovou prioritu dělá prioritou. Často se za prioritní mlčky považují ty oblasti, kde výdaje rostou více než jiné. Tento přístup však přehlíží předchozí vývoj výdajů, přehlíží jejich výchozí úroveň a reálné potřeby. Mnohé diskuse jsou pak vytrženy z kontextu vývoje celkových a ostatních veřejných výdajů a bez ohledu na vývoj ekonomického výkonu země. Navýšení výdajů pak namnoze bývají výsledkem tlaků zájmových skupin a hrozeb směrem k politické reprezentaci, spíše než výsledkem dobře informovaných diskusí a záměrů.

Alternativně lze rozpočtové priority země odvozovat z mezinárodních srovnání. Pro veřejné rozpočtování a prioritizování výdajů jsou potom vypovídající **výdajové intenzity** – podíl veřejných výdajů konkrétního účelu na celkovém ekonomickém výkonu země, potažmo na hrubém domácím produktu (HDP). V tomto ohledu diskuse o veřejném rozpočtování znepřehlednila inflační vlna po roce 2021. Ta způsobila výrazné rozdíly v tempech růstu nominálního a reálného HDP, aniž by byl tento zásadní rozdíl v řadě rozpočtových diskusích dostatečně vnímán. Otázkou priorit tak přestalo být, zda některý výdaj nominálně roste či nikoliv, ale jakým tempem. Jisté dočasné odchylky navíc mohou způsobovat mimořádné výdaje spojené s pandemií covid-19, byť naše srovnání je až k roku 2022.


Kvantitativní srovnání ČR se zeměmi EU27 je ve studii dvojího druhu: (i) Nevážené průměry hodnot jednotlivých 27 zemí jsou uváděny jako **Průměr EU27**. Do těchto hodnot se nepromítá velikost zemí. (ii) Hodnoty za celé území EU27 jsou uváděny jako **EU27** nebo **území EU27**. Do těchto hodnot se velikost jednotlivých zemí promítá.

Intenzita veřejných výdajů – rok 2022

V dalším popisujeme situaci v roce 2022, posledním, pro který jsou dostupné srovnatelné statistiky. Změny v postavení ČR lze v dalších letech 2023–2024 odhadovat jen zhruba (viz další sekce). Analýza navazuje na obdobnou analýzu mapující vývoj v období 2005–2019 (ÚNRR 2020).

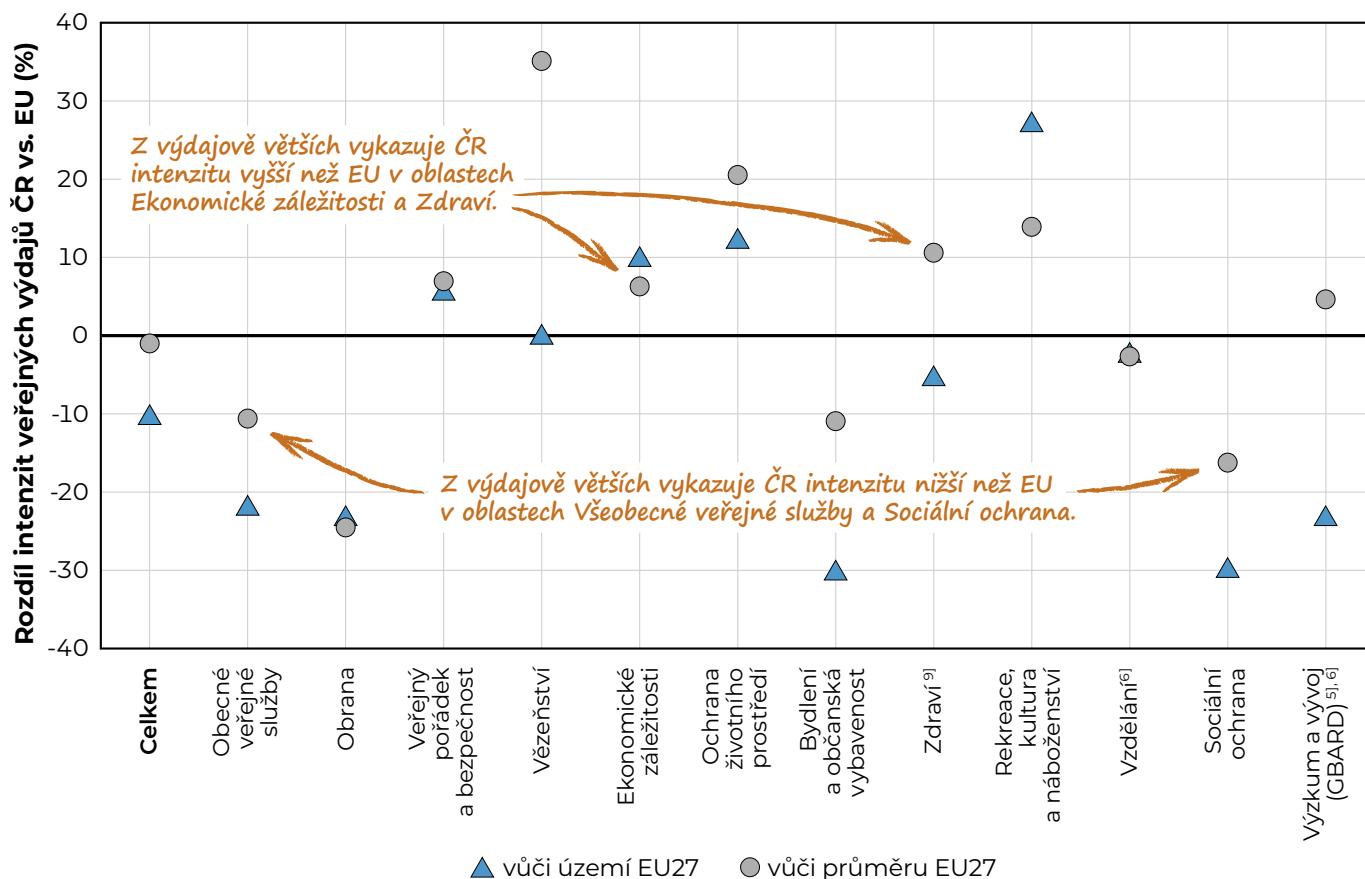
Intenzita celkových veřejných výdajů – jako podíl výdajů na HDP – ve výši 44,6 % byla v ČR v roce 2022 o 5 procentních bodů (p. b.) pod úrovní území EU27 (49,6 %) a mírně pod průměrem zemí EU27 (45,1 %). V procentním vyjádření to představuje -10% resp. -1,1% rozdíl, což ČR řadí zhruba do středu zemí EU. Podprůměrné intenzitě veřejných výdajů v ČR odpovídá i podprůměrná intenzita příjmů rozpočtů (jako podíl na HDP v roce 2023 41,4 % v ČR vs. 45,8 % v území EU a 43,4 % v průměru EU27)³¹. To mezi ČR a územím EU představuje rozdíl -10,4 %, tedy podobně velký jako v případě -10% intenzity výdajové.²

Srovnání výdajových intenzit podle základních účelů ukazuje **Graf 1**. Největší podíl na veřejných výdajích mají v ČR i EU výdaje na *Sociální ochranu, Zdraví³¹, Obecné veřejné služby³¹ a Ekonomické záležitosti³¹*. Procentní rozdíly v intenzitě výdajů ČR vůči území EU resp. průměru EU ukazuje **Graf 2**. ČR vykazuje intenzitu vyšší než průměr EU v oblastech *Rekreace, kultura a náboženství; Ochrana životního prostředí; Ekonomické záležitosti; Veřejný pořádek a bezpečnost; Vězeňství a Zdraví*. Naopak intenzitu výrazně pod průměrem EU vykazují v ČR oblasti *Sociální ochrana; Bydlení a občanská vybavenost; Obrana a Všeobecné veřejné služby*. Z uvedených jsou výdajově větší položky podtrženy. Vyšší intenzita výdajů v oblasti *Ekonomické záležitosti* je v ČR zřejmě ovlivněna dotacemi na obnovitelné zdroje energie (OZE), intenzivnějším dotováním železniční a silniční dopravy, a do jisté míry vyššími investicemi do dopravní infrastruktury, dané snahou uzavírat infrastrukturní mezeru.

² Zdroj: Eurostat, *Government revenue, expenditure and main aggregates* 

Graf 2: Intenzity veřejných výdajů

(rozdíl ČR vs. EU v %; rok 2022)



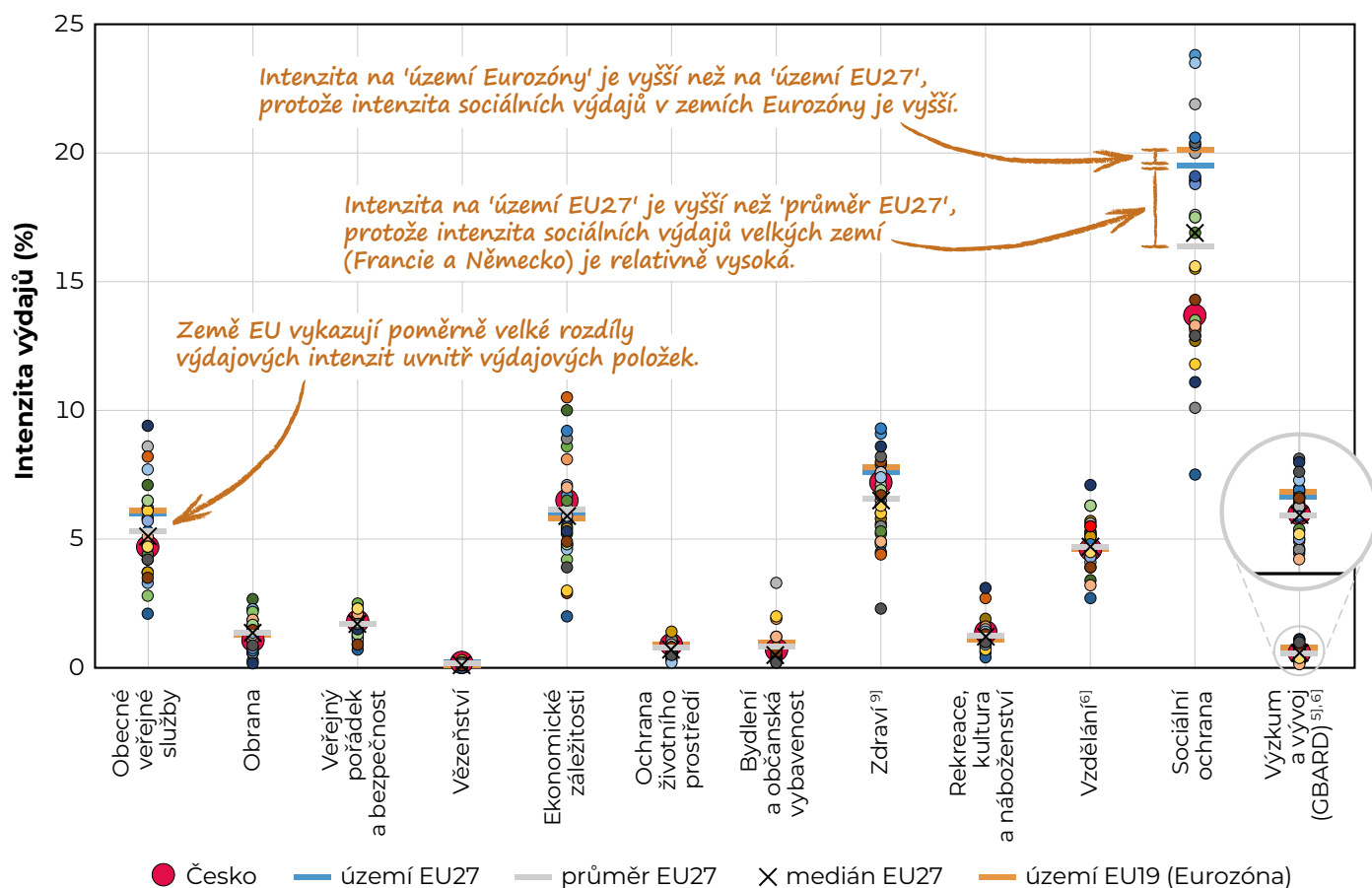
Zdroj: Eurostat, General government expenditure by function (COFOG)

Graf 3 ukazuje intenzity výdajů v ČR vůči rozptylu napříč zeměmi EU, území EU a Eurozóny a průměru a mediánu EU. Mezi zeměmi EU očividně existují poměrně velké rozdíly, a to jak v intenzitě celkových, tak dílčích výdajů. ČR se ve většině výdajových oblastí nachází blízko průměru či mediánu EU.

Z velkých výdajových položek ČR vykazuje relativně nízkou intenzitu v oblasti *Sociální ochrana*. Protože jde o finančně zdaleka největší položku, především ona stojí za podprůměrnou intenzitou celkových výdajů v ČR oproti území i průměru EU. *Sociální ochrana* zahrnuje výdaje na *Důchody, Podporu rodin a dětí, Nezaměstnanost, Bydlení* a prevenci *Sociálního vyloučení*. Na velmi nízké intenzitě českých výdajů na *Sociální ochranu* se podepisuje především nízká intenzita výdajů na důchody³⁾ a na nezaměstnanost⁴⁾. Jistou roli v tomto v ČR hraje doposud poměrně dobrá demografická situace, která se však bude ve výhledu zhoršovat.

Graf 3: Intenzity veřejných výdajů

(podíly na HDP v %; rok 2022)



Zdroj: Eurostat, General government expenditure by function (COFOG)

Změny mezi lety 2015–2022

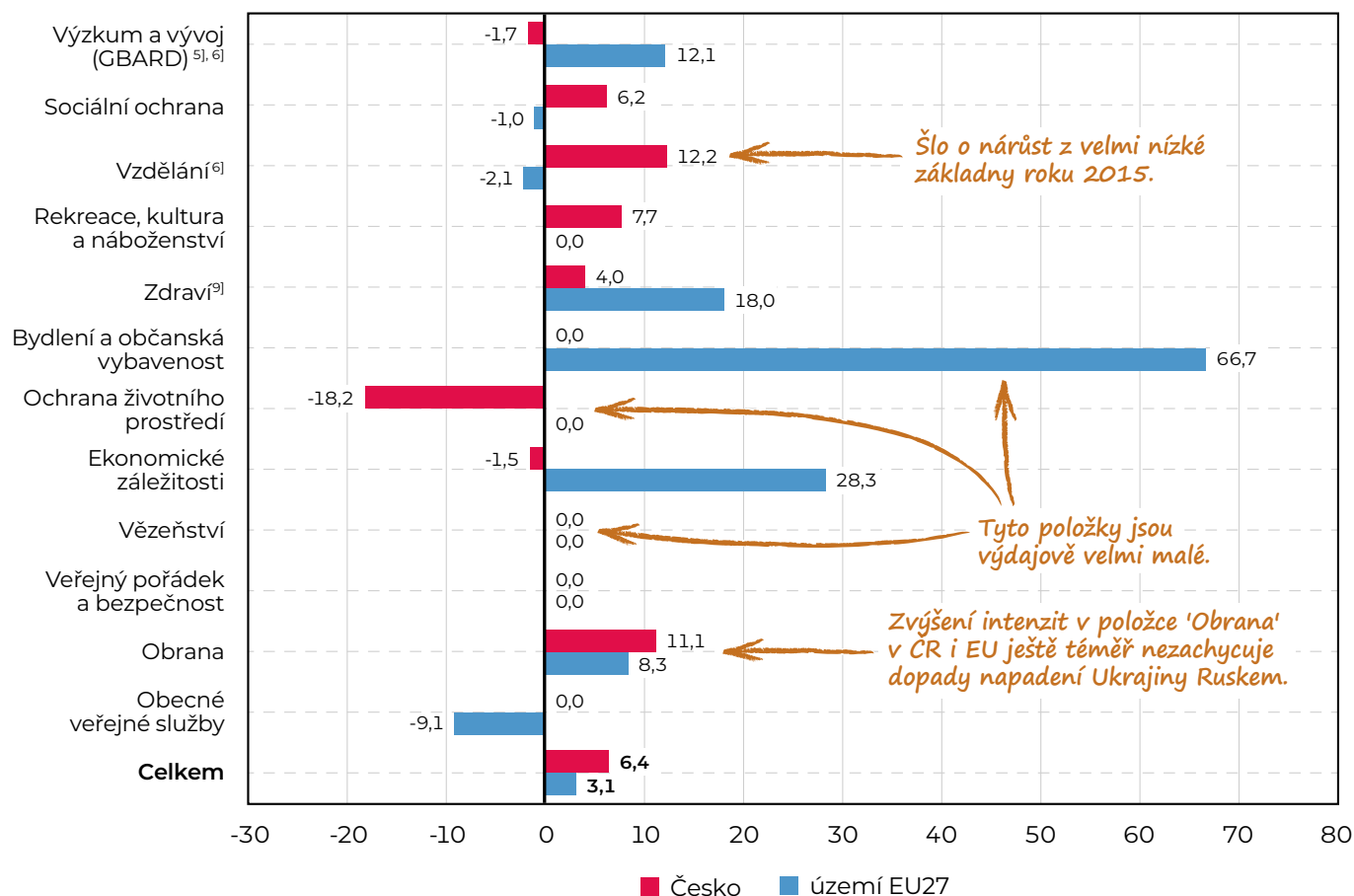
Dlouhodobější trendy v **Grafu 4** ukazují změny intenzity veřejných výdajů ČR a území EU mezi roky 2015–2022. Rok 2022 zahrnuje dozvuky období covid-19 v letech 2020–2021 a jen částečně dopady napadení Ukrajiny Ruskem, související energetické krize a inflační vlny.

Celková intenzita veřejných výdajů v uvedeném období v ČR narostla o +6,4 %, zatímco na území EU27 poklesla (o -6,3 %) – **Graf 4**. V ČR se do růstu nejvíce promítl růst intenzity v oblastech *Obrany* (v ČR +11,1 % vs. +8,3 % na území EU27), *Rekreace, kultura a náboženství* (v ČR +7,7 % vs. +11,7 % na území EU27) a *Vzdělání* (v ČR +12,2 % vs. -2,1 % na území EU27)⁵⁾.

Ve stejném období v ČR naopak poklesla intenzita v oblastech *Výzkumu a vývoje*⁶⁾ (v ČR -1,7 % vs. +12,2 % na území EU27) a *Ochrany životního prostředí* (v ČR -18,2 % vs. 0 % na území EU27). Na rozdíl od ČR dominoval v průměru zemí EU nárůst intenzity v oblasti *Ekonomických záležitostí* (v ČR -1,5 % vs. +28,3 % na území EU27) a *Bydlení a občanské vybavenosti* (v ČR +0 % vs. +66,7 % na území EU27). Posledně zmíněná oblast je však intenzitou výdajů velmi malá, takže se její výrazné navýšení do růstu celkové intenzity veřejných výdajů EU promítlo zanedbatelně.

Za pozornost v ČR stojí oblast *Vzdělání*. Intenzita výdajů v ČR mezi lety 2015–2022 výrazně narostla, ale šlo o nárůst z extrémně nízké intenzity roku 2015 (v roce 2015 v ČR 4,1 % vs. 4,8 % na území EU27).⁵⁾

Graf 4: Změna intenzity veřejných výdajů mezi roky 2015–2022 (v %)



Zdroj: Eurostat, General government expenditure by function (COFOG)

Výhled vývoje v letech 2023–2024

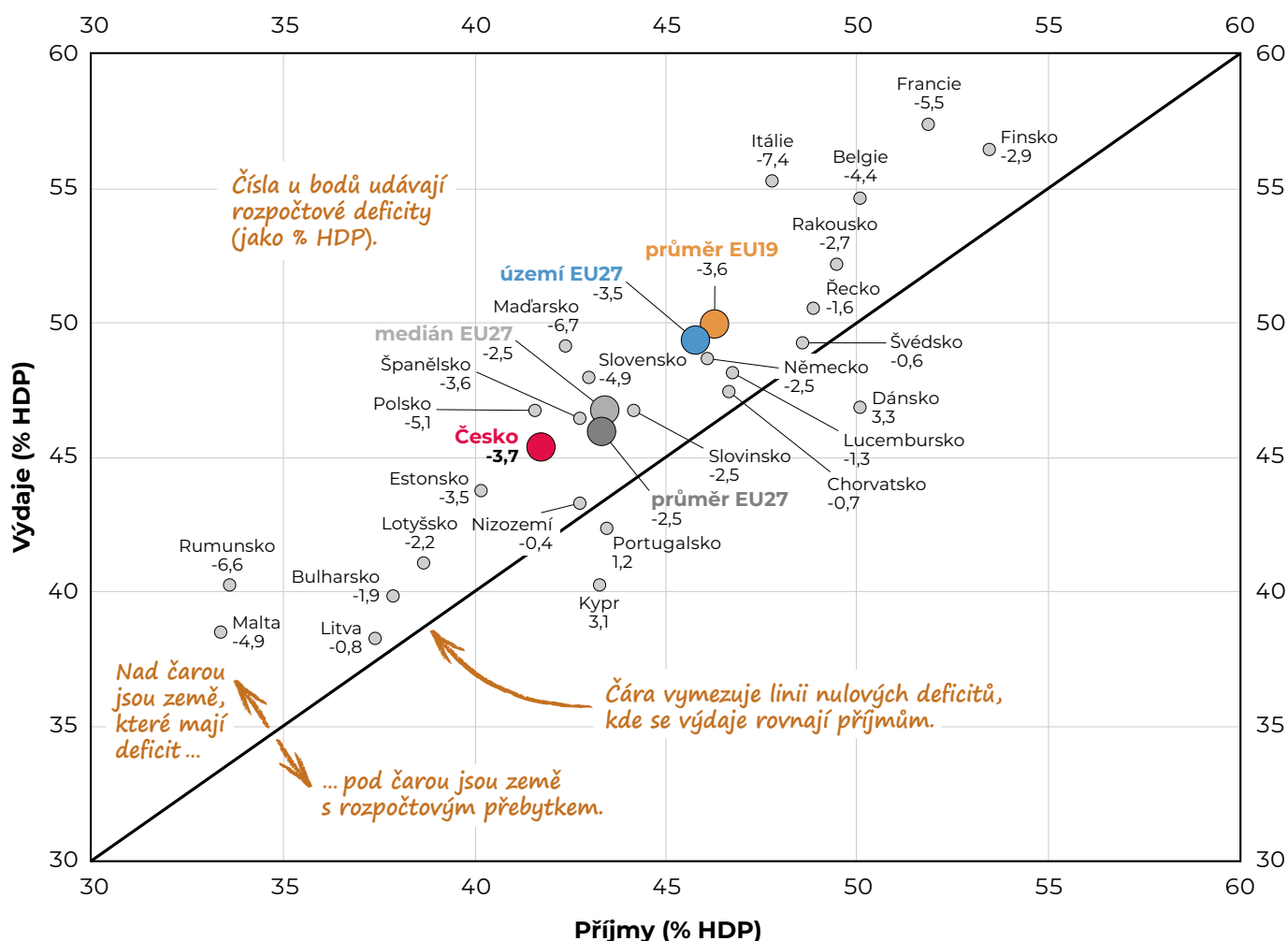
Mezinárodně srovnatelné údaje za roky 2023–2024 nejsou v současnosti ještě k dispozici. Průměrné hodnoty za EU se ale v čase příliš nemění, takže lze očekávat, že se kromě oblasti *Obrany* příliš nezmění ani v letech 2023–2024. Na základě znalostí vývoje rozpočtových výdajů v ČR v letech 2023–2024 tak lze základní směry vývoje ČR vůči EU odhadovat zhruba takto:

- Celkové veřejné výdaje v ČR vzrostou díky rozpočtové konsolidaci tempem nižším než nominální HDP, takže intenzita veřejných výdajů v ČR oproti průměru EU o něco poklesne, zřejmě o něco více než intenzita příjmů. Nižší příjmová a výdajová intenzita ČR vůči průměru i území EU v roce 2022 proto v letech 2023–2024 zřejmě ještě mírně poklesne (viz **Graf 5**).
- Dá se očekávat výrazný nárůst intenzity českých výdajů na *Obranu*, ale k podobnému vývoji zřejmě dojde i v průměru i na území EU. Ostatně revidované programové prohlášení z počátku roku 2023³ explicitně uvádí: 'Budeme navyšovat výdaje na obranu země v souladu s našimi aliančními závazky tak, aby dosáhly úrovně 2 % HDP už v rozpočtu na rok 2024'. Skutečný vývoj po roce 2022 je s tímto do velké míry v souladu.

3 Aktualizované programové prohlášení vlády z 1. března 2023. [↗](#)

- V oblasti *Sociální ochrany* v ČR zřejmě také dojde k jistému nárůstu intenzity s ohledem na vysoké tempo valorizace důchodů a nárůst počtu důchodců v důsledku nárůstu předčasných odchodů do důchodu.
- K výraznějšímu poklesu výdajové intenzity zřejmě dojde v oblastech *Vzdělání* a *Výzkumu a vývoje*⁶¹, protože tempo růstu těchto položek v ČR v letech 2023–2024 výrazně zaostávalo za růstem nominálního HDP. A to navzdory tomu, že revidované programové prohlášení z počátku roku 2023⁴ explicitně uvádí: 'Důležitým úkolem koaliční vlády je získat pro školství více finančních prostředků tak, aby veřejné výdaje na vzdělávání a školské služby odpovídaly v poměru k HDP alespoň úrovni průměru zemí OECD.' V tomto případě k naplnění programového prohlášení zřejmě nedochází a oproti roku 2022 intenzita vzdělávacích výdajů naopak poklesne.

Graf 5: Státní příjmy, výdaje a deficity
(General government dle Eurostatu jako % HDP, rok 2023)



* Deficity veřejných rozpočtů zemí jako % podíl na HDP jsou uvedeny u bodů pro jednotlivé země.

Zdroj: Graf D. Münich z dat Eurostatu, Government revenue, expenditure and main aggregates [gov_10a_main_custom_12844075].
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main_custom_12844075/default/table?lang=en

4 Aktualizované programové prohlášení vlády z 1. března 2023. [↗](#)

Nedostatky prezentovaného srovnání

Prezentované statistické srovnání je třeba vnímat s ohledem na složitosti a nedostatky spojené se standardizací národních statistik na úrovni celé EU a při interpretaci je třeba určité opatrnosti. Výdajová struktura zemí totiž odráží řadu národních specifíků, jak v institucionálním nastavení, tak vykazování, z nichž mnohá nemusí být na první pohled zřejmá. Jistou roli hraje i fáze ekonomického cyklu a úroveň ekonomické vyspělosti zemí, geografická poloha, věková strukturu obyvatelstva, způsob (ne)danění sociálních příjmů, podíl soukromých výdajů v oblastech, jako je například *Zdraví* a *Vzdělání*. Analýza také zcela pomíjí otázky cílení a efektivnosti veřejných výdajů. Autor se v textu záměrně snaží minimalizovat normativní soudy o vhodnosti či nevhodnosti výše, intenzity a struktury výdajů.

Poznámky

1] Veřejné výdaje zahrnují veškeré veřejné výdaje od úrovně centrální vlády (včetně výdajů ze zdrojů EU), přes krajské a obecní samosprávy.

2] Podrobně je metodologie použitá Eurostatem popsána v dokumentaci COFOG 2019 [🔗](#). Klasifikace funkcí vládních institucí (COFOG) je pro ČR publikována ČSÚ [🔗](#). Jde o součást Systému národních účtů a poskytuje údaje pro ČR [🔗](#). Jejím hlavním účelem je zjišťování a mezinárodní srovnávání statistických dat. Klasifikace funkcí vládních institucí slouží ke třídění výdajů podle funkcí – tedy určitých oblastí činnosti. Výdaje jsou rozlišovány podle toho, jakého socio-ekonomického cíle se skrze tyto výdaje vládní instituce snaží dosáhnout. Námí sledované statistiky zahrnují všechny úrovně vlády (ústřední, krajské a místní (obecní) a fondy sociálního a zdravotního zabezpečení.

3] Výdaje na důchody zahrnují všechny typy důchodů placených z veřejných rozpočtů. Je však třeba brát ohled na to, že v některých zemích EU se příjem z důchodů zdaňuje, zatímco v ČR se nezdaňuje. Protože se tato skutečnost do prezentovaných statistik nepromítá, ČR se od průměru zemí EU odlišuje o něco méně, než ukazují statistiky (podrobněji ve studii ÚNRR, 2020). Zdanění příjmů je v ČR ale na velmi nízké úrovni a případné zdanění důchodů by bylo nízké.

4] Míra registrované nezaměstnanosti v ČR patří dlouhodobě k nejnižším v rámci zemí EU. Výše vyplácených podpor v nezaměstnanosti je zde relativně nízká a vyplácí se po relativně krátké období. Intenzita výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti (rekvalifikace, veřejné prospěšné práce, chráněné dílny apod.) je v ČR dlouhodobě také jedna z nejnižších v EU.

5] Do výdajů na *Vzdělání* nezahrnujeme výdaje na *Výzkum a vývoj* obsažené v položce *Vzdělávání*. Tyto výdaje jsou však obsaženy v položce *Výzkum a vývoj* (GBARD).

6] Metodika Eurostatu COFOG uvádí výdaje na *Výzkum a vývoj* zvláště pro každou z hlavních položek. Uvádíme proto alternativní údaj Eurostatu **GBARD** (Government Budget Appropriations for Research and Development).

7] Položka *Ekonomické záležitosti* zahrnuje **veřejné výdaje** na správu hospodářských a obchodních záležitostí a služeb, včetně obecných zahraničních záležitostí; tvorbu a provádění obecné hospodářské a obchodní politiky; spojení mezi různými odvětvími státní správy a mezi státní správou a podnikatelskou sférou; regulace nebo řízení obchodních a průmyslových činností; podporu všeobecných hospodářských a obchodních činností, jako je vývoz a dovoz obchodu jako celku; komoditní a akciové trhy; kontrola celkových příjmů; všeobecné činnosti na podporu obchodu; všeobecné obchodní činnosti; regulace monopolů a jiných omezení obchodu a vstupu na trh atd.; bankovníctví; provoz nebo podporu institucí zabývajících se patenty, ochrannými známkami, autorskými právy, registrací společností, předpovědí počasí, normami, hydrologickými průzkumy, geodetickými průzkumy atd.; granty, půjčky nebo dotace na podporu obecných hospodářských a obchodních politik a programů. Zahrnuje vzdělávání a ochranu spotřebitelů. Nezahrnuje však hospodářské a obchodní odvětví. Podrobně viz. metodika COFOG v poznámce 1].

8] Položka *Obecné veřejné služby* zahrnuje výdaje a správu, provoz nebo podporu výkonné moci v oblastech legislativní, finanční, zahraničních vztahů, výzkumu, obsluhy veřejného dluhu, veřejných transferů mezi úrovněmi vlády a podobně. Nezahrnuje však hospodářské a obchodní odvětví. Podrobně viz. metodika COFOG v poznámce 1].

9] V případě položky *Zdraví* je zohledněna (opravena) skutečnost, že platby zdravotního pojištění státem za specifické pojištění jsou ve zdrojových datech započítány dvakrát.

Reference

COFOG 2019. *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics CLASSIFICATION OF THE FUNCTIONS OF GOVERNMENT (COFOG) 2019 edition*. ISBN 978-92-76-09695-5, ISSN 2315-0815, doi: 10.2785/110841. [🔗](#)

ÚNRR 2020. Funkční struktura veřejných výdajů v mezinárodním srovnání. Autor: Lenka Lakotová. [🔗](#)

DĚKUJEME VŠEM SPONZORŮM | WE THANK ALL OUR SPONSORS

Zaujala vás tato publikace?

Podpořte nezávislý akademický výzkum dopadů veřejných politik ČR a přispějte na naši činnost, abychom mohli napsat další.

IDEA se v rámci Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. podílí na aktivitách Strategie AV21
IDEA at the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences participates in the Strategy AV21 activities



IDEA při Národohospodářském ústavu AV ČR

Politických vězňů 7, Praha 1

✉ idea@cerge-ei.cz

Tel.: (+420) 602 698 440

🏠 <https://idea.cerge-ei.cz>

📘 facebook.com/ideacerge

📧 @IDEA_ThinkTank

Koordinátor společenskovedního programu Společnost v pohybu a veřejné politiky v rámci Akademie věd České republiky a jejich programů pro špičkový výzkum **Strategie AV21**.

Upozornění: Tato publikace reprezentuje pouze názory autorů, a nikoli oficiální stanovisko Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium Univerzity Karlovy, CERGE.

Warning: This publication represents only the views of the authors and not the official position of the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences, v. v. i. as well as the Charles University, Center for Economic Research and Graduate Education.

Priority veřejných výdajů: srovnání zemí EU

Policy Brief IDEA

© Daniel Münich

Národohospodářský ústav AV ČR, v. v. i., 2024