

SOUČASNÉ TRENDY VLÁDNÍCH VÝDAJŮ

ALENA KOPFOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Abstract in original language

Předložený příspěvek se věnuje vládním výdajům. Objem vládních výdajů se v posledních letech stále postupně zvyšuje, a to nejen v České republice. Tento nárůst může být zapříčiněn různými faktory, může být vysvětlen několika teoretickými modely růstu vládních výdajů, mimo jiné tzv. Wagnerovým zákonem. Po stručném teoretickém vymezení porovnává příspěvek vládní výdaje v různých zemích, včetně České republiky. Zabývá se také krátce strukturou vládních výdajů.

Key words in original language

vládní výdaje, faktory růstu vládních výdajů, Wagnerův zákon, struktura vládních výdajů

Abstract

This paper is concerned with government spending. The volume of government spending is still gradually increasing in recent years, not only in the Czech Republic. This increase can be caused by various factors, can be explained by several theoretical models of growth in government spending, including the Wagner's law. After a brief theoretical definition, the paper compares the government spending in various countries, in the Czech Republic too. This paper also discusses briefly the structure of government spending.

Key words

government spending, factors of growth in government spending, Wagner's law, structure of government spending

1. ÚVOD

Po celé dvacáté století se zvyšuje role státu, s tím narůstá také objem vládních výdajů. Zatímco na přelomu 19. a 20. století činil podíl vládních výdajů na hrubém domácím produktu jen něco málo přes 8 %, v dnešní době tento podíl činí již kolem 50 %.

Cílem tohoto příspěvku je, po krátkém teoretickém úvodu, vzpomenout některé modely a faktory ovlivňující růst vládních výdajů. Kromě toho se příspěvek zabývá aktuálním stavem týkajícím se vládních výdajů. Zaobírá se růstem vládních výdajů v České republice v posledních několika letech, krátce se pozastavuje nad strukturou těchto výdajů, také porovnává vládní výdaje v zemích Evropské unie. Kromě rešerše odpovídající literatury bude použita především metoda komparace.

2. RŮST VLÁDNÍCH VÝDAJŮ

Ekonomická role státu se v průběhu dvacátého století prakticky nepřetržitě zvětšuje. Spolu s ní samozřejmě narůstá i objem vládních, neboli veřejných, výdajů. V roce 1870 činil podíl vládních výdajů na hrubém domácím produktu (HDP) v 17 ekonomicky vyspělých zemích Evropy a Severní Ameriky průměrně 8,3 %. Do 1. světové války se tento podíl téměř neměnil, ale po válce už činil 15,4 % a v období tzv. hospodářské krize před 2. světovou válkou 18,3 %. Po válce se úroveň vládních výdajů ustálila na cca 25 % HDP. Tento nárůst lze přisuzovat především dvěma světovým válkám.¹

V následujících letech však vládní výdaje dále narůstaly, navíc daleko rychlejším tempem. Na začátku 80. let dosahovaly úrovně téměř dvakrát tak velké, průměrně se pohybovaly kolem 43 % HDP.² Zpomalení trendu nastalo až v osmdesátých a devadesátých letech, kdy se aktivizovaly mnohé společenské a politické skupiny, které kritizovaly přílišné vládní výdaje a vysoké náklady tzv. státu blahobytu a vytvářely tlak na vlády na provedení reformních opatření.³ Růst vládních výdajů v tomto období se soustřeďoval především do oblasti sociálních transferů obyvatelstvu a dotací, jejichž podíl vzrostl z 8 % v roce 1960 na 23 % HDP v roce 1990.⁴

3. TEORETICKÉ MODELY A FAKTORY RŮSTU VLÁDNÍCH VÝDAJŮ

Analýzou příčin růstu vládních výdajů se zabývala řada ekonomů, vzniklo tak několik teorií vysvětlujících tento růst. Mezi nejznámější rozhodně patří Wagnerova teorie, tzv. zákon rostoucích veřejných a státních aktivit jako důsledek společenského vývoje, jehož důsledkem je růst vládních výdajů. Tento Wagnerův zákon vychází z toho, že podíl veřejných výdajů na národním důchodu roste s růstem důchodu na jednoho obyvatele, s hospodářským rozvojem země.⁵ Rostoucí důchody umožňují nejen změnu ve struktuře spotřebitelské poptávky (např. upřednostňování luxusního zboží), ale také vedou k vyššímu objemu daňových příjmů, které lze využít na financování vládních

¹ Schneider, O. Skromný stát neznamená chudý stát. In Respekt, 39/1997. [online]. [cit. 2011-11-23]. Dostupný na WWW: <<http://www.libinst.cz/clanky.php?id=275>>

² tamtéž

³ Franc, A. Globalizace a stát blahobytu (disertační práce). Brno : EsF MU, 2009

⁴ Schneider, O. Skromný stát neznamená chudý stát. In Respekt, 39/1997. [online]. [cit. 2011-11-23]. Dostupný na WWW: <<http://www.libinst.cz/clanky.php?id=275>>

⁵ Peková, J. Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. přepr. vyd. Praha : ASPI, 2008. 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4

aktivit, především v sociální oblasti. Vládní výdaje navíc, podle Wagnera, rostou, v porovnání s růstem národního důchodu, více než proporcionálně.⁶ Wagnerův teoretický model je všeobecně uznáván, i když je obtížné podat důkaz o jeho pravdivosti. Schulze a Ursprung (1999⁷) tvrdí, že Wagnerův zákon neplatí, protože důchodová elasticita poptávky po veřejně poskytovaných statcích nepřevyšuje jednotkovou úroveň.

Další teoretický model bývá označován jako teorie prahových efektů, příp. tzv. Peacockova a Wisemanova analýza je založena na maximálním možném daňovém zatížení, které je společnost ochotna nést, ve vztahu k vlivu určitých krizových jevů na růst vládních výdajů.⁸ Peacock a Wiseman předpokládají, že existuje určitá tolerovaná míra zdanění, jež ovlivňuje výši veřejných výdajů. Vládní výdaje budou vykazovat postupný stoupající trend, pokud však dojde k nějakému krizovému jevu, např. válce, hospodářské krizi, přírodní katastrofě, vládní výdaje se zvýší skokově, čemuž bude odpovídat i vyšší daňové zatížení, což ale daňoví poplatníci pochopí a přijmou.⁹

Teorie stupňovitého růstu je založena především na technologických změnách. Vychází z využití technologických změn (v posledních desetiletích týkající se především informačních technologií) ve veřejném sektoru, což ovlivňuje růst veřejných výdajů. Některými ekonomy je tato teorie zpochybňována, protože nákladnější technologie způsobují růst nákladů i v soukromém sektoru.¹⁰

Naproti tomu tzv. Baumolův zákon souvisí s relativním cenovým efektem. Pokud rostou mzdy v soukromém sektoru, usilují zaměstnanci veřejného sektoru o vyrovnání úrovně mezd, přestože je produktivita práce ve veřejném sektoru nižší.¹¹

⁶ Peacock, A. T.; Wiseman, J. Determinants of Government Expenditure. In *The Growth of Public Expenditure in The United Kingdom*. [online] UMI, 1961. s. 12-34. ISBN 0-87014-071-X. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <<http://www.nber.org/chapters/c2304>>

⁷ In Franc, A. *Globalizace a stát blahobytu* (disertační práce). Brno : EsF MU, 2009

⁸ Tomášková, E. *Veřejné finance*. Brno : Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4177-3

⁹ Peacock, A. T.; Wiseman, J. Determinants of Government Expenditure. In *The Growth of Public Expenditure in The United Kingdom*. [online] UMI, 1961. s. 12-34. ISBN 0-87014-071-X. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <<http://www.nber.org/chapters/c2304>>

¹⁰ Peková, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. přepr. vyd. Praha : ASPI, 2008. 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4

¹¹ tamtéž

Podle teorie ekonomie blahobytu má stát zajistit určitou životní úroveň všem občanům, tedy i sociálně slabším vrstvám obyvatel. Tato teorie se stala základem zdůvodňování růstu veřejných výdajů zejména po druhé světové válce.¹²

Franc¹³ interpretuje dvě různá paradigma vyslovená Schulzem a Ursprungem (1999) při vysvětlování nárůstu aktivit vlády. Apolitické paradigma předpokládá, že stát intervenuje do ekonomiky za účelem korekce tržních selhání. Politicko-ekonomické paradigma pak vnímá jistou úroveň vládních výdajů jako „důsledek směny, kdy se za jednotlivá diskreční opatření nositelů hospodářské politiky získává politická podpora“.¹⁴

Jako faktory ovlivňující růst vládních výdajů bývají nejčastěji uváděny:

- demografické faktory, přičemž není důležitý jen počet obyvatel, ale i struktura obyvatel,
- rostoucí produktivita práce a s ní související rostoucí příjem, který umožňuje vybrat vyšší daně,
- zvyšující se životní úroveň,
- situace na trhu práce, především zvyšující se nezaměstnanost,
- technologický pokrok,
- inflace,
- politické a sociální vlivy (např. vládní populismus),
- demonstrační efekt a s ním související snaha vyrovnat se životní úrovni sousední země.

4. VÝVOJ VLÁDNÍCH VÝDAJŮ V ČESKÉ REPUBLICE V POSLEDNÍCH LETECH

Co se týká růstu vládních výdajů, není Česká republika žádnou výjimkou. Vládní výdaje v posledních letech, s výjimkou posledního roku 2010, stále rostly. V roce 1999 absolutní hodnota vládních výdajů činila 907 394 mil. Kč, v roce 2009 už vládní výdaje

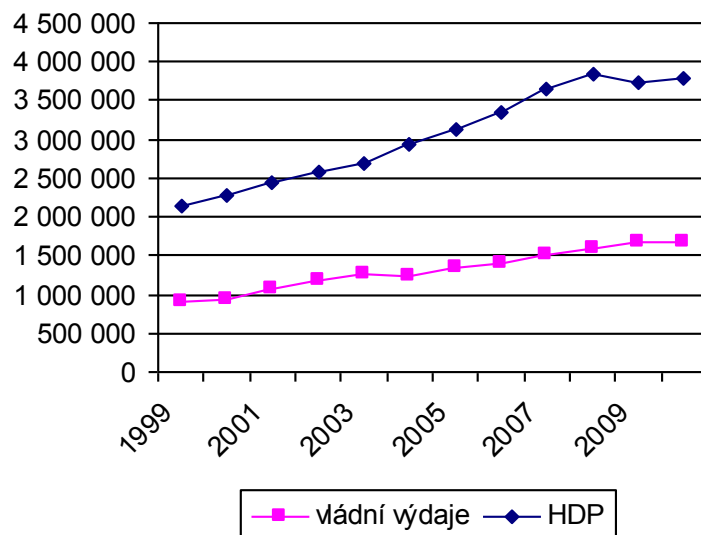
¹² tamtéž

¹³ Franc, A. Globalizace a stát blahobytu (disertační práce). Brno : EsF MU, 2009

¹⁴ tamtéž, s. 84

dosahovaly hodnoty 1 679 693 mil. Kč. V následujícím roce, v roce 2010, vládní výdaje o něco klesly, a to na hodnotu 1 665 240 mil. Kč.¹⁵

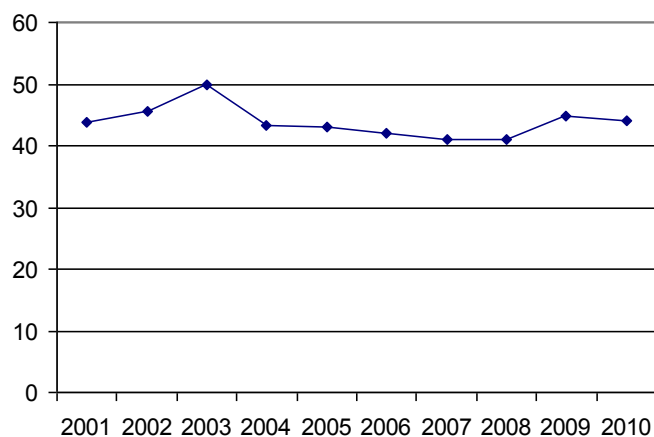
Absolutní hodnotu vládních výdajů ukazuje následující obrázek, ve kterém je zakreslen i vývoj HDP v stejných letech v ČR.



Obrázek 1 Vládní výdaje a HDP (v mil. Kč); zdroj dat: www.czso.cz

Na grafu je vidět, že vládní výdaje rostly i v roce 2009, tedy v roce, kdy HDP klesal. Právě tento nepoměr způsobil poměrně velký nárůst ukazatele poměřujícího vládní výdaje k HDP, který je velmi často používán pro mezinárodní srovnání a vyjadřován v procentech. Jak je vidět na následujícím grafu, zatímco od roku 2003, kdy vládní výdaje dosahovaly 50 % HDP, se poměr vládních výdajů k HDP snižoval (což bylo způsobeno především rychlejším růstem HDP), v roce 2009 došlo opět k poměrně velkému nárůstu, na 44,9 % HDP.

¹⁵ Český statistický úřad. [online]. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/prijmy_a_vydaje_sektoru_vlady_tab2_5



Obrázek 2 Podíl vládních výdajů na HDP (%); zdroj dat: www.czso.cz

Pokud se podíváme rovnou na strukturu vládních výdajů v ČR, největší objem peněžních prostředků je vydáván na sociální dávky. Sociální dávky (bez sociálních naturálních transferů) ještě v roce 1995 dosahovaly výše 171 mld. Kč (z celkových vládních výdajů 813 mld. Kč tak tvořily zhruba 21 %). V roce 1999 se zvýšily na 271 mld. Kč, tedy cca 29,87 % všech vládních výdajů, a v roce 2010 vystoupaly do úrovně 521 mld. Kč, což tvoří přibližně 31,3 % vládních výdajů.¹⁶ Naturální sociální transfery také nepředstavují zrovna zanedbatelnou částku, v roce 2010 činily 222 mld. Kč.¹⁷

Poměrně velký podíl v celkových vládních výdajích zaujímají také náhrady zaměstnancům, které v roce 1995 tvořily zhruba 13,3 % všech vládních výdajů (108 mld. Kč), v roce 1999 16,6 % a v roce 2010 vystoupaly na 17,18 % (286 mld. Kč). Zatímco však sociální dávky každý rok narůstaly, náhrady zaměstnancům v roce 2010 oproti roku 2009 o 2,5 % klesly.¹⁸ Tento pokles byl zapříčiněn řadou škrtů, které způsobily nutnost nejen zmrazit plánované investice, ale vedly také ke snižování platů a propouštění některých zaměstnanců veřejného sektoru.

Následující tabulka ukazuje strukturu výdajů v porovnání k HDP v procentech.

¹⁶ Český statistický úřad. [online]. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/sekter_vladnich_instituci_vladni_defi_cit_a_dluh>

¹⁷ Fiskální výhled České republiky, Ministerstvo financí ČR. [online]. Praha : Ministerstvo financí ČR, květen 2011. ISSN 1804-7998. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/FiskalniVyhled_2011-05_pdf.pdf>

¹⁸ Český statistický úřad. [online]. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/sekter_vladnich_instituci_vladni_defi_cit_a_dluh>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Výdaje celkem</i>	43,0	42,0	41,0	41,1	44,9	44,1
Náhrady zaměstnancům	7,6	7,5	7,3	7,3	7,8	7,6
Mezispotřeba	6,6	6,3	6,0	5,9	6,4	6,2
Sociální dávky jiné než naturální sociální transfery	12,0	12,2	12,5	12,4	13,6	13,8
Naturální sociální dávky	5,5	5,2	5,1	5,2	5,9	5,9
Důchody z vlastnictví	1,1	1,1	1,1	1,0	1,3	1,4
Dotace	1,7	1,8	1,7	1,6	2,0	1,9
Tvorba hrubého fixního kapitálu	4,3	4,5	4,2	4,6	5,1	4,4
Kapitálové transfery	4,9	3,6	2,1	2,7	2,4	2,4
Ostatní výdaje	-0,7	-0,1	1,1	0,5	0,4	0,6

Tabulka 1 Struktura výdajů ku HDP (%); zdroj: www.czso.cz

5. POROVNÁNÍ VLÁDNÍCH VÝDAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY S OSTATNÍMI ZEMĚMI

Podle žebříčku „ekonomické svobody“¹⁹, který sestavuje nadace Heritage Foundation s deníkem Wall Street Journal, je na tom Česká republika nejhůře v oblasti vládních výdajů a korupce. V obou těchto charakteristikách si navíc v posledním roce podle hodnotitelů pohoršila. Oblast vládních výdajů je ohodnocena 44,8 body, přičemž průměr všech 183 zemí zahrnutých do šetření tvoří 63,9 bodu.

V porovnání se zeměmi Evropské unie se vládní výdaje v porovnání s HDP v České republice pohybují pod průměrnou hodnotou, která za všechny země EU tvoří 50,6 %. Menší vládní výdaje pak vykazují následující země: Bulharsko, Estonsko, Litva, Lucembursko, Malta, Rumunsko, Slovensko.²⁰ Přesné údaje týkající se vládních výdajů, stejně jako poměr mezd a peněžitých sociálních dávek v rámci těchto vládních výdajů, ukazuje následující tabulka – vše v porovnání s HDP

¹⁹ Heritage Foundation. 2011 Index of Economic Freedom : The Link between Economic Opportunity & Prosperity. [online]. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <[http://www.heritage.org/index/Country/Czech Republic#government-spending](http://www.heritage.org/index/Country/CzechRepublic#government-spending)>

²⁰ Eurostat. [online]. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tec00023>>

a vyjádřeno v procentech. Z této tabulky je také jasně vidět, že zatímco peněžitých sociálních dávek z HDP menší procento než ČR vyplácí sedm zemí EU, co se týká mezd zaměstnanců veřejného sektoru vykazuje ČR v porovnání s ostatními zeměmi EU nejnižší poměr k HDP.

	Výdaje	Mzdy	Peněžitě sociální dávky
EU27	50,6	11,1	17,0
EA173	50,9	10,8	17,6
Belgie	52,9	12,6	17,2
Bulharsko	38,1	9,3	12,6
Česká republika	44,1	7,6	13,8
Dánsko	58,5	19,2	17,0
Estonsko	40,6	11,9	13,1
Finsko	55,3	14,4	18,1
Francie	56,6	13,4	19,6
Irsko	66,8	11,8	15,9
Itálie	50,3	11,1	19,2
Kypr	46,4	15,9	14,3
Litva	40,9	11,1	13,0
Lotyšsko	44,4	10,2	12,5
Lucembursko	42,5	8,0	15,4
Maďarsko	49,5	10,9	15,9
Malta	42,9	13,6	13,1
Německo	47,9	7,9	17,3
Nizozemsko	51,2	10,0	11,7
Polsko	45,4	10,1	14,8
Portugalsko	51,3	12,2	17,0
Rakousko	52,5	9,7	19,7

Rumunsko	40,9	9,8	13,2
Řecko	50,2	12,1	20,8
Slovensko	40,0	7,7	14,1
Slovinsko	50,1	12,7	17,3
Španělsko	45,6	11,9	15,3
Švédsko	52,9	14,8	15,4
Spojené království	50,4	11,4	15,1

Tabulka 2 Vládní výdaje zemí EU v poměru k HDP (%); zdroj: epp.eurostat.ec.europa.eu

6. ZÁVĚR

Na to, že se vládní výdaje ve vyspělých zemích zvyšují, panuje shoda. Zato na následcích tohoto stavu se ekonomové shodnout nemohou. Stejně jako se objevují časté názory, že vyšší státní zásahy do ekonomiky vedou k nižší efektivnosti a dlouhodobě k nižšímu ekonomickému růstu a vyšší nezaměstnanosti, lze se setkat i s opačnými názory, že vyšší státní výdaje významně napomáhají tzv. sociálnímu rozvoji, tedy vedou k lepšímu školství, k lepšímu zdravotnictví a i k menším rozdílům v příjmech.

O. Schneider (1997) uvádí, že země s větším podílem státu na ekonomice, tedy s větším podílem vládních výdajů, dosahují menšího růstu. Dodává, že zatímco u míry inflace a investic jsou rozdíly mezi zeměmi s malými vládními výdaji a zeměmi s velkými vládními výdaji minimální, co se týká úrovně nezaměstnanosti, lepších výsledků dosahují země s nižším objemem vládních výdajů. Rozdíl je podle něj také v pomalejším růstu tzv. šedé ekonomiky.

Tento příspěvek si nekladl za cíl hodnotit velikost vládních výdajů, autorka se však plně ztotožňuje s kritikou „přebujelého“ veřejného sektoru.

V příspěvku byla na začátku vysvětlena základní teorie, byly zmíněny základní modely a faktory vysvětlující mnohaletý neustálý růst veřejného sektoru, tedy vládních výdajů. Následně byla ukázána aktuální situace týkající se veřejných výdajů v České republice, stejně jako byl objem vládních výdajů v ČR srovnán s ostatními zeměmi Evropské unie.

Literature:

- Český statistický úřad. [online]. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <<http://www.czso.cz/>>

- Eurostat. [online]. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tec00023>>
- Franc, A. Globalizace a stát blahobytu (disertační práce). Brno : EsF MU, 2009
- Heritage Foundation. 2011 Index of Economic Freedom : The Link between Economic Opportunity & Prosperity. [online]. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <<http://www.heritage.org/index/Country/CzechRepublic#government-spending>>
- Peacock, A. T.; Wiseman, J. Determinants of Government Expenditure. In The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. [online] UMI, 1961. s. 12-34. ISBN 0-87014-071-X. [cit. 2011-11-22]. Dostupný na WWW: <<http://www.nber.org/chapters/c2304>>
- Ministerstvo financí ČR. [online]. [cit. 2011-11-23]. Dostupný na WWW: <<http://www.mfcr.cz/>>
- Peková, J. Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. přepr. vyd. Praha : ASPI, 2008. 580 s. ISBN 978-807357-358-4
- Schneider, O. Skromný stát neznamená chudý stát. In Respekt, 39/1997. [online]. [cit. 2011-11-23]. Dostupný na WWW: <<http://www.libinst.cz/clanky.php?id=275>>
- Schulze, G. Ursprung, H. Globalisation of the Economy and the Nation State. In The World Economy. no. 3. 1999. s. 345-352.
- Tomášková, E. Veřejné finance. Brno : Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4177-3

Contact – email

Alena.Kopfova@law.muni.cz