



## Funkční struktura veřejných výdajů v mezinárodním srovnání

Rozhodování o tom, kolik finančních prostředků by mělo být alokováno do jednotlivých oblastí veřejných výdajů, je velmi komplikované a normativní. Závisí totiž na mnoha faktorech, např. na demografické struktuře obyvatelstva, na preferencích obyvatel dané země a na tom, jaký význam přisuzují jednotlivým výdajovým oblastem, na ekonomické vyspělosti země i její aktuální ekonomické situaci, apod. Není přitom snadné nalézt rovnováhu, aby byl přiřazován dostatek financí k udržení kvalitního zdravotního systému, systému vzdělávání, sociálnímu systému a dalších oblastí výdajů. Jako určité vodítko, zda jdou výdaje dobrým směrem, může sloužit porovnání funkční struktury veřejných výdajů mezi různými zeměmi. K analýze výdajů vládních institucí bývá jako hlavní zdroj dat využívána tzv. klasifikace funkcí vládních institucí (COFOG). Cílem tohoto dokumentu je zhodnotit vývoj funkční struktury veřejných výdajů v České republice na základě dat COFOG a také posoudit tuto strukturu v rámci mezinárodního srovnání. Na základě tohoto srovnání budou diskutovány možné důvody odlišné struktury ve vybraných zemích.

Klasifikace funkcí vládních institucí je za Českou republiku publikována Českým statistickým úřadem (ČSÚ) a je vypracovávána v souladu s mezinárodním standardem COFOG<sup>1</sup>. Tvoří součást Systému národních účtů (SNA). Jejím hlavním účelem je zjišťování a mezinárodní porovnávání statistických dat. Klasifikace funkcí vládních institucí slouží ke třídění výdajů podle funkcí – tedy určitých oblastí činností. Výdaje jsou rozlišovány podle toho, jakého socio-ekonomického cíle se skrze tyto výdaje vládní instituce snaží dosáhnout. Takto podrobně rozlišené výdaje poté můžeme sledovat jako výdaje všech vládních institucí celkem, nebo zvlášť pro ústřední vládní instituce, místní vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení.

V následující kapitole bude zhodnocen vývoj struktury a výše výdajů v České republice (dále ČR) a v další kapitole bude provedeno srovnání struktury výdajů ČR s vybranými zeměmi EU.

### 1 Vývoj v ČR

Ke zhodnocení vývoje výdajů v ČR bylo zvoleno období 2005 až 2019. Lze totiž předpokládat, že pandemie vedla k vychýlení některých výdajových položek, které však nebudou mít trvalý charakter. Z tohoto důvodu nebudou ke zhodnocení využívána novější data. V roce 2019 dosáhly celkové veřejné výdaje 2 378 mld. Kč, což představovalo 41,1 % HDP.

Největší část výdajů sektoru vládních institucí představují výdaje na **sociální věci**, které tvoří přibližně 30 %, tedy téměř třetinu celkových výdajů vládních institucí (viz graf 1). Mezi roky 2005 a 2010 se výdaje na sociální věci zvýšily z 11,9 % HDP na 13,5 % HDP, dále pak klesaly na 12,5 % HDP v roce 2019 (viz graf 2).

Druhou nejvyšší položku výdajů vládních institucí tvoří výdaje na **zdraví**. Od roku 2005 do roku 2019 vzrostl jejich podíl na celkových výdajích o 2,2 procentního bodu. Výdaje na zdraví se mezi těmito roky zvýšily z 6,9 % HDP na 7,6 % HDP.

<sup>1</sup> Viz [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification\\_of\\_the\\_functions\\_of\\_government\\_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))





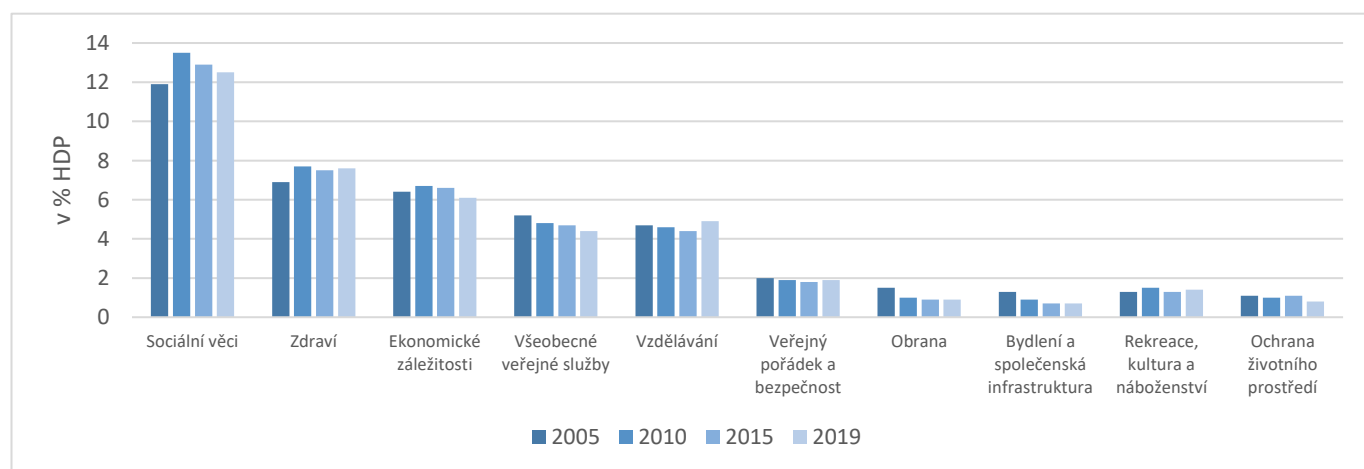
Třetím nejvyšším výdajem jsou výdaje na **ekonomické záležitosti**. Mezi tyto výdaje patří výdaje na dopravu, na oblast paliv a energetiky, těžby a zpracovatelského průmyslu, zemědělství, lesnictví, rybníctví a myslivosti či pošt a telekomunikace. Většinu z těchto výdajů představují výdaje na dopravu, ve sledovaném období tvořily téměř dvě třetiny výdajů na ekonomické záležitosti.

Graf 1: Vývoj struktury výdajů COFOG v ČR (v %)



Zdroj: Eurostat (2022)

Graf 2: Vývoj výše výdajů podle COFOG v ČR v %HDP



Zdroj: Eurostat (2022)





Na **vzdělávání** i **všeobecné veřejné služby** je shodně vydáváno přibližně 11 % z celkových výdajů. Menší podíl na celkových výdajích dále tvoří oblasti **veřejného pořádku a bezpečnosti, rekreaci, kulturu a náboženství**. Nejmenší podíl výdajů pak představují výdaje na oblast **obranu, bydlení a společenskou infrastrukturu** a na **ochranu životního prostředí**.

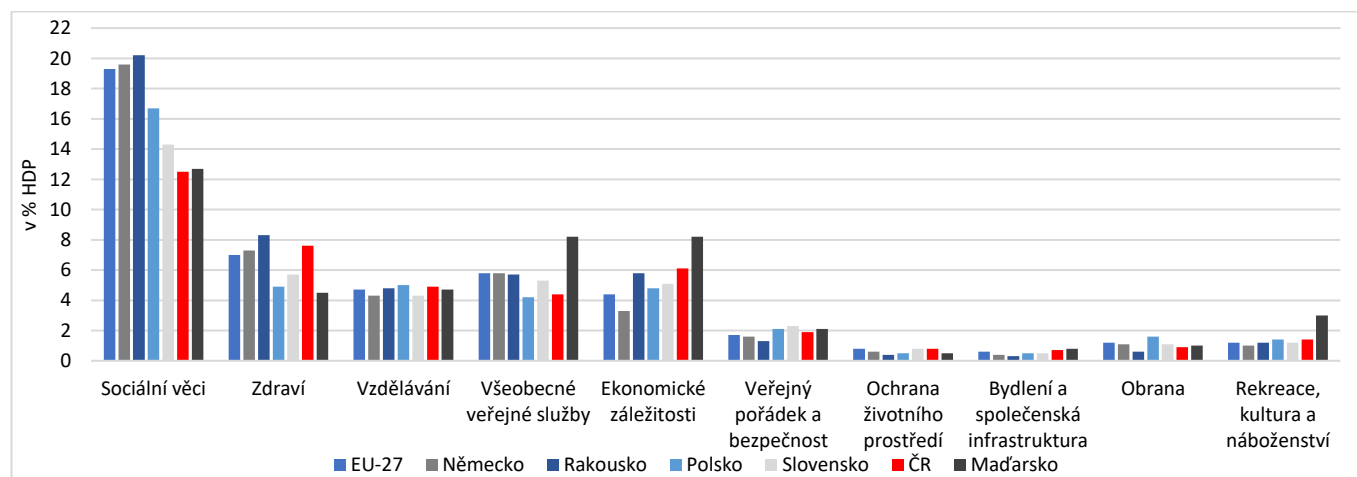
## 2 Mezinárodní srovnání struktury výdajů

Aby bylo možné posoudit, zda je rozdělení výdajů v ČR do jednotlivých oblastí obvyklé, nebo v některých oblastech atypické, je vhodné srovnat tuto strukturu s jinými zeměmi. Pro mezinárodní srovnání funkční struktury veřejných výdajů byly vybrány země Visegrádské 4 (Polsko, Slovensko, Maďarsko), jelikož jsou ekonomicky a kulturně blízké ČR. Dále bylo zahrnuto Německo a Rakousko, jakožto ekonomicky vyspělejší země, avšak kulturně blízké ČR. Pro celkové srovnání s EU je zařazen průměr za země EU (27 zemí).

ČR vydává ve srovnání se zeměmi EU nižší část HDP na oblast **sociálních věcí**, rozdíl mezi ČR a průměrem EU je téměř 6,8 p.b. HDP, a podíl výdajů na sociální věci na celkových výdajích je v ČR více než o čtvrtinu nižší než průměr zemí EU. Naopak výdaje na **zdraví** jsou v ČR vyšší než v ostatních zemích. Zatímco v zemích EU tvoří výdaje na zdraví 15 % z celkových výdajů, v ČR představují tyto výdaje 18,4 %. Více vydává ČR také na činnosti v oblasti **ekonomických záležitostí**. Na **vzdělávání** vydává ČR podobnou částku v % HDP jako ostatní země, podíl těchto výdajů na celkových výdajích vládních institucí je však v ČR vyšší než je průměr zemí EU.

Výdaje ČR na činnosti v oblasti ochrany životního prostředí, bydlení a společenskou infrastrukturu jsou ve výši průměru EU. Na obranu vydává ČR o 0,3 procentního bodu HDP méně než je průměr zemí EU, na rekreaci, kulturu a náboženství naopak vydává o 0,2 procentního bodu HDP více než je průměr zemí EU.

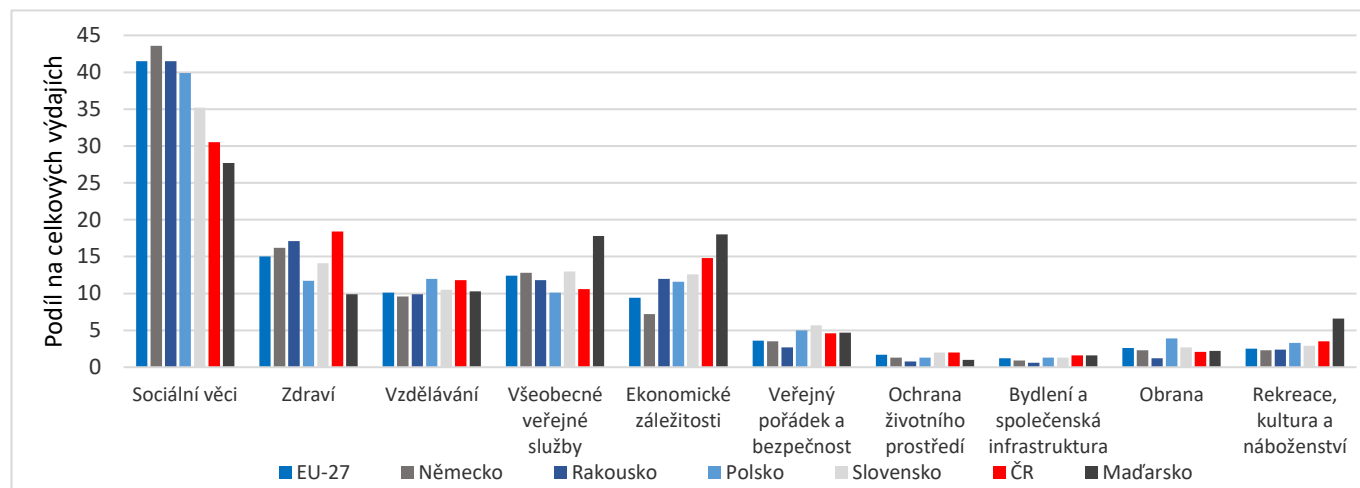
Graf 3: Výdaje ve vybraných zemích a EU-27 v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022)



Graf 4 Struktura výdajů vybraných zemí a EU-27 v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022)

V následujících podkapitolách budou podrobněji rozebrány položky, ve kterých se ČR výrazněji odlišuje od průměru EU. Jedná se o výdaje na oblast zdraví a oblast ekonomických záležitostí, na které ČR vydává nadprůměrné částky, a oblast výdajů na sociální věci, jejichž hodnoty jsou ve srovnání s ostatními zeměmi EU podprůměrné.

## 2.1 Podrobná analýza výdajů na ekonomické záležitosti

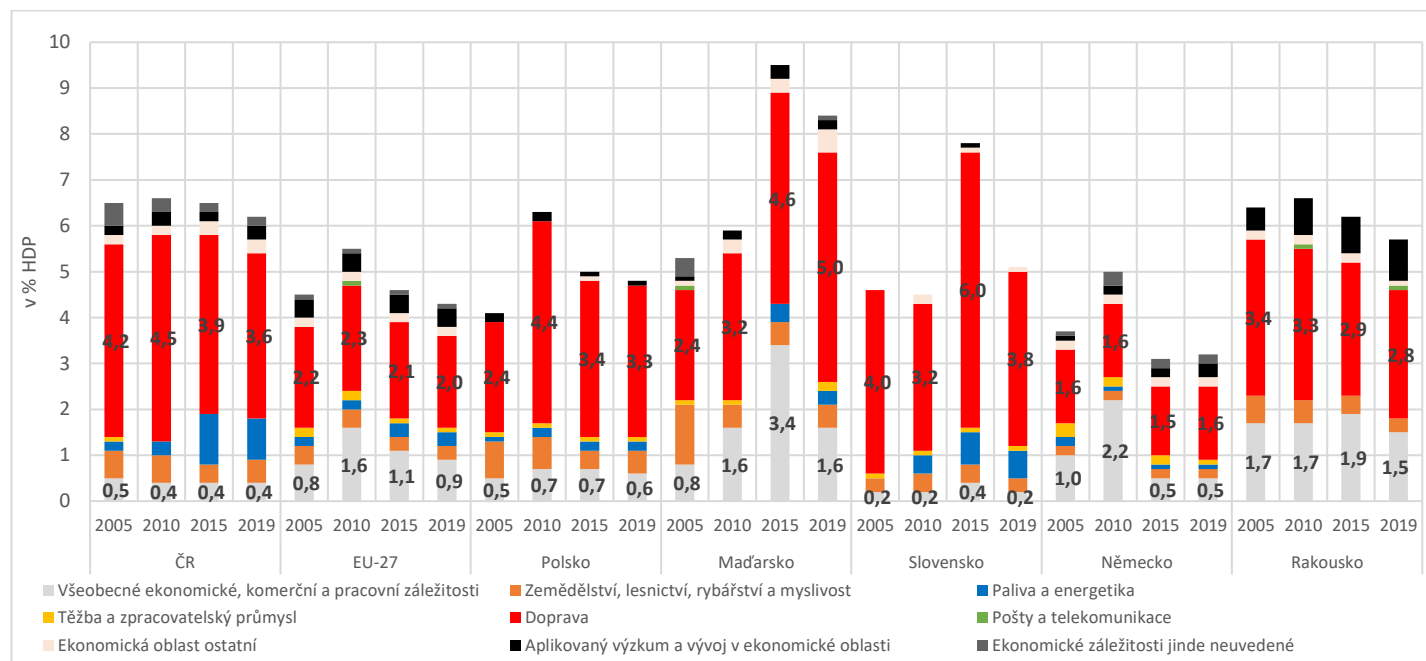
Struktura výdajů na ekonomické záležitosti je znázorněna v grafech 5 a 6. Největší část těchto nákladů tvoří výdaje na oblast dopravy. ČR vydává na oblast dopravy větší část HDP než je průměr EU. Rozdíly jsou vidět v nákladech na dopravu mezi zeměmi Visegrádské 4 a Německem. Může to být způsobeno rozdílem mezi vyspělejšími zeměmi EU, které mají již dopravní infrastrukturu rozvinutější, a méně vyspělými zeměmi, které dopravní strukturu teprve budují. V grafu 7 jsou celkové výdaje na dopravu rozděleny na jednotlivé výdajové položky. Nejvyšší položku představuje tvorba hrubého fixního kapitálu, která zachycuje výdaje na investice. Právě z výše investic je patrné, že země Visegrádské 4 vynakládají vyšší podíl HDP na investice do dopravy než Německo a než je průměr pro země EU. Graf 7 tedy do jisté míry potvrzuje hypotézu o vlivu rozvinutosti dopravní infrastruktury na výši výdajů na dopravu.

V ČR je další nejvyšší položkou výdajů na dopravu mezispotřeba (viz graf 7), kterou tvoří převážně výdaje na opravy a udržování dopravní infrastruktury. Další významnou položkou jsou dotace. Právě výše výdajů na tyto dotace v % HDP, je v ČR v porovnání s ostatními státy několikanásobně vyšší. Tyto dotace zachycují především výdaje na dopravní územní obslužnost. (ČSÚ, 2023)



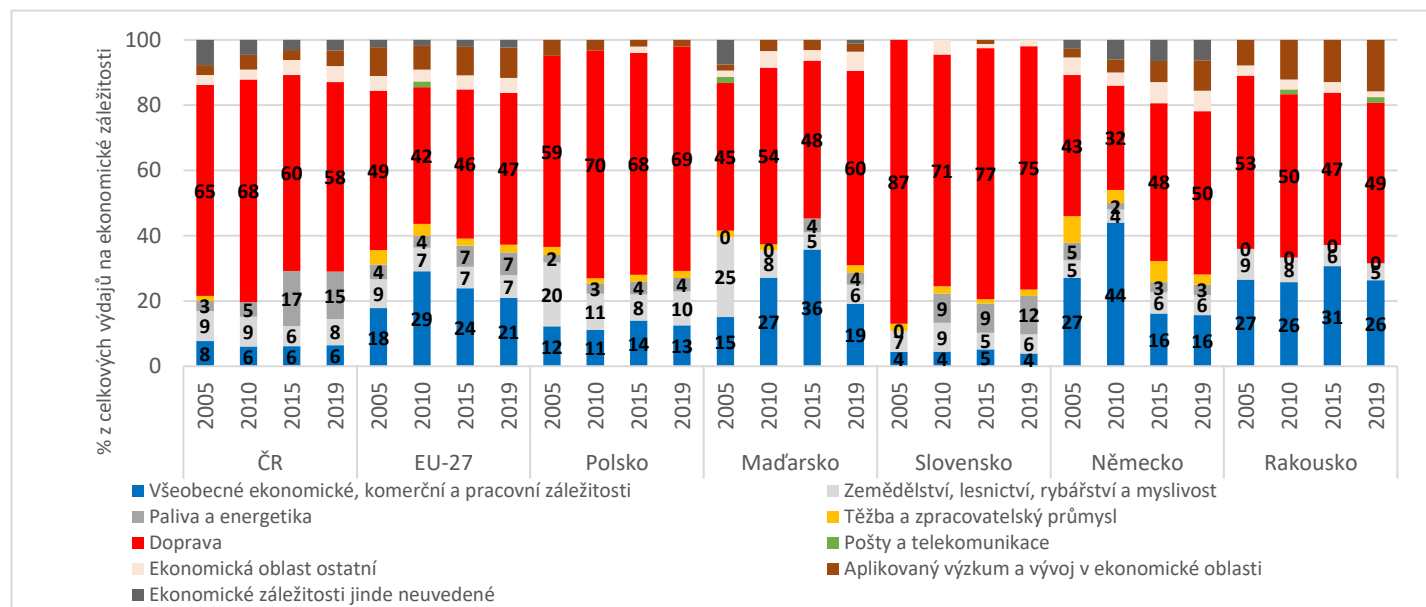


Graf 5 Výdaje na ekonomické záležitosti v % HDP v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022)

Graf 6 Struktura výdajů na ekonomické záležitosti v roce 2019

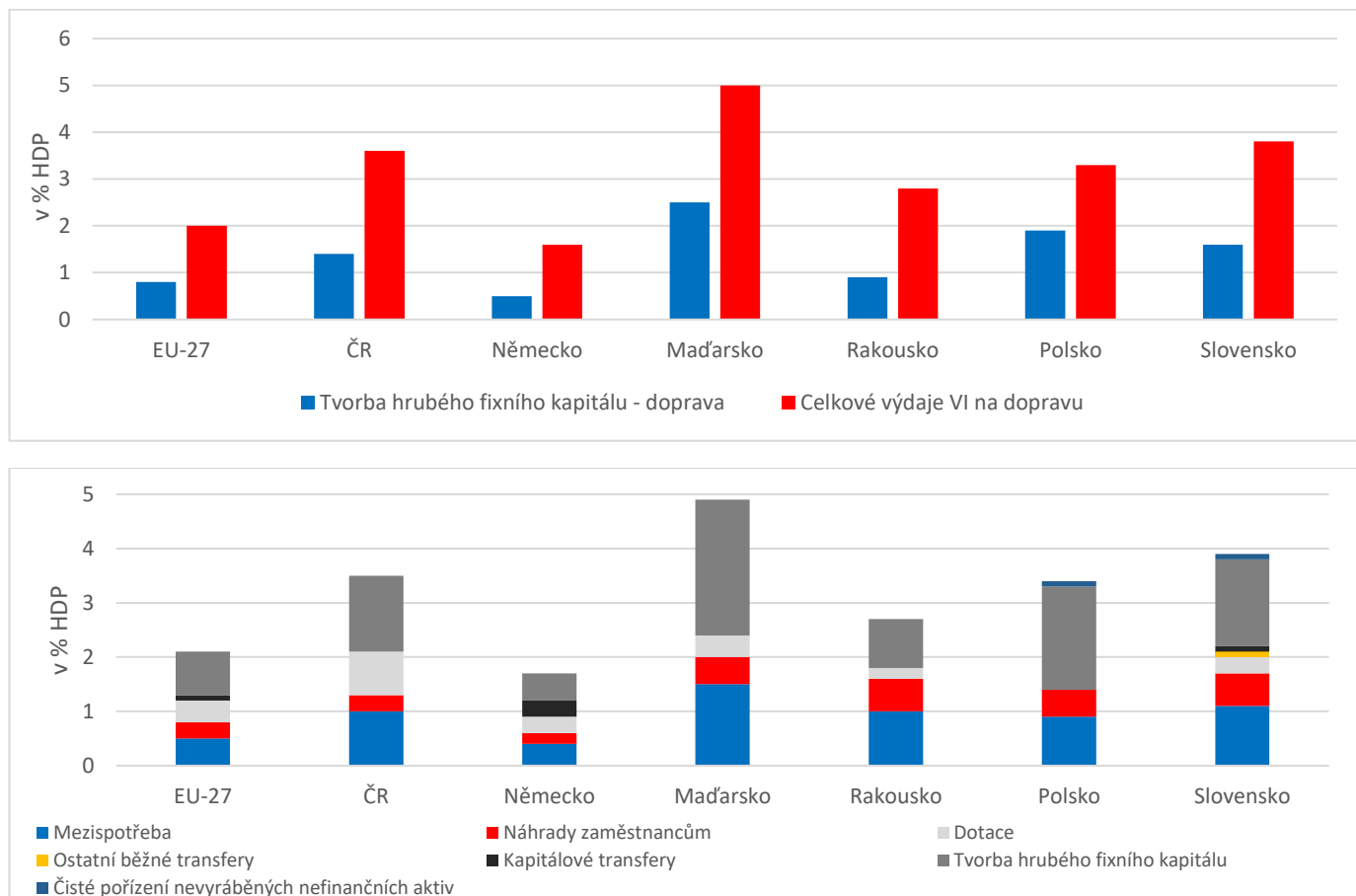


Zdroj: Eurostat (2022)





Graf 7 Investiční výdaje na dopravu ve srovnání s celkovými výdaji vládních institucí na dopravu v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022)

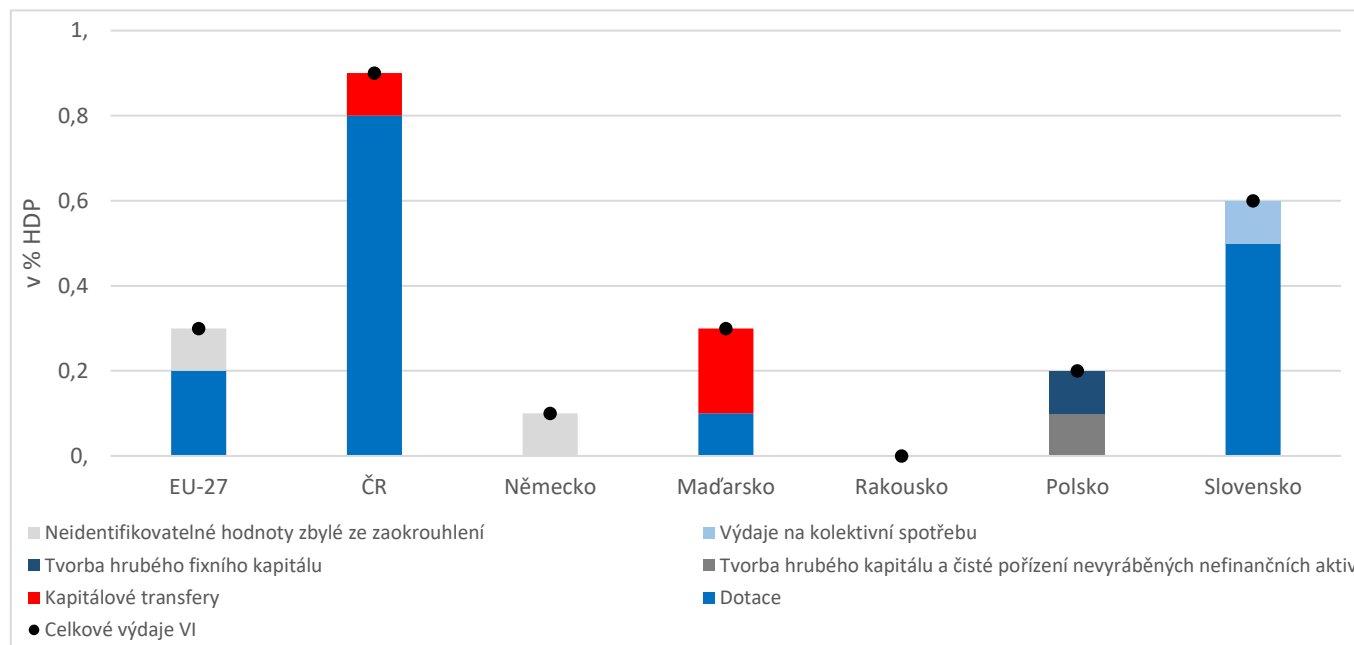
Další oblastí výdajů, na kterou ČR vydává větší část HDP než je průměr zemí EU jsou výdaje na paliva a energetiku. Nárůst těchto výdajů v ČR nastal mezi roky 2010 a 2011 z výše 0,3 % HDP na 0,9 % HDP. Struktura výdajů na paliva a energetiku je znázorněna v grafu 8. Převážnou část těchto výdajů tvoří v ČR položka dotace, v roce 2019 dosáhla výše 45,95 mld. Kč. Většinu těchto dotací představují platby na Obnovitelné zdroje energie. Tento výdaj je složen ze dvou typů plateb – jednak jsou to transfery, které byly (prostřednictvím OTE, a.s.<sup>2</sup>) výrobcům energie vyplaceny ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu (26,20 mld. Kč) a jednak částka, kterou platí v ceně elektřiny její spotřebitelé (19,74 mld. Kč), a je následně přeměrována jako daň přijatá OTE, a.s. a naopak dotace vyplacená OTE a.s. ve prospěch výrobců energie z obnovitelných zdrojů. (ČSÚ, 2023)

<sup>2</sup> OTE, a.s. (Operátor trhu s energiemi) je akciová společnost vlastněná státem. Mezi její hlavní povinnosti patří organizace krátkodobého trhu s elektřinou a plynem a zajištění rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou.





Graf 8 Struktura výdajů na paliva a energetiku v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022)

## 2.2 Podrobná analýza výdajů na zdraví

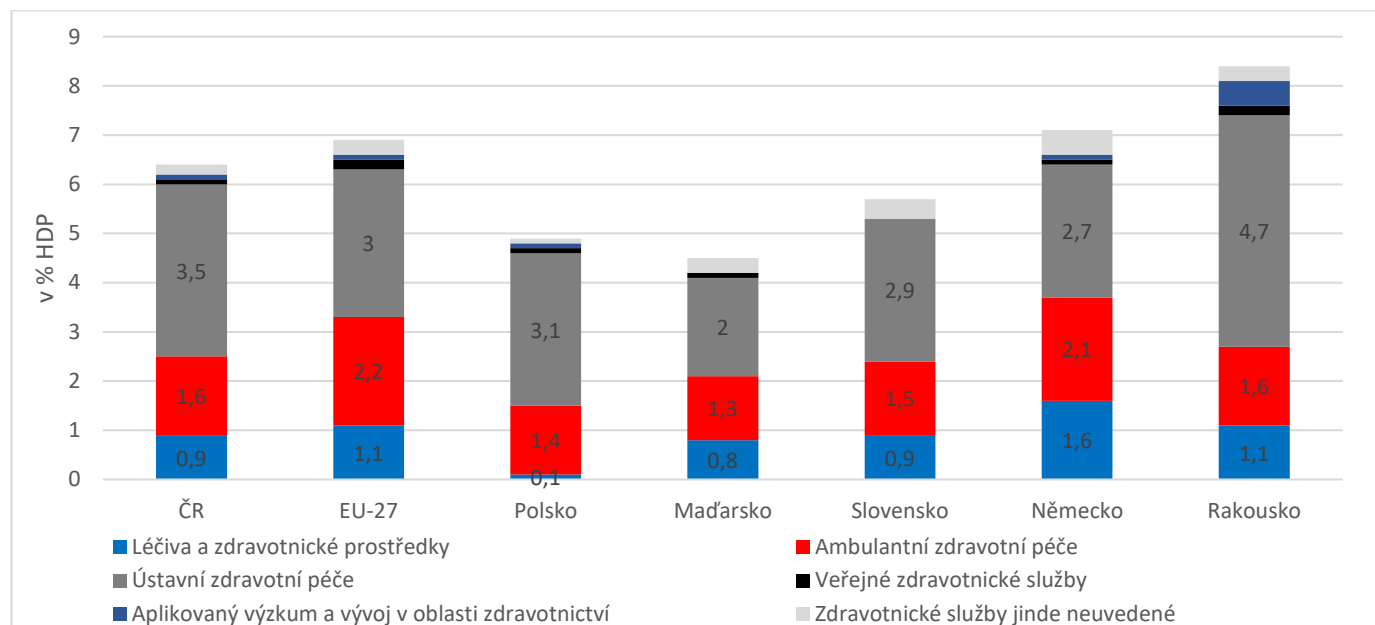
Další významnou výdajovou oblastí jsou výdaje na zdraví. ČR vydává na oblast zdraví větší část HDP než je průměr zemí EU, proto budou v této podkapitole tyto výdaje podrobněji analyzovány. Největší podíl výdajů na zdraví tvoří výdaje na ústavní zdravotní péči. Největší část výdajů na zdraví tvoří v Polsku a Rakousku. V % HDP vydává na ústavní zdravotní péči nejvíce Rakousko, ale i ČR vydává o 0,5 procentního bodu HDP více, než je průměr zemí EU. Nejméně naopak dává na ústavní zdravotní péči Maďarsko. Na ambulantní zdravotní péči a léčiva a zdravotnické prostředky vydává ČR méně než je průměr EU.

Do výdajů na zdraví spadají v případě České republiky také platby za státní pojištění a jsou vykazovány v položce Sociální dávky jiné než naturální sociální transfery (D62). Platby za státní pojištění jsou však zachyceny poté ještě jednou jako jednotlivé položky výdajů na zdraví, a jsou tak započítány dvakrát. ČR za tyto výdaje zaplatila v rámci oblasti výdajů na zdraví 1,2 % HDP v roce 2019. Země EU vydaly na tyto dávky každá v průměru 0,1 % HDP. Z vybraných zemí na tuto položku vydalo nenulovou částku pouze Německo, které vydalo 0,3 % HDP. Může to tedy být důvodem, proč ČR vydává na oblast zdraví vyšší podíl HDP než je průměr EU. Z tohoto důvodu byly výdaje na zdraví v grafu 9 očištěny o položku Sociální dávky jiné než naturální transfery pro všechny zahrnuté země. Po očištění jsou výdaje přibližně srovnatelné s průměrem zemí EU.



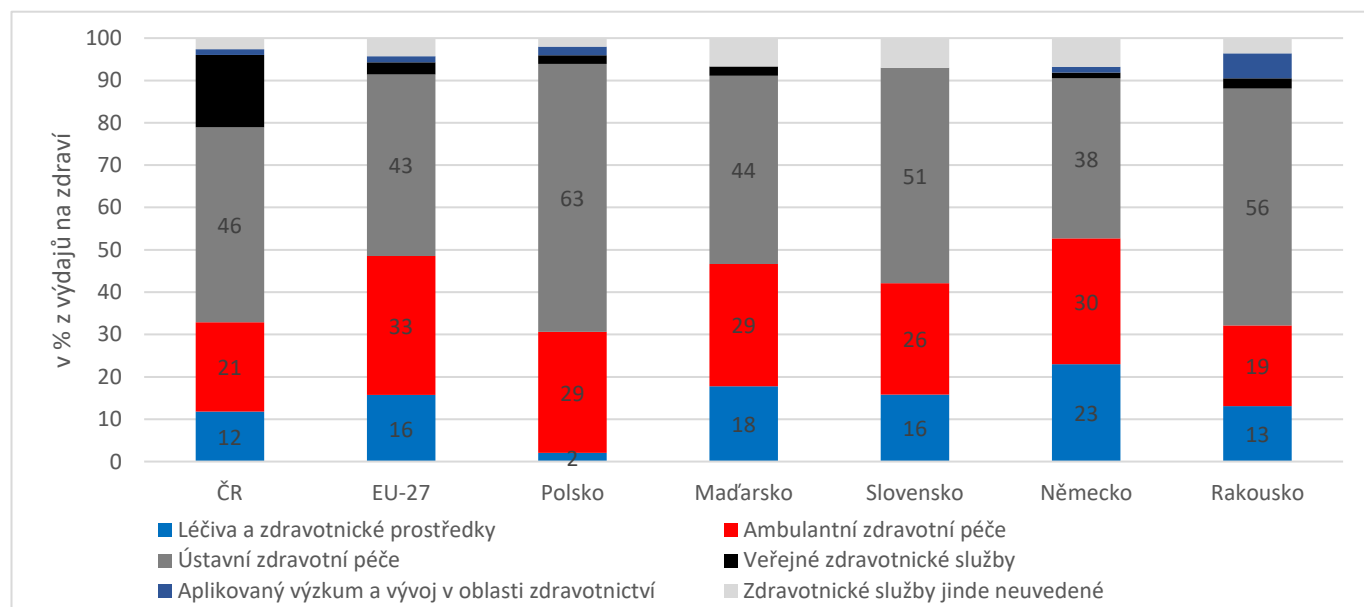


Graf 9 Výdaje na zdraví v % HDP v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022)

Graf 10 Struktura výdajů na zdraví v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022)

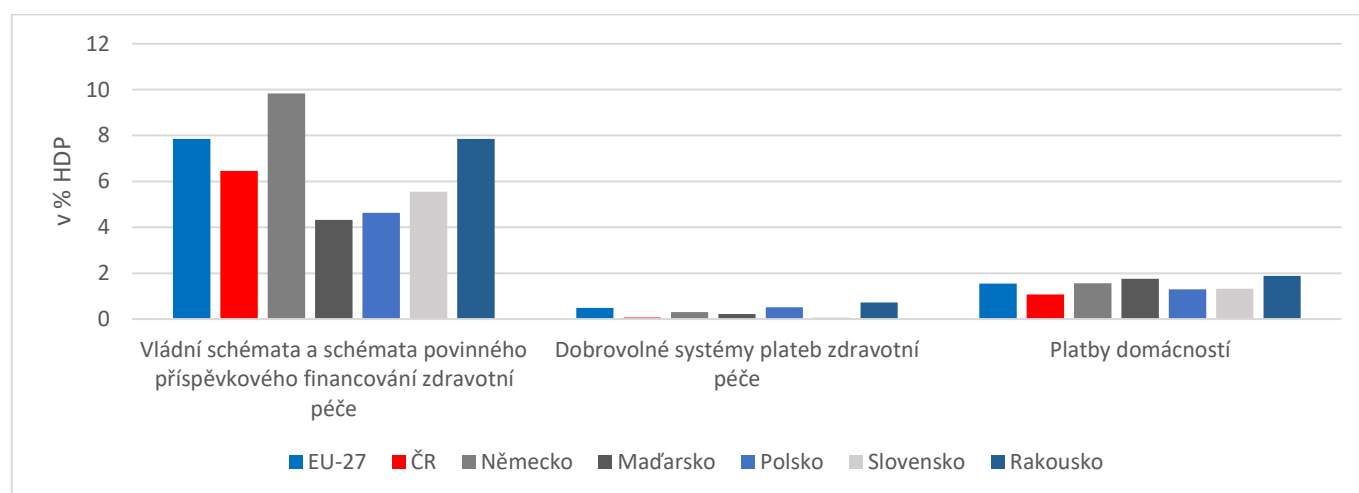






V ČR je také poměrně nízká spoluúčasť pacientů na výdajích na zdraví. Z grafu 11 vyplývá, že část výdajů na zdraví financovaná přímo z kapes domácností a z dobrovolných systémů pro platby zdravotní péče, je v ČR ze všech sledovaných zemí nejnižší. Většina výdajů je financovaná přes veřejné finance a povinné zdravotní pojištění.

Graf 11 Výdaje na zdraví podle zdroje financování v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022a)

### 2.3 Podrobná analýza výdajů na sociální věci

Dále budou podrobně analyzovány výdaje na sociální věci. Výdaje na oblast sociálních věcí představují největší podíl na celkových výdajích pro všechny sledované země. ČR vydává na tuto oblast nejnižší část HDP ze všech sledovaných zemí.

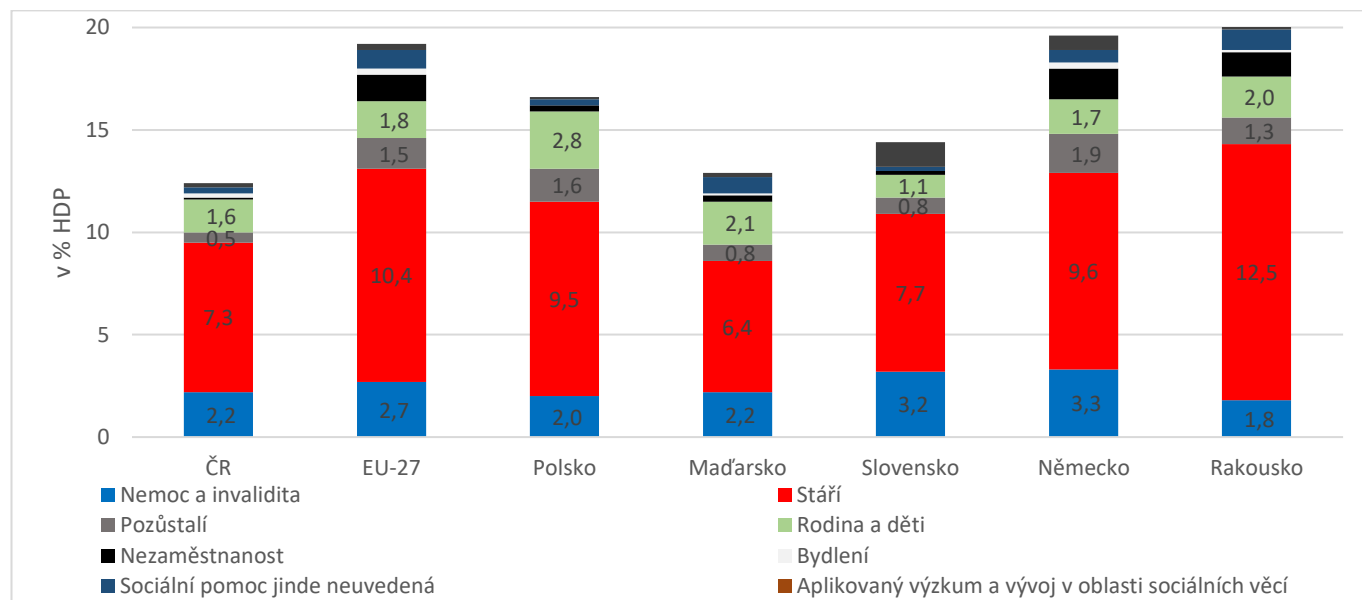
Největší část výdajů na sociální věci tvoří výdaje na stáří. Podle grafu 12 jsou výdaje ČR na dávky ve stáří ze sledovaných zemí jedny z nejnižších; nižší jsou pouze v Maďarsku. Výdaje na penze však mohou být zkresleny a působit podfinancovaně, protože se pro většinu zemí EU jedná o výdaje na hrubé penze, tedy na penze, které podléhají zdanění. V některých případech je z těchto penzí odváděno i zákonné pojistné.<sup>3</sup> V přílohách 1 a 2 jsou grafy srovnávající očištěné výdaje mezi evropskými zeměmi. V příloze 1 jsou srovnávány hrubé výdaje a čisté výdaje (tedy výdaje očištěné o zdanění) na penze. Na základě této přílohy lze konstatovat, že právě v ČR a v Maďarsku penze nepodléhají zdanění ani odvodům na zákonné pojistné.

<sup>3</sup> Viz. ÚNRR: Mezinárodní komparace výše veřejných výdajů na důchodový systém (2019)



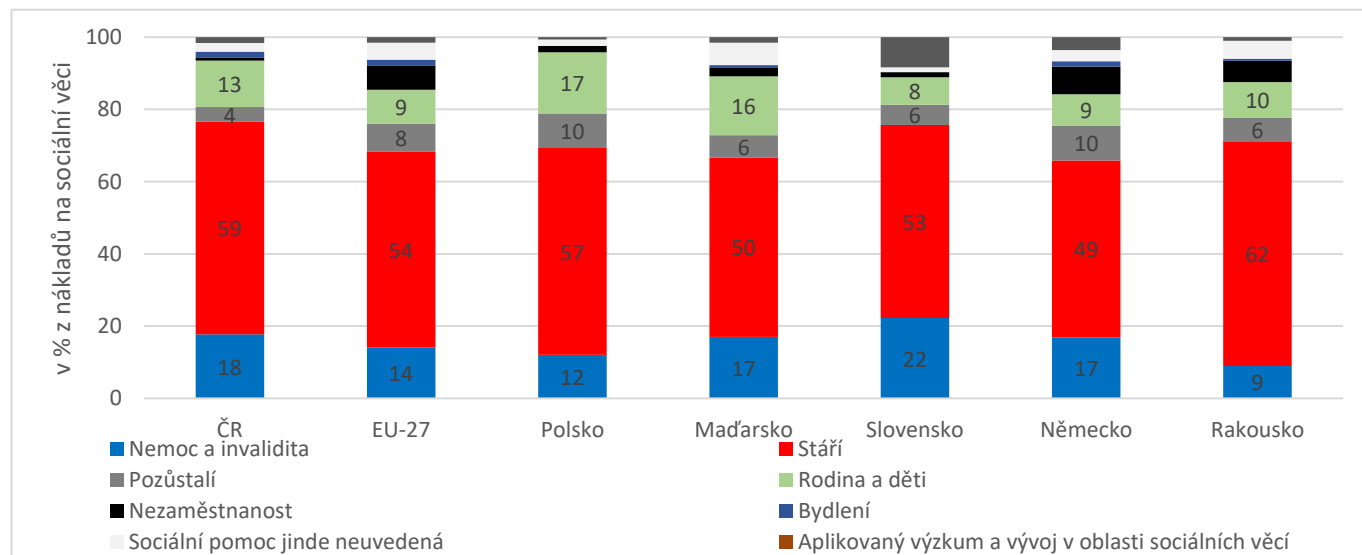


Graf 12 Výdaje na sociální věci v % HDP v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022)

Graf 13 Struktura výdajů na sociální věci v roce 2019



Zdroj: Eurostat (2022)

V zemích, kde je populace starší, jsou vyšší i výdaje na penze, což dokládá graf 14. Výše výdajů na penze může ovlivňovat i důchodová struktura HDP, konkrétně podíl náhrad pracovníkům. Proto je v příloze 2 přiložen další graf,

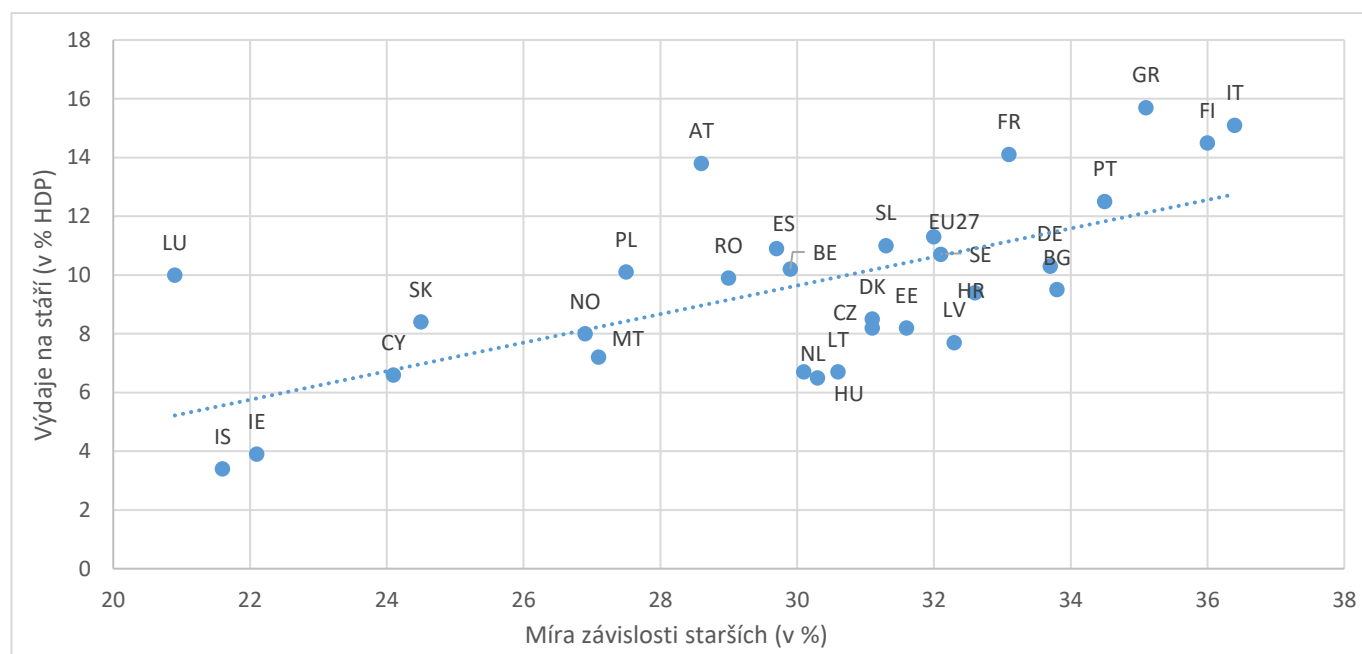




kteřý porovnává hrubé výdaje na penze se srovnatelnými výdaje na penze, které jsou očištěné o všechny výše zmíněné faktory. Jelikož v ČR i v Maďarsku nejsou penze zdaňovány, a zároveň je v obou státech nižší míra závislosti starších a nižší podíl náhrad zaměstnanců než je průměrná výše za země EU, nemůže být prosté srovnání hrubých výdajů používáno jako důkaz podfinancovanosti.<sup>4</sup>

Ve srovnání s průměrem zemí EU vydávají země Visegrádské 4 nižší výdaje na nezaměstnanost. ČR vyplatila v roce 2019 na nezaměstnanost 0,1 % HDP, Polsko a Maďarsko 0,3 % HDP a Slovensko 0,2 % HDP. Oproti tomu Německo na nezaměstnanost vyplatilo 1,5 % HDP.

Graf 14 Závislost výdajů na stáří a míry závislosti starších



Zdroj: Eurostat (2022), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00198>

<sup>4</sup> Viz. ÚNRR: Mezinárodní komparace výše veřejných výdajů na důchodový systém (2019)





### 3 Závěr

Dle zhodnocení vývoje funkční struktury veřejných výdajů ČR lze pozorovat, že mezi lety 2005 až 2019 se tato struktura příliš nemění a podíly výdajů na jednotlivé oblasti na celkové výdaje jsou v tomto období až na drobné odchylky konstantní.

Ve srovnání s ostatními zeměmi EU vydává ČR větší podíl výdajů na oblast ekonomických záležitostí, zdraví a vzdělání. V rámci výdajů na oblast ekonomických záležitostí vydává ČR nadprůměrnou výši výdajů na položky dopravy a paliva a energetika. Rozdílné výše nákladů na dopravu mohou plynout z rozdílné vyspělosti dopravní infrastruktury v jednotlivých zemích, což může částečně vysvětlovat rozdílné výdaje na dopravu mezi vyspělými západními zeměmi a zeměmi Visegrádské 4. Vysoké jsou v ČR také výdaje na opravy a udržování dopravní infrastruktury a výdaje na dopravní územní obslužnost. Důvodem nadprůměrně vysokých výdajů na paliva a energetiku v ČR jsou především platby na Obnovitelné zdroje energií.

Ve výdajích na zdraví hraje značnou roli zahrnutí plateb za státní pojištěnce, které zvyšují výdaje na tuto oblast v ČR. Po očištění výdajů na zdraví o tyto platby jsou výdaje na zdraví srovnatelné s průměrem zemí EU. Dále je nutné brát v potaz, že v mnoha zemích je vyšší spoluúčast pacientů na financování zdravotnictví. To může být důvodem proč jsou výdaje vládních institucí na zdraví v ČR vzhledem k některým zemím EU relativně vysoké.

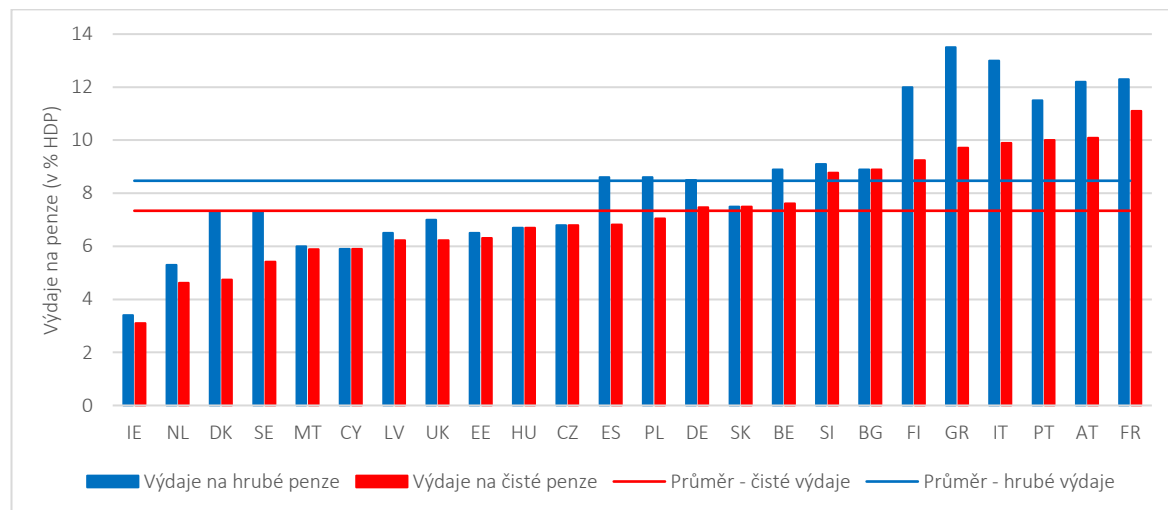
Naopak výdaje na oblast sociálních věcí jsou v ČR pod průměrem zemí EU. Prosté srovnání výdajů vládních institucí na sociální věci však může být značně zkreslující z hlediska hodnocení podfinancovanosti. Jak bylo poukázáno výše, je nutné podívat se na výdaje podrobněji, a zároveň brát v úvahu i souvislosti a podmínky v jednotlivých srovnávaných zemích. Například nižší výdaje na penze v ČR a Maďarsku nemusejí znamenat podfinancování v této oblasti. Vysvětlením je mimo jiné zdanění penzijních příjmů důchodců ve většině zemí EU a rozdílná demografická struktura populace. Země se starší populací mají odlišnou strukturu výdajů než země s mladší populací.





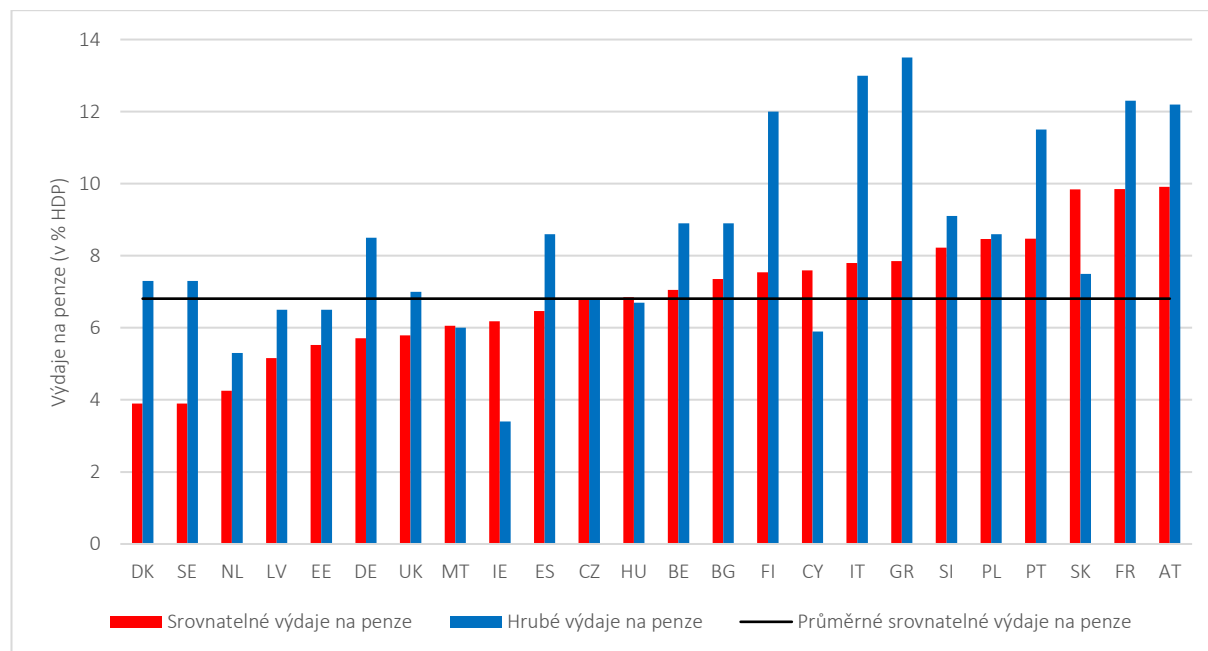
## Přílohy:

Příloha 1 Srovnání hrubých a čistých výdajů na penze (2017)



Zdroj: ÚNRR dle dat EUROSTAT – COFOG (2019), MISSOC, EUROMOD – Country Reports (2015–2018)

Příloha 2 Srovnání výše hrubých výdajů na penze a očištěných výdajů na penze



Zdroj: ÚNRR: Mezinárodní komparace výše veřejných výdajů na důchodový systém (2019)





Úřad  
Národní  
rozpočtové  
rady

## Zdroje

ČSÚ, 2023. Odpověď na dotaz o konkrétním využití prostředků některých položek dat COFOG.

Eurostat, 2022. General government expenditure by function (COFOG). gov\_10a\_exp. [cit. 14.10.2022]. Dostupné z: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en)

Eurostat, 2022a. Health care expenditure by financing scheme. hlth\_sha11\_hf. [cit. 14.10.2022]. Dostupné z: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth\\_sha11\\_hf&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_sha11_hf&lang=en)

Národní zdravotnický informační portál. Zdravotnictví České republiky ve srovnání se státy OECD. Praha: Ministerstvo zdravotnictví ČR a Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR, 2022 [cit. 14.10.2022]. Dostupné z: <https://www.nzip.cz/clanek/477-zdravotnictvi-ceske-republiky-ve-srovnani-se-staty-oecd>. ISSN 2695-0340.

ÚNRR, 2019. Mezinárodní komparace výše veřejných výdajů na důchodový systém. Dostupné z: <https://www.rozpochtarada.cz/publikace/informacni-studie-mezinarodni-komparace-vyse-verejnych-vydaju-na-duchodovy-system/>

