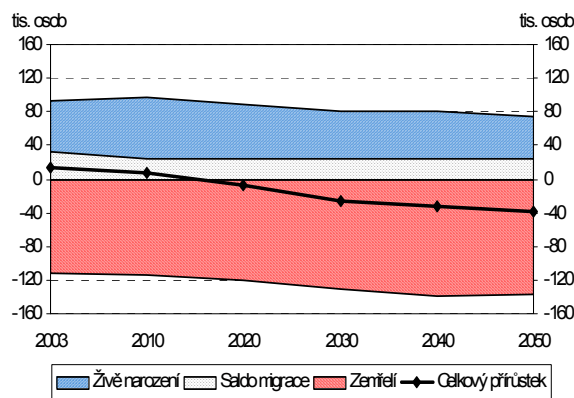


7 Udržitelnost veřejných financí

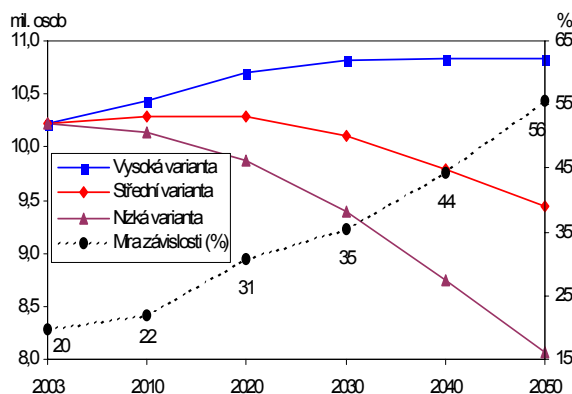
Velkou část veřejných výdajů představují programy, jejichž analýza vyžaduje dlouhodobou perspektivu. Dnešní rozhodnutí v těchto výdajových oblastech vyvolá důsledky, které se projeví nejenom v nejbližších letech, ale často i po uplynutí několika desítek let a s o to větší intenzitou. Z tohoto důvodu a z důvodu radikálních změn demografické struktury obyvatelstva se významně zvýšil zájem o dlouhodobé fiskální projekce a to navzdory vysoké míře nejistoty, která je s dlouhodobými projekcemi spjata. Nejvýznamnější determinantou fiskálního vývoje v následujících desetiletích bude budoucí vývoj struktury obyvatelstva, jejíž podoba je již dnes v hlavních obrysech předurčena. Změna struktury obyvatelstva postihne nejenom veřejné výdaje, ale bude mít dopady i na trh práce a budoucí vývoj produktivity.

V současné době jsou pro Českou republiku k dispozici dvě nové demografické prognózy, jejichž autory jsou Český statistický úřad a Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy. Obě prognózy shodně předpovídají razantní nárůst podílu starších populačních ročníků na celkovém počtu obyvatel, který se projeví ve zvýšených nárocích na udržitelnost výdajových programů cílených na tuto část populace. S cílem zajistit co nejvyšší objektivitu fiskálních projekcí se jejich východiskem stala demografická prognóza ČSÚ, která ve svých důsledcích vyznívá pro veřejné finance méně příznivě než prognóza PF UK.

Graf 7.1: Struktura demografického vývoje



Graf 7.2: Počet obyvatel a míra závislosti



Zdroj: ČSÚ

Poznámka: Míra závislosti je zde definována jako podíl osob starších 65 let na populaci ve věku 15 – 64 let ve střední variantě.

Přes zřetelně odlišný vývoj počtu obyvatel v jednotlivých variantách demografické prognózy se vývoj míry závislosti ve všech třech variantách liší jen marginálně. Narozdíl od většiny západoevropských států kulminuje v přistupujících zemích proces stárnutí populace, reprezentovaný mírou závislosti, přibližně o 20 let později.¹⁸ Česká republika patří k zemím, které mají ve srovnání s průměrem zemí EU-15 spíše mladší populaci, ale na konci horizontu predikce bude podíl starších osob na české populaci výrazně nadprůměrný. Proces stárnutí populace je v České republice ve srovnání se státy EU-15 jednoznačně nejrychlejší.

¹⁸ Podle prognózy PF UK, která sahá do roku 2065, se tendence vývoje míry závislosti mění až v polovině 50. let tohoto století.

Publikace nových demografických projekcí na přelomu tohoto roku byla hlavním důvodem k aktualizaci projekce fiskálních důsledků stárnutí obyvatelstva. Spolu s aktualizací demografických předpokladů byla aktualizována i výchozí datová základna a dílčím způsobem upraveny modely pro výpočet jednotlivých výdajových položek. Makroekonomické předpoklady týkající se vývoje míry ekonomické aktivity, míry nezaměstnanosti a produktivity práce jsou srovnatelné s předpoklady uplatňovanými mezinárodními institucemi¹⁹. Podstatnou změnou oproti výsledkům uvedeným v loňském Programu (PEP 2003) je zohlednění všech podstatných reformních kroků, které byly do doby aktualizace projekce schváleny a které mají bezprostřední dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Ve snaze přispět k posílení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a zmírnění nepříznivých dopadů vývoje demografické struktury obyvatelstva byla v roce 2003 zahájena reforma veřejných financí. Zejména během první fáze reformy byla přijata některá opatření, která snižují míru dlouhodobé fiskální nerovnováhy. Druhá fáze reformy byla zahájena v závěru loňského roku a jejím hlavním cílem je soustředit pozornost na realizaci strukturálních reforem, včetně systémových reforem důchodového zabezpečení a systému zdravotní péče. Do této chvíle se však nepodařilo nalézt politicky přijatelnou podobu dalších opatření a další reformní kroky se teprve očekávají.

Významným krokem ke střednědobé stabilizaci důchodového zabezpečení bylo rozhodnutí o postupném zvyšování důchodového věku na 63 let. Této hranice bude dosaženo v roce 2016 pro muže a v roce 2019 pro ženy, avšak důchodový věk žen zůstane nadále diferencovaný podle počtu jejich dětí. S cílem zvýšit průměrný věk odchodu do důchodu bylo omezeno jedno ze schémat předčasného odchodu do důchodu. Tato varianta předčasného důchodu spojeného s nezaměstnaností bude definitivně odstraněna v roce 2006. Druhé, svým rozsahem významnější schéma předčasného důchodu nicméně zůstalo zachováno. Výdajové straně v budoucnu částečně ulehčí i omezení zápočtu doby studia do doby důchodového pojištění.

Na příjmové straně penzijního systému byly podniknuty kroky, které vyrovnávají efektivní příspěvkovou povinnost zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných a přispějí ke zvýšení příjmů důchodového systému. Pozitivní efekty pro příjmy vládního sektoru jsou očekávány také od zrušení ustanovení umožňujících nárok na starobní důchod v souběhu s příjmem ze zaměstnání pouze za podmínky, že tento příjem nepřekročí stanovenou, relativně nízkou, hranici. Fiskálně neutrální, ale pro penzijní systém pozitivní efekty přinese přesunutí části příspěvků na státní politiku zaměstnanosti do důchodového pojištění.

V rámci druhé etapy reformy veřejných financí byly mezi všemi parlamentními stranami zahájeny diskuse o zásadní systémové reformě důchodového zabezpečení. V průběhu dubna byla ustanovena expertní komise, která by měla exaktně posoudit různé možnosti penzijní reformy, které sahají od parametrických úprav stávajícího systému s definovanou dávkou, přes transformaci na průběžně financovaný systém s definovaným příspěvkem (tzv. NDC) po možnost částečného vystoupení ze systému a přesunutí příspěvků do penzijních fondů (tzv. *contracting out*).

V oblasti zdravotnictví byla podniknuta krátkodobá stabilizační opatření a shodně s důchodovým zabezpečením zvýšena efektivní příspěvková povinnost pro osoby samostatně výdělečně činné. V průběhu roku probíhaly práce na sestavení komplexní reformy

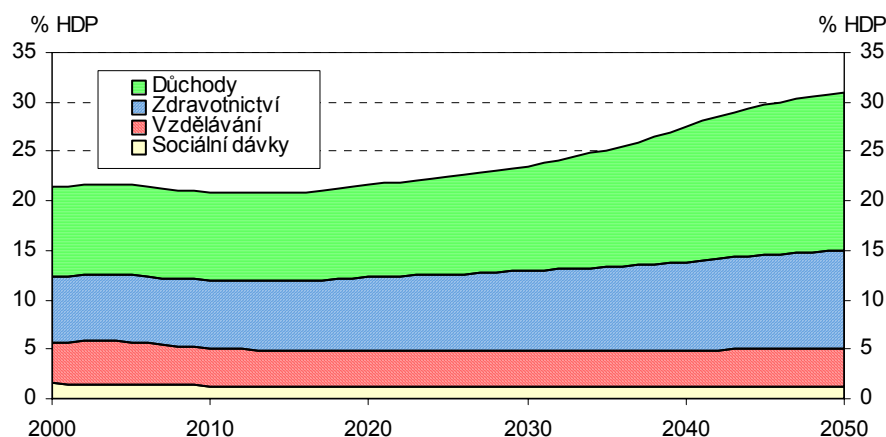
¹⁹ V minulých letech se ČR zapojila do mezinárodních projektů fiskálních projekcí OECD (*Fiscal Implication of Ageing, 2001 a Projections of Health Care, 2002*) a v současnosti je členem pracovní skupiny pro stárnutí populace při Výboru pro hospodářskou politiku EU.

zdravotnictví, které dosud nebyly uzavřeny. Spolu s důchodovým zabezpečením tak zdravotnictví zůstává i nadále druhým nejvýznamnějším rizikem pro udržitelnost veřejných financí.

Důležitá opatření byla iniciována v sektoru vzdělávání. Nový školský zákon si klade za cíl zvýšit flexibilitu vzdělávacích programů a ovlivnit vzdělanostní strukturu populace v České republice tak, aby došlo ke zvýšení podílu osob s ukončeným terciárním vzděláním a snížení podílu osob s úzce (technicky) zaměřeným sekundárním vzděláním. Dlouhodobé projekce tuto skutečnost berou v úvahu prostřednictvím předpokladu o postupném zvyšování podílu populace účastníci se terciárního vzdělávání na úroveň průměru zemí OECD. Tento faktor zpomaluje působení čistě demografického vývoje a zabraňuje poklesu výdajů na vzdělávání výrazně pod úroveň 4 % HDP.

Dlouhodobá udržitelnost bude pozitivně ovlivněna poklesem primárního deficitu z cca 5 % HDP na méně než 2 % HDP, který je výsledkem zvýšení příjmů a omezení výdajů vládního sektoru do roku 2007.

Graf 7.3: Vývoj jednotlivých výdajů závislých na věkové struktuře populace



Zdroj: MF ČR

Značný nárůst výdajů spojených s důchodovým zabezpečením a zdravotním pojištěním lze očekávat zejména ve druhé čtvrtině tohoto století. Tento tlak bude vyvolán výrazně se prodlužující očekávanou dobou dožití zejména mužů, ale i žen. V první čtvrtině století bude tlak na výdajovou stranu částečně, ale zdaleka ne úplně, kompenzován nízkou mírou plodnosti, která bude tlumit expanzi výdajů v oblastech vzdělávání a sociálních dávek rodinám s dětmi. Tyto limitující faktory se však vyčerpají v první čtvrtině století a v následujícím období se výdaje na nejmladší populační ročníky vrací k rostoucímu trendu (vyjádřeno relativně k HDP). Při interpretaci výsledků projekcí je nutné mít na paměti, že dlouhodobé projekce jsou jednak spojeny s výraznými riziky působícími v obou směrech a jednak, že se jedná o projekce současného stavu abstrahující od možných (a vysoce pravděpodobných) budoucích reforem.

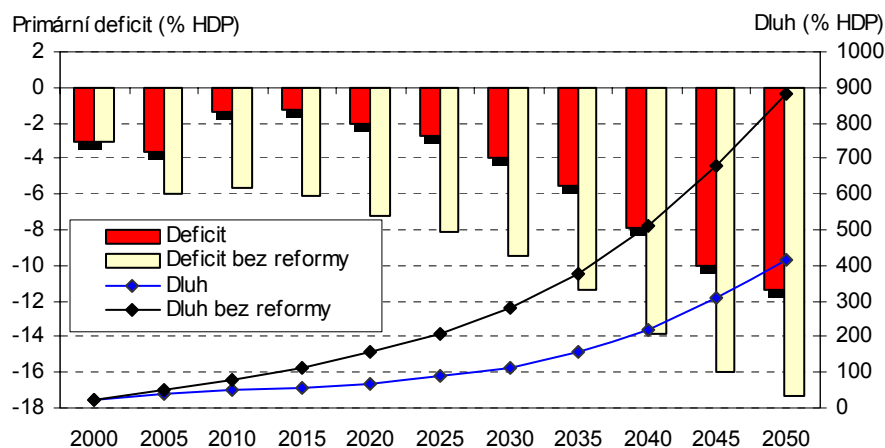
Tabulka 7.1: Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

v % HDP	Rok 2003	Rok 2005	Rok 2010	Rok 2020	Rok 2030	Rok 2040	Rok 2050
Celkové výdaje	62,2	53,1	50,4	51,1	53,1	57,0	60,5
Starobní důchody	6,8	6,8	6,6	6,9	7,8	10,4	12,5
Ostatní důchody	2,4	2,4	2,3	2,4	2,8	3,2	3,5
Vzdělávání	4,5	4,3	3,8	3,6	3,6	3,6	3,8
Výdaje na zdravotní péči (včetně péče o staré občany)	6,7	6,7	6,8	7,4	8,1	9,0	9,8
Úroky	1,3	1,3	1,8	2,6	4,3	8,2	15,6
Celkové příjmy	49,9	49,5	49,1	49,1	49,1	49,1	49,1
z toho: pojistné na důchodové zabezpečení	8,8	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5
Aktiva fondů důchodového zabezpečení							
Předpoklady							
Růst produktivity práce	4,3	2,9	3,4	2,8	2,5	1,8	1,8
Reálný růst HDP	2,9	3,1	3,9	2,3	1,7	0,6	1,1
Míra participace mužů (ve věku 20 - 64)	84,8	84,7	84,9	85,7	84,5	83,6	83,9
Míra participace žen (ve věku 20 - 64)	67,6	67,6	68,1	71,5	72,3	73,9	77,2
Celková míra participace (ve věku 20 - 64)	76,2	76,1	76,5	78,6	78,4	78,8	80,6
Míra nezaměstnanosti	7,8	8,7	7,9	6,5	6,5	6,5	6,5

Zdroj: MF ČR

S cílem kvantifikovat dlouhodobé fiskální dopady reformy veřejných financí byly výpočty porovnány se situací, která zachycuje vývoj příjmů a výdajů v situaci bez provedení fiskálních reforem z roku 2003 a počátku roku 2004. Tento scénář konzervuje nepříznivé rozpočtové trendy minulých let. Dopady konsolidace do primárního deficitu strukturální bilance a veřejného dluhu zachycuje graf 7.4.

Graf 7.4: Primární deficit a veřejný dluh



Zdroj: MF ČR

Přes pozitivní dopady provedené konsolidace je zřejmé, že se veřejné finance stále nenacházejí v udržitelné pozici a že pokud nebudou podniknuty dodatečné kroky usměrňující očekávané zvyšování výdajů, bude jejich nárůst muset být financován vyšším zdaněním jak stávajících, tak zejména budoucích daňových poplatníků nebo omezením rozsahu výdajových programů pro tyto generace. Dosažení fiskální stability a mezigenerační spravedlnosti si tak nevyhnutelně žádá další enormní úsilí v podobě dlouhodobě působících opatření zejména v oblastech důchodů a zdravotnictví s cílem zajistit udržitelnost, ovladatelnost a kvalitu veřejných financí.

Pokud by česká fiskální a rozpočtová politika měla po vstupu do Evropské unie vyhovět požadavkům na fiskální disciplínu stanoveným v Paktu stability a růstu, bylo by nutné provést taková opatření, která by snížila podíl výdajů nebo zvýšila podíl daní na HDP o více než 5 procentních bodů v roce 2008. To znamená, že celkové saldo veřejných financí by mělo být v roce 2008 přebytkové v rozsahu 1,8 % HDP. Následující tabulka srovnáním s rozsahem nezbytné konsolidace bez reformy veřejných financí ukazuje, že provedená reforma výrazně snížila rizika stárnutí populace pro veřejné finance. Tento výsledek je ovšem nutné interpretovat se zvláštní opatrností, neboť snížení z velké části vyplývá z pouhého oddálení expanze výdajů na důchody a z redukce výchozího primárního deficitu, který snižuje tento ukazatel bez ohledu na nepříznivý demografický vývoj. Skutečnost, že vládní dluh ČR je dostatečně vzdálen hranici 60 % HDP v žádném případě nesmí být faktorem, který zpomalí reformní úsilí. Provedené kvantifikace ukazují, že oddalování rozpočtových reforem je nejvýznamnějším krátkodobým rizikem fiskální udržitelnosti. Každý rok oddálení rozpočtových reforem se navíc projeví dodatečnými náklady (cca 0,3 – 0,4 p.b. HDP) na obnovení dlouhodobé fiskální udržitelnosti.

Tabulka 7.2: Rozsah nutné fiskální konsolidace

v % HDP	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
1. Příjmy (oček. skut.)	49,1	49,1	49,1
2. Výdaje (oček. skut.)	50,7	50,6	50,4
3. Primární saldo veřejných rozpočtů (1-2)	-1,6	-1,4	-1,3
4. Rozsah permanentní fiskální konsolidace ⁽¹⁾	5,1	5,3	5,4
5. Udržitelné primární saldo (3+4)	3,5	3,8	4,1
6. Udržitelné celkové saldo	1,8	2,1	2,3
7. Rozsah fiskální konsolidace před reformou	10,9	11,2	11,6

(1) *Permanentní fiskální konsolidace vyjadřuje, o kolik % HDP je nutno trvale (od daného roku) zvýšit daně nebo snížit výdaje, aby Česká republika splňovala pravidla Paktu stability a růstu.*

Zdroj: MF ČR

