

Udržitelnost veřejných financí? Klíčem je nastartování růstu

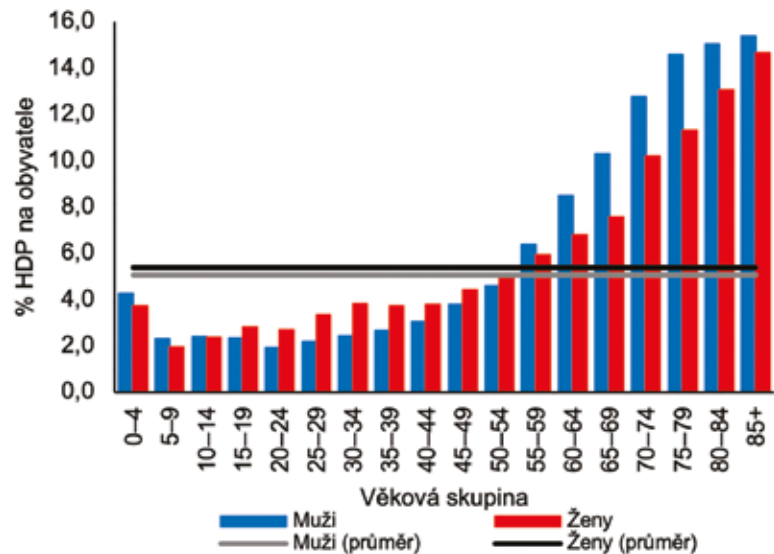
Až do roku 2020 nezískávaly veřejné finance tolik pozornosti a svým způsobem se jednalo o téma, které nečinilo takový rozruch. Proč by také ano? Ekonomika rostla hezkým tempem, inflace se držela okolo svého dvouprocentního cíle a ve veřejných rozpočtech se střídaly roky lehce přebytkové s těmi lehce deficitními. V dobrém slova smyslu bylo Česko pohledem makroekonomů a investorů fiskálně i monetárně nudnou zemí, což je svým způsobem největší pochvala, jakou země může získat. Jenže přišla pandemie a s ní i rozvolnění základního stavebního kamene zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

První novela zákona byla schválena v dubnu 2020 a limit strukturálního deficitu se zvýšil z jednoho procenta na čtyři procenta HDP. Tato právní úprava však nevydržela příliš dlouho, neboť již na podzim 2020 přišla část politické reprezentace s návrhem úpravy daně z příjmů fyzických osob spočívající v opuštění konceptu zdaňování superhrubé mzdy při zachování 15procentní mezní sazby daně a zvýšení základní slevy na

Rozpočtový proces přišel o svoji kotvu, podsekuté veřejné příjmy byly doplněny vyššími veřejnými výdaji na zdravotnictví, které předvedly přímo učebnicový efekt západky a od té doby se drží na soustavně vyšší hladině.

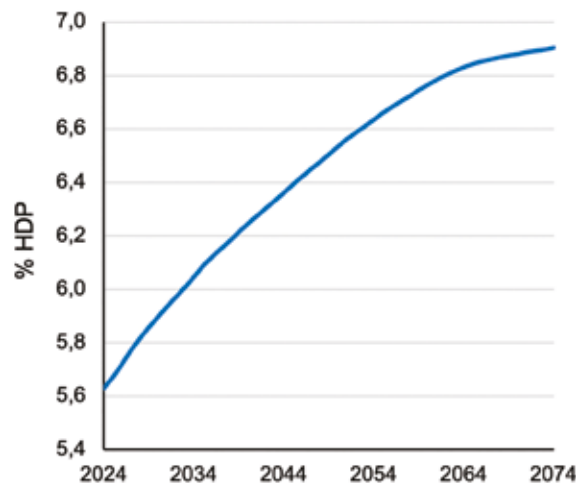
poplatníka. Schválení takto rozsáhlé redukce veřejných příjmů by však neumožnilo dodržet limit strukturálního deficitu pro rok 2021 ani ve výši čtyř procent HDP. Bylo proto přistoupeno k druhé novelizaci zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ta již vůbec žádnou hranici strukturálního salda nestanovila, přičemž při sestavení rozpočtu na rok 2022 mělo být použito Ministerstvem financí odhadované strukturální saldo pro rok 2021 zlepšené o 0,5 p. b. Srpnová predikce tehdy počítala s jeho hodnotou na -6,1 procenta HDP a každý další rok tak měl být tento deficit snížen o 0,5 p. b., dokud nebude dosaženo -1 procenta HDP. Mimochoodem, dnes již víme, že strukturální saldo za rok 2021 činilo pouze -3,3 procenta HDP. I tak však byla přes protesty NRR původní konsolidační trajektorie veřejných rozpočtů nastavena od virtuálního čísla -6,1 procenta.

GRAF 1 Náklady hrazené ze zdravotního pojištění podle věku



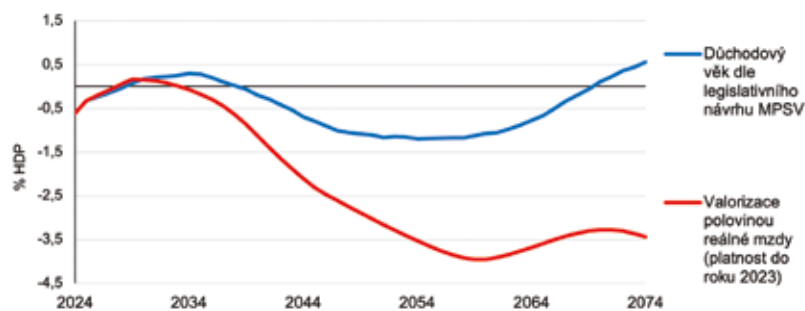
ZDROJ: ČSÚ (2024); VÝPOČTY NRR

GRAF 2 Podíl veřejných výdajů do zdravotnictví na HDP



ZDROJ: ČSÚ (2024); VÝPOČTY NRR

GRAF 3 Saldo důchodového systému na horizontu 50 let



ZDROJ: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); VÝPOČTY NRR

Rozpočtový proces přišel o svoji kotvu, podsekuté veřejné příjmy byly doplněny vyššími veřejnými výdaji na zdravotnictví, které předvedly přímo učebnicový efekt západky a od té doby se drží na soustavně vyšší hladině. Do toho přišla ruská válečná agrese na Ukrajině, která znamenala nutnost zvýšit výdaje na obranu a v důsledku vysokých cen energií závest pro erár velmi drahé energetické kompenzace. Veřejné finance se dostaly do systémových schodků, inflace dosáhla v letech 2022 a 2023 dvojciferných hodnot, ekonomický růst se zcela vytratil. Nirvána byla ta tam.

Popisování a analyzování podobných minulých či aktuálních dat je ve fiskálu zajímavá disciplína. Jaký bude letos nakonec deficit? Jaké výdaje narostou nejvíce příští rok? Které příjmy se v rozpočtu pravděpodobně nenaplní? Tyto otázky nechme ale protentokrát stranou. Na veřejné rozpočty je totiž potřeba se čas od času podívat z ptačí perspektivy. Z většího nadhledu je třeba identifikovat (a pokusit se kvantifikovat) trendy, které budou celý ekosystém veřejných financí ovlivňovat ne zítřka, nýbrž v horizontu 30 nebo 50 let. Při takových úvahách musíme zcela odhlédnout od krátkodobých výkyvů, jako je dočasná inflační vlna, propad reálných mezd nebo kompenzování cen energií. Pro dlouhodobý pohled jsou zcela zásadní jiné faktory. Zejména demografie, které se budu věnovat na dalších řádcích.

Demografie jako klíč veřejných rozpočtů

Nezbytnou součástí všech úvah o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí je především demografický vývoj populace. Demografie významným způsobem ovlivňuje jak výdajovou stranu veřejných rozpočtů (důchody, zdravotnictví, školství nebo sociální služby), tak stranu příjmovou (příjmové daně, odvody na sociální zabezpečení). Projekce demografického vývoje je navíc základním vstupem i do projekce makroekonomické. Tu totiž ovlivňuje kromě jiného právě změna struktury obyvatelstva, neboť i při zachování stejného počtu obyvatel vede vyšší podíl penzistů vůči praceschopné populaci (při dané produktivitě) k nižšímu HDP. V budoucnu tak může nepříznivě se vyvíjející demografie tlačit na veřejné

finance ze tří stran – skrze vyšší výdaje, nižší příjmy a nižší ekonomický výkon.

Například dvě objemově největší výdajové položky českých veřejných rozpočtů – starobní penze a výdaje na zdravotní péči – jsou určovány především naší demografií. U starobních důchodů je provázanost na věkovou strukturu obyvatelstva zřejmá, u zdravotnictví už to tak zřejmé na první pohled není. Přitom přes 60 procent výdajů na zdravotní péči čerpají lidé ve věkové skupině 65+ (graf 1).

To je zároveň odpověď na otázku, proč je klíčový poměr počtu obyvatel v produktivním věku (21–64 let) k počtu obyvatel starších 65 let. Pokud by totiž nedocházelo ke změně demografické struktury, jinými slovy, pokud by česká populace nestárla, zvyšovaly by se výdaje na zdravotnictví proporcionálně s velikostí ekonomiky a podíl výdajů na zdravotní péči by v poměru k HDP nenarůstal. Všechny změny v podílu výdajů na zdravotnictví (graf 2) jsou pouze důsledkem měnící se věkové struktury obyvatelstva. Stárnutí populace tak znamená postupný nárůst celkových výdajů na zdravotnictví a v naší 50leté projekci se veřejné výdaje na zdravotní péči zvýší až o 1,3 p. b. HDP. Připomeňme, že v Česku jsou výdaje na zdravotnictví dlouhodobě hrazeny především z veřejných zdrojů, které se na financování podílí přibližně 85 procenty. Největší podíl je hrazen přímo z plateb zdravotních pojišťoven, které se podílejí na zhruba třech čtvrtinách výdajů na českém zdravotnictví.

Zatímco v roce 2000 připadalo na jednu osobu starší 65 let 4,4 osoby v produktivním věku, v roce 2023 to bylo 2,8 osoby a kolem roku 2060 to bude jen 1,7 osoby. Tlak na zdravotní a penzijní systém bude v 50. letech enormní. Pokud bychom parametry prvního pilíře českého důchodového systému nechali nastaveny dle pravidel a zákonů platících do roku 2023, generoval by v 50. letech dnes lehce deficitní důchodový systém každoroční schodek okolo čtyř procent HDP (cca 300 miliard korun v dnešních cenách). Pokud by se průběžný systém přenastavil dle parametrů současného legislativního návrhu, který naši zákonodárci v těchto dnech schvalují, snížily by se každoroční schodky důchodového systému k jednomu procentu HDP (cca 75 miliard korun v dnešních cenách). Schválení a násled-

né dodržení této úpravy je tak dle mého názoru fiskálním opatřením desetiletí (graf 3).

Postupné zvyšování zákonného důchodového věku nad dosavadní maximální úroveň 65 let působí v projekcích směrem k nižším deficitům prostřednictvím několika kanálů. Jednak zvyšuje projektovanou výši HDP, protože v důsledku pozdějších odchodů do důchodu zůstane vyšší počet pracovníků v ekonomice a proporcionálně s tím dojde i ke zvýšení příjmové strany veřejných rozpočtů. K hlavní změně však dojde na výdajové straně. V rámci důchodového systému sice mírně vzroste výdaje na invalidní důchody a kvůli prodloužení doby pojištění poroste i průměrný nově přiznaný starobní důchod, avšak zvyšování důchodového věku se projeví především ve výrazném poklesu počtu vyplácených starobních penzí. Počet starobních důchodců tak bude v roce 2074 ve srovnání se základním scénářem nižší o 24 procent. Snížení deficitů penzijního systému povede k odpovídajícímu poklesu primárních strukturálních deficitů a k nižší úrovni veřejného dluhu. Jedná se tedy o scénář s dramaticky pozitivním dopadem na úroveň budoucího veřejného zadlužení (graf 4).

Může schodková 40. a 50. léta zachránit více dětí a vyšší produktivita?

Letos jsme v rámci naší Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí sestavili demografický citlivostní scénář označený jako „vysoká plodnost“. Tento scénář reaguje na některá tvrzení, že k udržitelnosti důchodového systému může stačit vhodně zvolená populační politika. Uvažujeme tedy scénář, ve kterém by míra plodnosti v horizontu následujících 10 let zázrakem vzrostla ze současných 1,45 na 2,46 dítěte na ženu a na této úrovni zůstala až do konce projekce. Tato míra plodnosti odpovídá 70. letům 20. století, kdy byla plodnost od konce 50. let nejvyšší (tzv. Husákovy děti). Ostatní předpoklady projekce jako úmrtnost a míru migrace jsme nechali totožné se základní variantou. Hlavním výsledkem této citlivostní analýzy je, že ani mimořádně příznivá kombinace parametrů demografického vývoje nepovede k zajištění stability českých veřejných financí ve 40. a 50. letech. Deficity důchodového systému jsou sice v 60. a 70. letech až o 2 p. b. HDP nižší než v základním scénáři, zároveň ale předpokládaná vyšší plodnost vede k významně vyšším výdajům mimo důchodový systém (školství, rodičovský příspěvek, sleva na děti, zdravotnictví...). Tyto zvýšené výdaje pak v této variantě vedou k vyšším primárním deficitům a rychlejšímu nárůstu dluhu (graf 5). Výše zmíněné zlepšení v deficitech důchodového systému se tak projeví až na konci horizontu projekce.

Další alternativní scénář zachycuje vliv digitalizace a robotizace, respektive jejich dopad na produktivitu práce. Pro posouzení tohoto vlivu sestavujeme scénář „technologická akcelerace“, ve kterém by produktivita práce

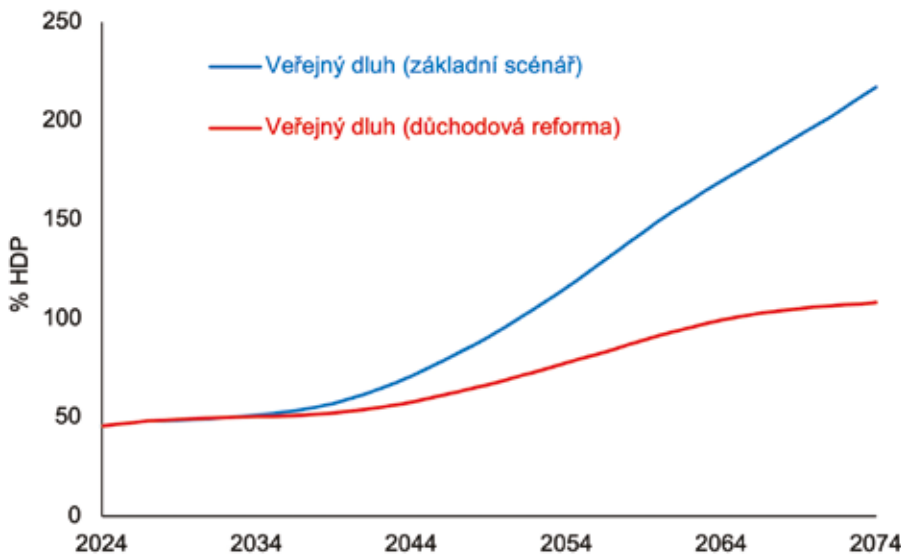
rostla každý rok o 1 p. b. rychleji než ve scénáři základním. Takové zvýšení tempa růstu produktivity sice nepovažujeme v žádném případě za realistické, neboť technologické inovace se v posledních desetiletích na růstu celkové produktivity příliš intenzivně neprojeví. HDP na pracovníka v rozvinutých zemích EU v posledních 15 letech víceméně stagnuje. Tento scénář spíše ilustruje citlivost projekce na změny v růstu produktivity práce. Díky vyššímu růstu HDP na pracovníka dojde ke zvýšení růstu reálných mezd v porovnání se základním scénářem. Příjmová strana rozpočtů vyjádřená v poměru k HDP není ovlivněna, protože dojde k souběžnému

zvýšení reálných příjmů i HDP. Na výdajové straně dojde ke zlepšení hlavně v oblasti výdajů na důchody. Trvale vyšší růst reálných mezd způsobí, že důchody přiznané v předchozích letech budou zaostávat za vyšší reálné mzdy více než v základním scénáři, protože zákonem valorizace důchodů pokrývá pouze třetinu z reálného růstu mezd. Díky vyššímu růstu ekonomiky bude nižší i veřejný dluh (vyjádřený v poměru k HDP) v důsledku rychlejšího růstu jmenovatele. Celkově je zadluženost veřejného sektoru ve srovnání se základním scénářem nižší, ani tento až přehnaně optimistický scénář však nevede sám o sobě k udržitelné trajektorii veřejných financí (graf 5).

Závěr: nastartovat růst a neodkládat systémové reformy

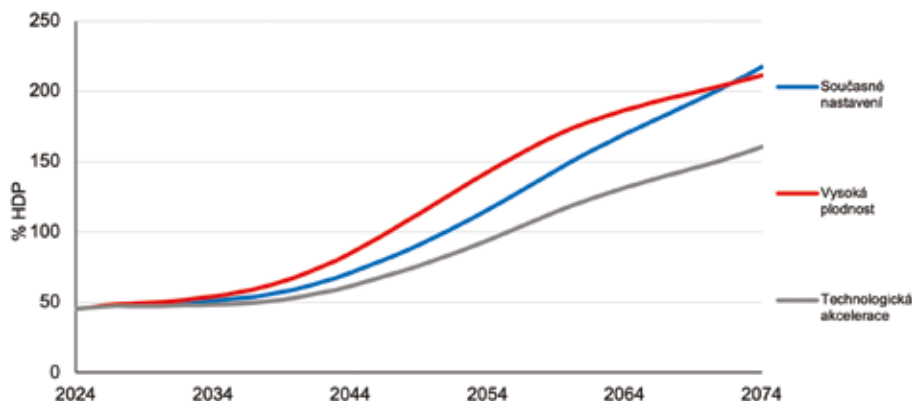
České veřejné finance se stále vzpamatovávají ze šoků, které zažily od roku 2020. Nemohou spoléhat na hospodářský růst, silný růst mezd, bující globalizaci ani stabilní geopolitickou situaci. Nutno zdůraznit, že bez hospodářského růstu je na veřejné rozpočty vždy vytvářen obrovský tlak. Nové výdajové požadavky totiž nelze vykrývat ekonomickým růstem, což je pro Česko po dvou dekadách zcela nová situace. I proto se nyní více debat odehrává na fiskálním poli. Na více strážníků přisedících u jídelního stolu zkrátka nedokážeme reagovat nově upečeným koláčem, a musíme tak trávit více času přemýšlením, jak nejlépe daný koláč rozdělovat. To může fungovat pouze chvíli, avšak co nejdříve budeme muset opět začít hospodářsky růst a koláč začít znovu rozšiřovat. Já vím, to se mnohem snadněji řekne, než udělá. Nastartování hospodářského růstu v této dekádě je klíčovým úkolem české ekonomiky. To vedle našich peněženek pomůže i státní kase. V dekadách následujících se však ve veřejných financích již především kvůli demografickým trendům neobejdeme ani bez systémových úprav a strukturálních reforem v největších výdajových položkách (penze, školství, zdravotnictví). Dlouhodobé projekce naznačují, že situace řešitelná je. Čím dříve však začneme, tím snadněji se s novou situací dokážeme vypořádat.

GRAF 4 Veřejný dluh dle projekce NRR (2024)



ZDROJ: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); VÝPOČTY NRR

GRAF 5 Vývoj veřejného dluhu – srovnání alternativních scénářů se současným nastavením



ZDROJ: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); VÝPOČTY NRR

B | Text Daniel Bárta
www.bankovnictvionline.cz



Lidé si uvědomují, že v penzi si s I. pilířem nevystačí

To, že si lidé v důchodovém věku nejspíše jen s klasickým důchodem nevystačí, je dnes již většinou z nich jasné a potvrzují to konečnými také čísla Asociace penzijních společností, která potvrzuje, že objem majetku ve fondech důchodového spoření stoupá, přičemž už je v nich téměř 2 miliony účastníků. Zároveň se zdá, že penziju přispěla také novela zákona, účinná od tohoto roku. „Za prvních sedm měsíců letošního roku si příspěvek na penziju navýšilo přes 530 tisíc lidí, což je 3,5krát víc než za stejné období v loňském roce. Průměrný příspěvek rychle překonal 900 korun a míří k tisícovce. Lidé také uzavírají penziju častěji, v červenci to bylo rekordních 39 tisíc nových smluv. Lidé v penzijním věku pak začínají systém opouštět, za sledované období byl počet ukončených smluv v kategorii 60 let a více vyšší o 17 %. To všechno jsou důsledky úprav produktu, z nichž některé platí od ledna a ty spojené s výši státních příspěvků pak od července,“ uvádí se ve zprávě asociace.

Positivní je i fakt, že si lidé uvědomují, že spoření na stáří není cesta a že je třeba investovat. Lidé postupně mění své investiční strategie v DPS a začínají být více odvážní. Zatímco ještě před pěti lety bylo v PKF (povinný konzervativní fond, který musí mít každá penzijní společnost a který investuje velmi konzervativně – prakticky jen do státních dluhopisů) zhruba 40 % prostředků účastníků, dnes už je to jen zhruba 20 %. Zbytek peněz pak mají lidé ve vyvážených a dynamických fondech, kde se akciová složka pohybuje mezi 50 a 90 %.



Daniel Bárta

Vystudoval obor Hospodářská politika na VŠE v Praze. V současnosti je doktorandem a vyučujícím na katedře veřejných financí na Fakultě financí a účetnictví. Kromě toho absolvoval kurzy makroekonomie na Barcelona School of Economics a semestr se věnoval daňové problematice na Stálé misi ČR při OECD v Paříži. Nyní působí jako analytik Národní rozpočtové rady.

”

Zatímco v roce 2000 připadalo na jednu osobu starší 65 let 4,4 osoby v produktivním věku, v roce 2023 to bylo 2,8 osoby a kolem roku 2060 to bude jen 1,7 osoby. Tlak na zdravotní a penzijní systém bude v 50. letech enormní.

