

Česko na cestě k udržitelným veřejným financím: ještě není vyhráno

České veřejné finance prošly během posledních čtyř let důležitými změnami. Jedna sada opatření měla za cíl ozdravit rozpočty po covidovém puštění žilou, druhá se zaměřila na udržitelnost veřejných financí v dlouhodobém horizontu. Zatímco v krátkodobé konsolidaci bude nutné pokračovat, u dlouhodobých změn bude prvořadým úkolem udržet nastoupený trend.

Jako každý rok i letos Národní rozpočtová rada (NRR) vydala dva klíčové dokumenty: Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (Velká zpráva) a Zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti (Malá zpráva). Zatímco cílem prvně jmenované je projektovat vývoj českých veřejných financí při současném nastavení na 50letý horizont, ve druhé NRR víceméně technicky posuzuje, jak byla v uplynulém roce dodržována národní fiskální pravidla. Pravidlo strukturální bilance veřejných rozpočtů a dodržení výdajových rámců, pravidlo vládního dluhu a pravidlo rozpočtové odpovědnosti samosprávných celků.

Letos jsme mohli konstatovat, že všechna uvedená fiskální pravidla, jež stanovuje zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, byla dodržena. S výjimkou 547 obcí, které maximální přípustnou míru svého zadlužení překročily. Jelikož jde o necelých devět procent obcí, a to nejčastěji malých, nejedná se o žádné velké drama.

Z tohoto pohledu je mnohem zajímavější soustředit se na závěry takzvané Velké zprávy. Ná-

rodní rozpočtová rada v minulosti upozorňovala, že během covidové pandemie došlo nejen k rozvolnění fiskálních pravidel, ale i zasazení vážných prvků dlouhodobé neudržitelnosti do systému veřejných rozpočtů.

Náprava covidových škod

Jde zejména o permanentní dramatické snížení zdanění příjmů fyzických osob (zrušení takzvané superhrubé mzdy), odbourání dalších daňových příjmů (zejména majetkové daně). Ještě dříve došlo k úpravě vzorce pro automatickou valorizaci penzí do velkorysejší podoby (50procentní příspěvek růstu reálných namísto příspěvku třetivého).

Poměrně rychle se české veřejné finance dostaly do stavu, kdy systematicky generovaly deficit ve výši kolem tří procent, bez ohledu na to, zda se ekonomice daří, či nikoli. Tříprocentní strukturální schodek veřejných rozpočtů je skutečně něco, co dříve či později skončí nárazem do zdi. V takové situaci se neptáme zda, nýbrž kdy.

Bylo tedy zřejmé, že bez konsolidačních opatření české veřejné finance spějí do situace, která je v posledních letech charakteristická spíše pro země jižního křídla Evropské unie. S plánem na konsolidaci nastupovala na přelomu let 2021 a 2022 k moci vláda Petra Fialy, která v průběhu roku prezentovala několik desítek opatření, jež měla české veřejné finance přiblížit k udržitelnosti jak z krátkodobého až střednědobého, tak z dlouhodobého hlediska. Řeč je o takzvaném konsolidačním balíčku a o „malé“ a „velké“ důchodové reformě.

V rámci konsolidačního balíčku bylo schváleno několik opatření, která snížila strukturální deficit veřejných financí z uvedených tří procent HDP přibližně na procenta dvě, jak vyplývá z grafu 1. Jistě bylo možné si představit ambicióznější plán, ale vzhledem k politické realitě (vláda složená z pěti ne zcela homogenních subjektů) lze takovou konsolidaci označit za maximum možného.

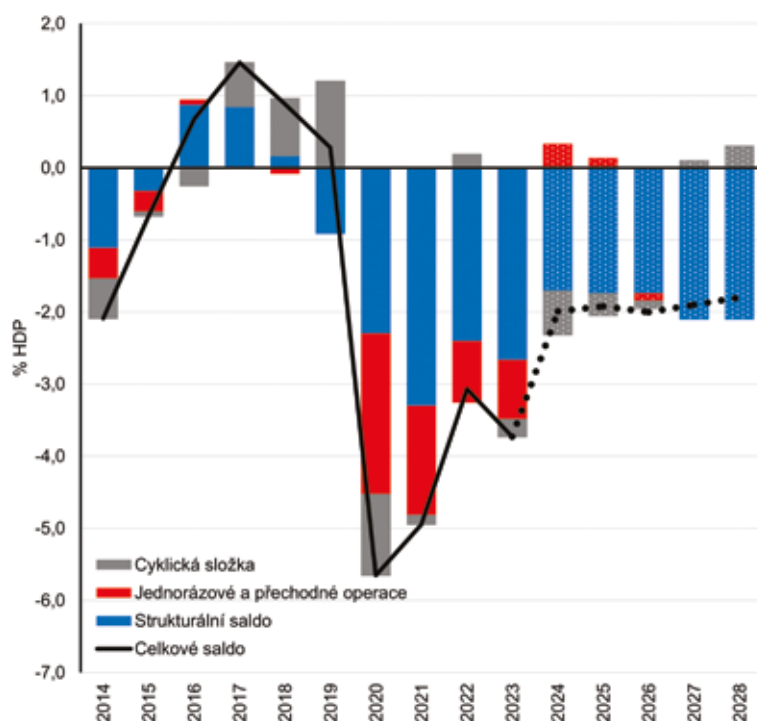
Posun dluhové brzdy na později

Problém je ale v tom, že součástí balíčku byla také novelizace zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, v níž zákonodárci „narysovali“ pevné schody postupného návratu strukturálního schodku veřejných financí zpět k jednomu procentu HDP. Tedy k limitu, jenž byl v našich fiskálních pravidlech zakotven až do jejich rozvolnění v průběhu roku 2020. Pro příští vládu to znamená nutnost dalších konsolidačních kroků, protože bez nich se nepodaří fiskální pravidla plnit nejspíše od roku 2027. Bude proto velice zajímavé sledovat rozpočtové počínání nového kabinetu, ať už v něm zasedne kdokoli.

Mnohem příznivější zprávy tak Národní rozpočtová rada mohla ve své letošní Velké zprávě přinést z hlediska dlouhodobého vývoje veřejných financí. Z jejich projekce pro 50letý horizont totiž vyplývá, že oproti stavu před implementací konsolidačního balíčku i obou penzijních reforem se udržitelnost veřejných financí značně zlepšila. Na dluhovou brzdou narazíme nejspíše kolem roku 2037, a nikoli už v roce 2028, veřejný dluh by za 50 let neměl být vyšší než 178 procent HDP, zatímco projekce z roku 2023 avizovala překročení hranice 300 procent HDP na počátku 70. let, jak je vidět na grafu 1.

Největší příspěvek k uvedenému zlepšení udržitelnosti veřejných financí lze připsat malé i velké penzijní reformě. V jejím rámci pak nejvíce „pomáhá“ navyšování věku odchodu do

GRAF 1 Celkové saldo veřejných financí a jeho rozklad



ZDROJ: ZPRÁVA O DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCÍ 2025 (NRR)

důchodu až na 67 let. Původní vládní návrh byl ještě ambicióznější, ovšem i tento posun stropu věku pro nárok na penzi, jenž je výsledkem následného politického kompromisu, je velice přínosný. Zlepšuje totiž saldo penzijního systému v nehorších letech (přelom 50. a 60. let) o více než jedno procento HDP (viz graf 3).

Druhým nejprínosnějším „vylepšením“ penzijního systému je snížení zápočtu pro přiznávání nových penzí od počátku roku 2026, v neposlední řadě svůj pozitivní efekt přineslo také vrácení vzorce pro valorizaci důchodů před rok 2018 – inflace a třetina příspěvku růstu reálných mezd. Pomalejší valorizace se ovšem projeví nejspíše až

od roku 2029, do té doby jsou totiž penze (vlivem propadu reálných mezd v důsledku inflační epizody) valorizovány jen podle tempa růstu cen. Celkový vliv parametrických změn v penzijním systému zlepšuje jeho saldo v nehorších letech projekce téměř o 2,5 procenta HDP. V dnešních cenách tedy přibližně o 200 miliard korun ročně.

Součástí projekce veřejného dluhu ve Velké zprávě je i několik alternativních scénářů, kde NRR pracuje zejména s různými mírami úhrnné plodnosti, různou mírou růstu produktivity výrobních faktorů v závislosti na technologickém pokroku nebo vlivem výstavby jaderných bloků v Dukovanech.

Rozrodíme Česky?

Za stěžejní lze však považovat alternativní scénáře pracující s různými mírami úhrnné plodnosti, neboť jde o téma, které je silně přítomno ve veřejné debatě o (ne)nutnosti změn penzijního systému. Poměrně často jsme totiž mohli slyšet (a dodnes občas stále slyšíme), že udržitelnost penzijního systému, a tedy i veřejných financí, lze zajistit prostřednictvím zvýšení porodnosti. Takové hlasy sílí zejména ve světle aktuálních dat o klesajícím počtu živě narozených dětí v Česku.

Zvýšení porodnosti lze docílit prakticky dvěma způsoby: 1) zvýšením úhrnné plodnosti, tedy počtu živě narozených dětí připadajících na jednu ženu, 2) zvýšením počtu žen, které budou schopny a ochotny děti rodit. Druhá varianta by v případě Česka připadala v úvahu snad jedině skrze „dovoz“ takových žen ze zahraničí, protože žen se u nás před 20 až 25 lety narodil zhruba poloviční počet v porovnání se 70. lety minulého století.

Zbývá tedy už jen zvýšení úhrnné plodnosti, přičemž zcela ponechme stranou debatu, jak toho docílit. Úhrnná plodnost u nás dnes činí 1,37 dítěte na jednu ženu. Pokud by mávnutím kouzelného proutku vzrostla na 2,46 (nejvyšší úroveň během 70. let minulého století), z hlediska dlouhodobých dopadů na veřejné finance by se nezměnilo téměř nic.

V projekci veřejného dluhu by to zpočátku znamenalo dokonce jeho mírný růst nad úroveň základního scénáře (zvedly by se veřejné výdaje na jesle, školky, školy a zdravotnictví) a teprve v poslední dekádě projektovaného 50letého horizontu by se veřejný dluh oproti základnímu scénáři zlepšil. Ovšem nijak zásadně. V polovině 70. let by činil přibližně 167 namísto 178 procent HDP. Závěr je zcela jednoznačný: bez provedených změn v penzijním systému Česko nemá šanci se zdravými, a tedy udržitelnými veřejnými financemi přežít.

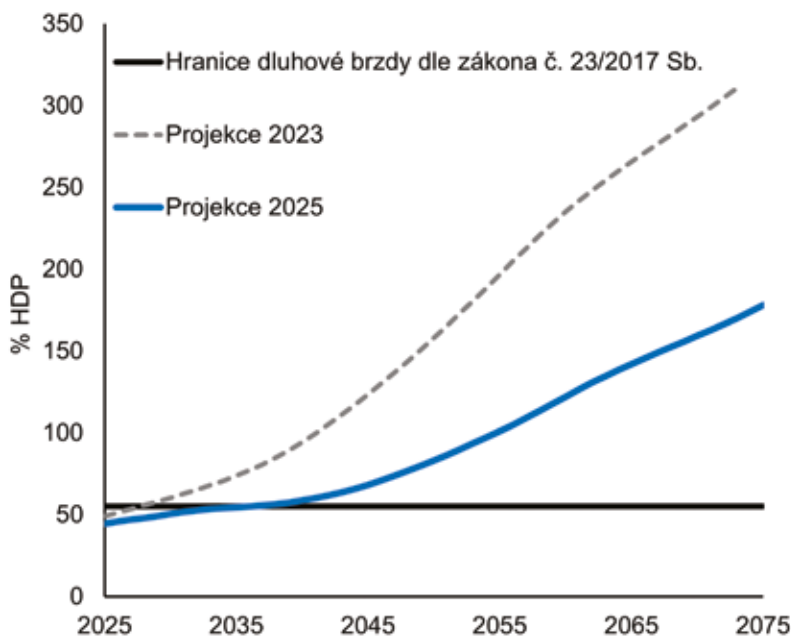
Stejný závěr vyplývá i z alternativního scénáře, který předpokládá rychlejší růst produktivity výrobních faktorů díky technologickému pokroku – k mírnému snížení úrovně dluhové kvóty na 50letém horizontu sice dojde, avšak ne dost na to, abychom mohli říci, že změny v penzijním systému jsou, respektive byly zbytečné.

NRR se v dlouhodobé projekci vývoje veřejných financí zabývala také vlivem demografického stárnutí na zdravotnický systém. I zde se dá očekávat růst výdajů na zdravotnictví v poměru k HDP. A to ze současných necelých 6,5 procenta na přibližně 7,7 procenta kolem roku 2075, přičemž deficit zdravotnického systému se ze současné úrovně 0,02 procenta HDP prohloubí na 1,6 procenta HDP.

Vydržet a nepolevovat

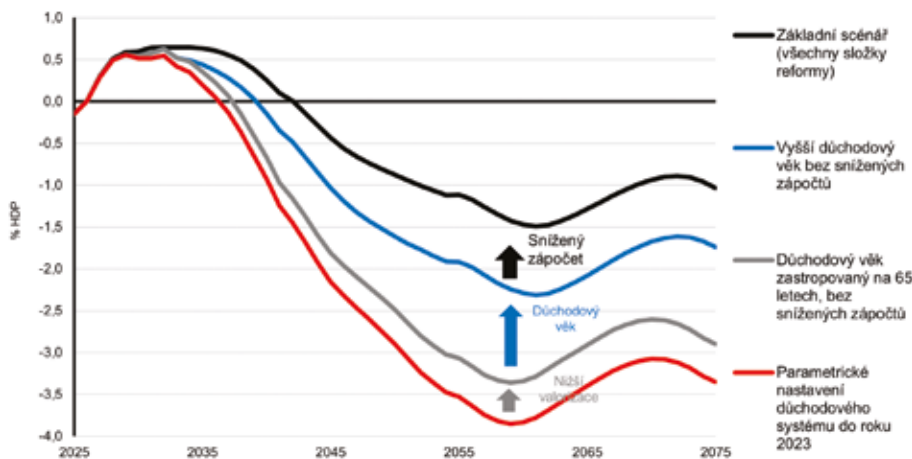
České veřejné finance byly během posledních dvou až tří let přiblíženy k trajektorii dlouhodobé udržitelnosti. K jejímu úplnému dosažení ale ještě bude nutné nějakou práci odvést. Úkol pro příští vládu či vlády je poměrně jednoduchý, přestože nepopulární. V konsolidaci zaměřené na krátkodobý a střednědobý horizont budeme muset pokračovat. Už jen proto, abychom splnili vlastní fiskální pravidla.

GRAF 2 Srovnání projekcí veřejného dluhu dle NRR (2025 vs. 2023)



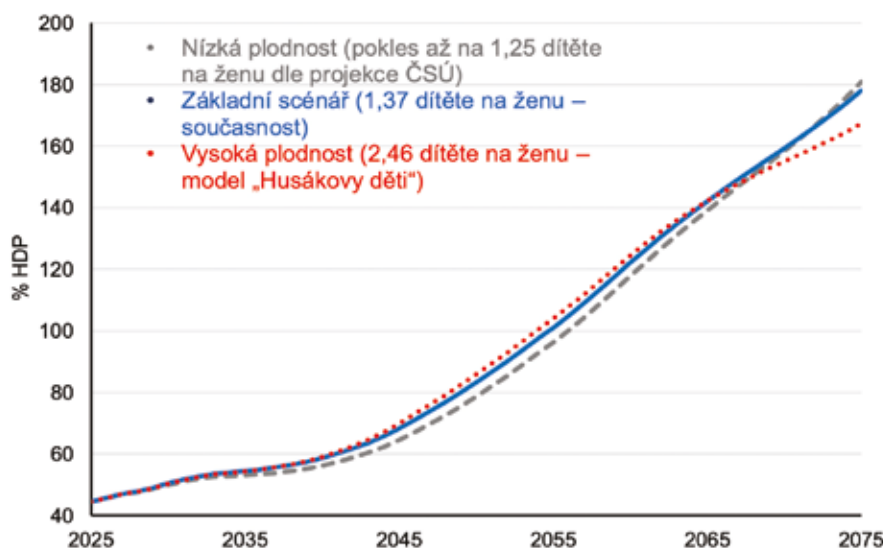
ZDROJ: ZPRÁVA O DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCÍ 2025 (NRR)

GRAF 3 Příspěvky jednotlivých „složek“ důchodové reformy ke změně salda penzijního systému



ZDROJ: ZPRÁVA O DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCÍ 2025 (NRR)

GRAF 4 Úhrnná plodnost a vývoj veřejného dluhu



ZDROJ: ZPRÁVA O DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANČÍ 2025 (NRR)

Co se týče dlouhého období, pro české veřejné finance by bylo nanejvýš žádoucí, aby nedošlo k demontáži pozitivních změn, jež byly provedeny v penzijním systému. Je tedy třeba znovu zopakovat, že nás nezachrání ani roboti, ani to, když se české ženy zázračně rozrodí. Jakékoli vrácení parametrů před rok 2024 bude znamenat jen zhoršení udržitelnosti penzijního systému (a tedy veřejných financí) a mnohem bolestivější změny, které budou nakonec muset být stejně provedeny později.

V neposlední řadě by nás neměla mást ani skutečnost, že penzijní systém aktuálně vykazuje výrazně příznivější stav než loni či předloni nebo že se v nejbližších letech pravděpodobně dokon-

ce dostane do přebytku. Jde pouze o dočasný jev, k němuž dochází pouze proto, že takzvaná generace Husákových dětí je početná, nachází se na vrcholu svých kariér i příjmů. Navíc solidně rostou nominální mzdy, takže se do systému vybírá víc, než se možná očekávalo. Situace se ale začne dramaticky měnit už počátkem příští dekády. To je čistá matematika.

B Text Petr Musil, Národní rozpočtová rada
www.bankovnictvionline.cz

”

Poměrně rychle se české veřejné finance dostaly do stavu, kdy systematicky generovaly deficit ve výši kolem tří procent, bez ohledu na to, zda se ekonomice daří, či nikoli.



Petr Musil

Absolvoval Ekonomicko-správní fakultu Masarykovy univerzity v Brně, kde dále působil jako odborný asistent a v roce 2007 obhájil svou disertační práci. Mezi jeho další působiště patřily Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky při ESF MU v Brně nebo Bankovní institut vysoká škola, kde mezi lety 2014 a 2016 vedl katedru financí a ekonomie. Nyní působí jako odborný asistent katedry mezinárodního obchodu na Metropolitní univerzitě Praha, kde vyučuje kurzy zaměřující se na ekonomickou teorii a mezinárodní obchod. Od roku 2015 také přispívá do médií jako ekonomický redaktor, od roku 2020 na zpravodajský web CNN Prima News a jako ekonomický expert či moderátor na stejnojmenné zpravodajské televizi. Na svém kontě má desítky odborných publikací zaměřených na oblasti fiskální, měnové či energetické politiky, trh práce a problematiky mzdové diferenciace. Do Národní rozpočtové rady jej Poslanecká sněmovna zvolila v listopadu 2022.