IDEA CERGE EI
PROJEKT NÁRODOHOSPODÁŘSKÉHO ÚSTAVU

Krátká studie 1/2012

(NE)UDRŽITELNOST (DLUHU) VEŘEJNÝCH FINANCÍ

6. 2. 2012

PETR JANSKÝ, ONDŘEJ SCHNEIDER

Shrnutí:

- *České veřejné finance se zdají být relativně bezproblémové v krátkém období, v delším horizontu má ale Česká republika i kvůli předpokládanému stárnutí populace vážný problém s rostoucími výdaji a neudržitelným dluhem veřejných financí.*
- *Predikce Ministerstva financí ukazují, že dluh veřejných financí převýší velikost ročního hrubého domácího produkutu (HDP) v roce 2040 a do roku 2050 by dluh mohl dosáhnout až úrovně 160% HDP.*
- *Pro zvrácení tohoto trendu a dosažení udržitelnosti veřejných financí jsou nutné výrazné změny veřejných politik a veřejných financí, které nyní nejsou zvažovány vládními ani opozičními politickými stranami.*
- *Pro udržení stejného podílu dluhu na HDP jako dnes v roce 2050 by bylo nutné od roku 2012 provést výrazné změny ve veřejných rozpočtech. Tyto změny odpovídají fiskální mezeře o velikosti 2.2% HDP a tedy například potřebě zvýšit sjednocenou sazbu daně z přidané hodnoty až na téměř 23%, nebo zrušit všechny výdaje pěti středně velkých ministerstev, nebo snížit průměrný starobní důchod o 30% na zhruba 7300 Kč. Navíc každé oddálení zavedení podobných opatření nutně zvyšuje potřebnou velikost těchto opatření.*
- *Realistická strategie na cestě k udržitelným veřejným financím by měla zahrnovat relativně rychlé a radikální úpravy veřejných politik a změny výdajů, příjmů i institucionálního nastavení veřejných financí.*

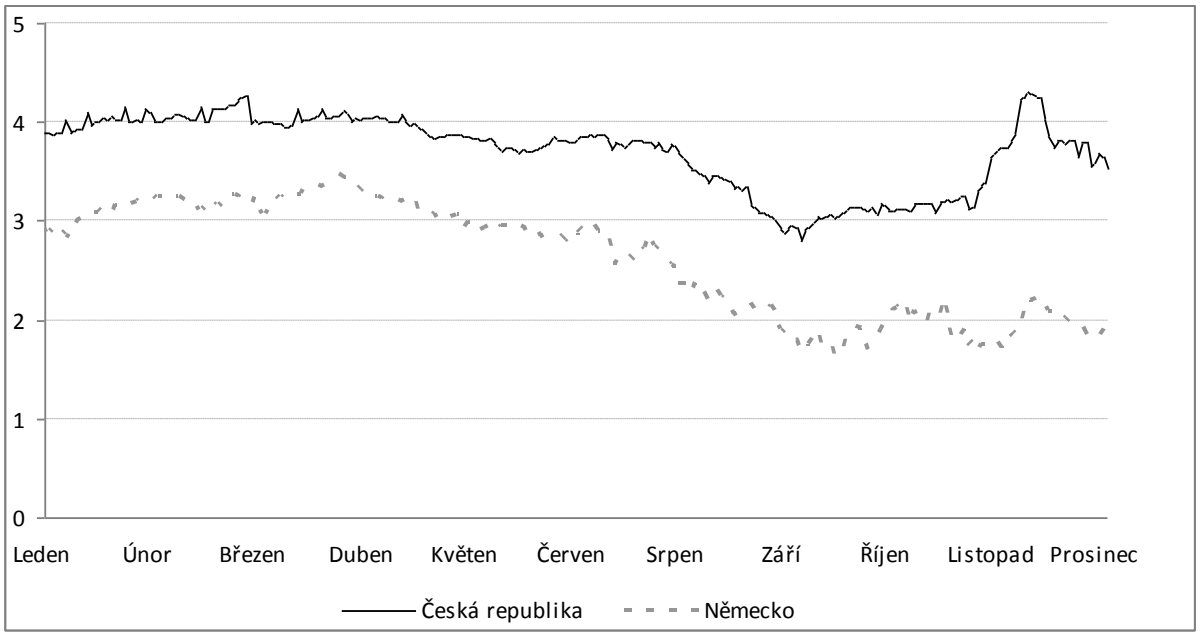
Úvod

Schodek veřejných rozpočtů se v loňském roce snížil na 3,7% hrubého domácího produktu a vláda plánuje jeho další snižování. Letos by měl schodek klesnout na 3,2% hrubého domácího produktu a od roku 2013 by pak schodek veřejných financí měl

být pod „maastrichtskou“ hranicí 3% HDP.[1] Pokud by se tyto vládní plány naplnily, dluh České republiky by nominálně vzrostl z letošní úrovně 1,5 bilionu korun na zhruba 1,8 bilionu v roce 2014, ale podíl dluhu k HDP, který lépe měří schopnost vlády svůj dluh splácet, by se ustálil na hladině okolo 43%. To by byla zhruba polovina zadlužení německé, britské či francouzské vlády a jedna třetina dluhu italského.

V krátkodobém horizontu tedy česká rozpočtová politika vypadá relativně bezproblémově. Tak ji ostatně hodnotí i finanční trhy. Výnos z českých dluhopisů se pohybuje výrazně pod výnosy periferních zemí eurozóny, ale i pod výnosy dluhopisů polských, maďarských či slovenských. Například úroková sazba z desetiletých dluhopisů české vlády, směrodatná pro posuzování tzv. maastrichtských kritérií, byla většinu loňského roku pod hladinou 4 procent, s krátkým vychýlením během zvýšené nervozity na trzích během listopadu (Graf 1).

Graf č. 1 – Srovnání výnosů českých a německých dluhopisů v roce 2011.



Zdroj: Evropská centrální banka a Eurostat.[2]

Dluh veřejných financí

Česká vláda také patří mezi nejvýraznější zastánce „tvrdého rozpočtového omezení“ pro vlády a alespoň zatím se odmítá podílet na půjčkách poskytovaných eurozónou zemím v největších rozpočtových potížích. Podle názoru premiéra i ministra financí „je lepší, aby předlužené vlády zbankrotovaly“.[3]

Je ovšem možné, že budoucí premiéři nebo ministři financí z České republiky budou mít na ozdravné účinky vládního bankrotu poněkud jiný názor. Česká rozpočtová politika totiž

[1] Tato data čerpáme z publikace Ministerstva financí Fiskální výhled, listopad 2011, strana 3 (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalniVyhled_2011-11_pdf.pdf).
[2] Data viz databáze Eurostatu, dlouhodobé úrokové sazby.

[3] Viz například zde: http://byznys.ihned.cz/c1-52157120-necas-v-bruselu-bankrot-recka-by-byl-vhodnejsi-nez-dalsi-nalevani-penez

vypadá dobře, jen pokud se díváme do roku 2020, možná 2025. Pokud nezměníme dnešní strukturu a velikost výdajů a příjmů veřejných rozpočtů, čeká nás v polovině příští dekády rychlé prohlubování schodků veřejných rozpočtů a růst vládního dluhu.

Když v roce 2009 Evropská komise srovnávala rozpočtové vyhlídky členských států, dopadla Česká republika podprůměrně. Nárůst výdajů mezi lety 2010 a 2060 odhadla Evropská komise pro Českou republiku na 5,5% HDP, zatímco průměr deseti „nových" členských zemí je „jen" 2,1% HDP. I v zemích „staré" EU vzrostou mezi dneškem a rokem 2060 podle odhadů EK výdaje méně než v Česku, přesně o 4,8% a to průměr výrazně kazí Řecko, u kterého Komise odhadla nárůst výdajů na 15,9%.[4]

Samozřejmě, odhady na 50 let dopředu jsou nutně nepřesné a mají v sobě velkou dávku nejistoty, včetně nejistého průběhu a dopadů současné evropské krize. Navíc vlády neustále reformují daňové i sociální systémy, takže publikace Evropské komise ani nemohla zachytit reformu řeckého či českého důchodového systému, schválené během posledního roku.

Výsledky Evropské komise však umožňují srovnávat vliv stárnutí populace na všech 27 členských zemí. A v tomto srovnání vidíme, že Česká republika má nevýhodu v tom, že velmi málo výdajů na zabezpečení ve stáří pochází ze soukromých úspor.[5] Stát je a zřejmě i zůstane dominantním poskytovatelem starobních důchodů a zdravotní péče, která je nejdražší právě pro nejvyšší věkové skupiny. Pokud se tedy neodhodláme k ještě daleko razantnější reformě důchodů a zdravotního systému, je jisté, že výdaje vlády na zabezpečení stále rostoucího počtu důchodců porostou rychleji než v jiných zemích (viz Tabulka 1 v příloze).

Česká vláda, zdá se, tento názor sdílí. V letošním „Konvergenčním programu", který vláda poslala do Bruselu v dubnu loňského roku, lze najít v příloze tabulku A7, která ukazuje představu vlády o dlouhodobém vývoji veřejných rozpočtů. Tabulka ukazuje neradostnou perspektivu. Příjmy vlády by měly zůstat na úrovni 40% HDP, kde se pohybují s malými výkyvy již řadu let. Postupně se však budou zvyšovat výdaje, především ty související se stárnutím populace. Vláda sice počítá, že koncem tohoto desetiletí bude schodek veřejných rozpočtů jen zhruba 1% HDP, ale v dalších dekádách se situace začne zhoršovat. Deficit se podle předpokladů vlády do roku 2030 prohloubí na zhruba 4% HDP, za dalších deset let bude už přes 7% a v roce 2050 by se vláda zadlužovala tempem přes 13% HDP ročně.

Vláda v „Konvergenčním programu" použila velmi konzervativní, až pesimistické předpoklady o budoucím růstu ekonomiky. Růst reálného hrubého domácího produktu by měl zpomalovat ze 3% v této dekádě na méně než 1% po roce 2040. Kromě zpomalování růstu jsou hlavní příčinou dramatického vývoje schodků rostoucí výdaje na starobní důchody a zdravotní péči. S tím jak se postupně zvyšuje dluh, rostou rychle i náklady na jeho obsluhu.[6]

Vláda v konvergenčním programu neuvádí úroveň vládního dluhu, nicméně ten lze snadno dopočítat.[7] Pokud bychom vzali prognózu vlády v Konvergenčním programu za bernou minci

[4] Odhad vznikal ještě před reformou řeckého důchodového systému přijatou v roce 2010. Podrobnosti viz European Commission" Ageing Report, 2009, dostupné zde: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.

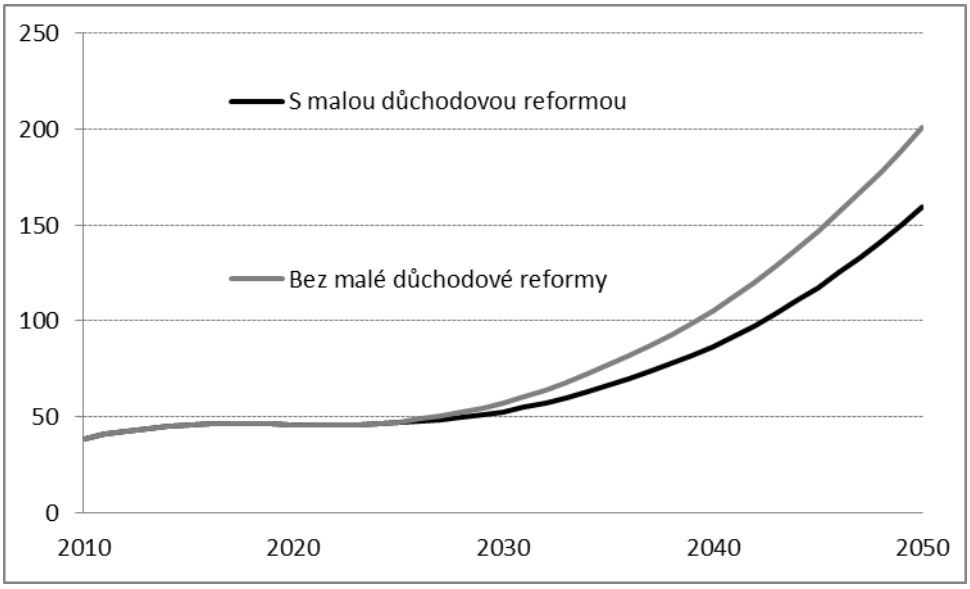
[5] Viz také Závěrečná zpráva Poradního expertního sboru ministra financí a ministra práce a sociálních věcí, červen 2010 (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes_55891.html), reforma penzijního systému podle NERV prezentovaná 14.12.2010 (http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_Duchodova-reforma.pdf) a schválená důchodová reforma.

[6] Konvergenční program byl odeslán před přijetím tzv. malé důchodové reformy, která zvýšila věk pro odchod do důchodu a změnila způsob výpočtu důchodů i jejich valorizaci. V textu dále počítáme již s efekty reformy na vývoj veřejných rozpočtů.

[7] Vývoj podílu veřejného dluhu na HDP lze spočítat podle následující rovnice:

a na základě daných schodků veřejných rozpočtů dopočítali úroveň státního dluhu, vyjde nám, že do roku 2020 se dluh se z dnešní hladiny zhruba 40% HDP prakticky nezmění.[8] Potom však začne rychle růst a v roce 2030 by dluh měl být 55% HDP, za dalších deset let by už dluh překročil 100% HDP a v roce 2050 by dosáhl skoro dvojnásobku hrubého domácího produktu. Schválení tzv. malé důchodové reformy na jaře roku 2011 snížilo budoucí výdaje na důchody, podle odhadů Ministerstva financí až o 3% HDP v roce 2050.[9] Po zahrnutí dopadů této malé důchodové reformy do jinak stejných čísel dluh poroste o něco pomaleji: v roce 2040 by byl „jen" 86% HDP a v roce 2050 zhruba 160% HDP.(Graf 2)

Graf č. 2 – Dluh veřejných financí jako % HDP České republiky



Zdroj: Autoři, Konvergenční program České republiky, duben 2011, strana 34, a Fiskální výhled, listopad 2011, strana 16.[10]

I na základě současné zkušenosti ostatních evropských zemí je zjevné, že tak vysoké zadlužení si Česká republika nebude moci dovolit a je také jisté, že by nenašla investory, kteří by ji byli ochotni tak obrovský objem dluhu financovat. Scénář vlády je tedy spíše varováním, které ukazuje, že dnešní nastavení rozpočtové politiky je dlouhodobě neudržitelné. Máme nejdéle deset let na to, abychom schodek podstatným způsobem snížili. Vláda ve svém Fiskálním výhledu z listopadu 2011 počítá s tím, že do roku 2016 budou veřejné rozpočty vyrovnané. To by znamenalo zvýšit příjmy státu o zhruba 135 miliard korun, snížit o stejnou částku výdaje, nebo, což je nejpravděpodobnější, oba postupy zkombinovat. V každém případě by šlo o mnohem radikálnější zásah do veřejných rozpočtů, než jaký vláda připravuje na roky 2012 a 2013 a které již dnes opozice líčí jako sociálně neúnosné.

$$d_t = \frac{1+r_t}{1+g_1} \cdot d_{t-1} - pb_t$$

Poměr dluhu k HDP (d_t) závisí na dluhu z předchozího roku (d_{t-1}), reálné úrokové sazby (r), reálného tempa růstu ekonomiky (g) a primárního deficitu rozpočtu (pb_t).

[8] Podobný dopočet nabízí i Národní ekonomická rada vlády ve své závěrečné zprávě ze září 2009. (http://web2009.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-NERV.pdf).

[9] Toto snížení výdajů jde výhradně na vrub dnešní mladé generace, pro kterou bude český důchodový systém výrazně nevýhodný. Podrobnosti viz studie IDEA, Penzijní dluh: Břímě mladých: http://idea.cerge-ei.cz/documents/Studie_2011_02_Penze.pdf

[10] Tyto dokumenty je jsou dostupné na adresách http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Konvergencni-program-CR_2011-04_pdf.pdf a http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalniVyhled_2011-11_pdf.pdf

Fiskální mezera

Ačkoliv plány vlády na snížení schodku veřejných rozpočtů vyvolávají odpor politické opozice i nezanedbatelných skupin obyvatelstva, pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí budou potřeba ještě radikálnější změny. V literatuře ani v ekonomické praxi neexistuje jednoznačná definice dlouhodobě udržitelné rozpočtové politiky.[11] Abychom získali alespoň základní představu o tom, jakými změnami musí projít české veřejné rozpočty, rozhodli jsme se odhadnout velikost tzv. „fiskální mezery" (v angličtině se používá termín „fiscal gap"). Fiskální mezera je statický odhad rozsahu rozpočtových úprav, které by bylo nutné učinit nyní, aby úroveň státního dluhu v roce 2050 nepřekročila současnou úroveň 40% HDP. Fiskální mezera tedy představuje rozsah permanentního skokového zvýšení příjmů nebo naopak snížení výdajů státu, který by zajisitil, že dluh vlády v roce 2050 bude roven 40% HDP. Jde samozřejmě o zjednodušený odhad, neboť zanedbáváme efekty, jaké by skokové zpřísnění rozpočtové politiky mělo na růst ekonomiky.[12]

Pomocí jednoduchého modelu lze odhadnout, že velikost fiskální mezery pro Českou republiku byla před přijetím malé reformy důchodového systému přes 3% HDP.[13] Po přijetí této reformy se fiskální mezera snížila na 2,2% HDP. Jinými slovy to znamená, že pro stabilizaci vládního dluhu v perspektivě roku 2050 by česká vláda měla okamžitě a trvale zvýšit daně o 2,2% HDP, nebo o stejnou částku snížit výdaje.[14]

Pokud by k podobným úpravám fiskální politiky o velikosti 2,2% každý rok do roku 2050 došlo, měl by na základě předpokladů Ministerstva financí a našich dopočtů veřejný dluh vývoj takový, jak jej zaznamenává graf č. 3. Tento graf ukazuje graf č. 2 s další veličinou reprezentující teoretický vývoj dluhu s malou důchodovou reformou a teoretickým pokusem vlády o uzavření fiskální mezery fiskální politikou o velikosti 2.2%. Jak je z grafu zřejmé, v následujících letech by nejdříve došlo k výraznému snížení dluhu až na téměř nulovou úroveň kolem roku 2035 a od toho roku by se dluh – zároveň se sílícími dopady stárnoucí populace – zvyšoval až na dnešní relativní úroveň vůči HDP.

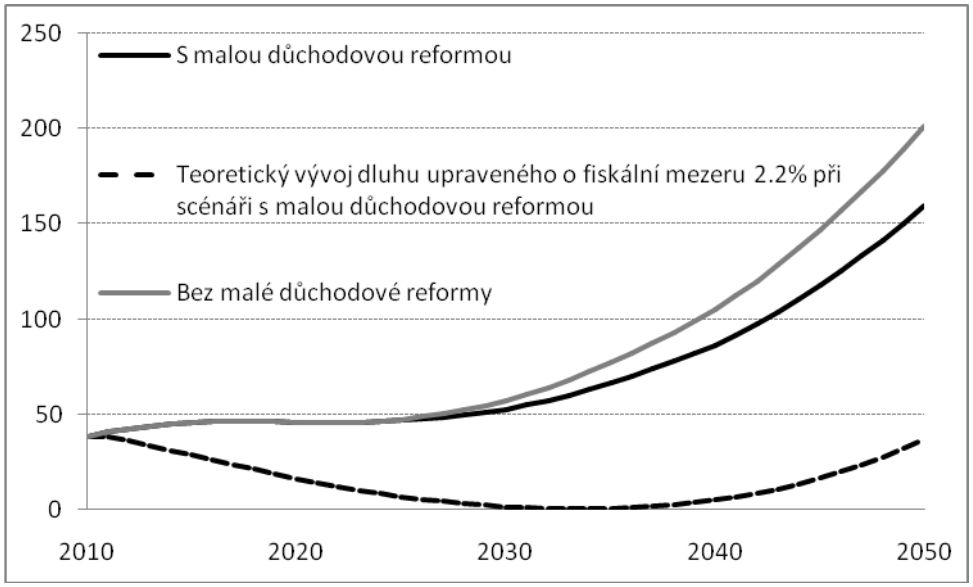
[11] Viz například diskuze v Galbraith (2011).

[12] Zároveň předpokládáme, že vláda je schopná po řadu let udržovat v případě potřeby veřejné rozpočty i v přebytku nebo v mírnějších deficitech a vytvářet tak vlastně rezervu na budoucnost. Zároveň si uvědomujeme, že jen málo zemí dokáže udržet takovou rozpočtovou disciplínu (nejlepším příkladem je asi Norsko, které shromažďuje příjmy z prodeje ropy).

[13] Tento jednoduchý model na základě dat Ministerstva financí a předpokladu konstantního reálného úroku ze státního dluhu na úrovni 3% dopočítává, o kolik by se musel změnit rozdíl mezi příjmy a výdaji veřejných rozpočtů, aby se poměr dluhu vůči HDP dnes rovnal tomuto poměru v roce 2050. Iterativním způsobem tedy zjišťujeme výpočtem fiskální mezery, o kolik by se měl změnit deficit veřejných rozpočtů každý rok, aby relativní velikost veřejného dluhu byla v roce 2050 na stejné úrovni jako dnes. Jelikož se změnou deficitu veřejných financí mění i velikost veřejného dluhu, upravujeme výdaje na státní dluh o tuto změnu velikosti veřejného dluhu. Přizpůsobujeme tak objem výdajů na státní dluh aktuálnímu státnímu dluhu, ve všech ostatních parametrech se držíme daty Ministerstva financí.

[14] Podobnou metodologii pro Českou republiku využila i Národní ekonomická rada vlády, viz: Národní ekonomická rada vlády, 2009. Závěrečná zpráva. Září 2009. (http://web2009.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-NERV.pdf).

Graf č. 3 – Dluh veřejných financí jako % HDP České republiky



Zdroj: Autoři, Konvergenční program České republiky, duben 2011, strana 34, a Fiskální výhled, listopad 2011, strana 16.[15]

Rozpočtová konsolidace v rozsahu 2.2% HDP odpovídá téměř 90 miliardám korun v roce 2012. Dosáhnout tak velkého snížení schodku by vyžadovalo dnes nepředstavitelné kroky. Pokud by vláda s reformou začala již v rozpočtu na rok 2012 a rozhodla se snížit schodek na úkor starobních důchodců, musela by snížit průměrné starobní důchody ze současných 10500 Kč o 30% a tedy 3200 Kč na zhruba 7300 Kč. Alternativně by vláda musela například zcela zrušit veškeré výdaje třetiny středně velkých ministerstev (dopravy, průmyslu a obchodu, spravedlnosti, financí a kultury). Pokud by vláda hledala řešení pouze ve vyšších daních, musela by například zvýšit jednotnou sazbu DPH ze dnes plánovaných 17.5% na necelých 23%.

Rozpočet na rok 2012 kroky o podobně dramatické velikosti neobsahuje. Každý rok odkladu ovšem zvyšuje rozsah potřebných rozpočtových změn. Pokud by například fiskální konsolidace začala až v dalším volebním období, tj. roce 2015, rozpočtové škrty by musely být o dalších 10 miliard vyšší, protože na stabilizaci veřejného dluhu bude zbývat o tři roky kratší doba. Tři roky čekáni nás tak budou obrazně stát navíc téměř celý rozpočet ministerstva zemědělství, snížení průměrných starobních důchodů o dalších 350 Kč na méně než 7000 Kč nebo zvýšení jednotné DPH o 0.6 procentního bodu na 23.4%.

Závěr

České rozpočtová politika je velmi zranitelná. Díky téměř úplné absenci soukromého zabezpečení na stáří a nízkému podílu soukromých zdrojů ve financování zdravotní péče budou české veřejné rozpočty nadprůměrně vystaveny eskalaci výdajů spojených se stárnutím obyvatelstva. Samotná vláda odhaduje v Konvergenčním programu, že schodek veřejných rozpočtů se začne po roce 2020 rychle prohlubovat. Pokud by vláda nepřijala rychlá a radikální opatření, státní dluh by se začal prudce zvyšovat. Vzhledem k nově nabyté citlivosti

[15] Tyto dokumenty je jsou dostupné na adresách http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Konvergencni-program-CR_2011-04_pdf.pdf a http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalniVyhled_2011-11_pdf.pdf

soukromých investorů na (ne)udržitelnost rozpočtové politiky je pravděpodobné, že finanční trhy by rychlý nárůst dluhu netolerovaly a vláda by musela rychle přijímat dramatická opatření pod tlakem nervózních investorů, bez ohledu na jejich sociální a růstové dopady. Pokud se chceme tomuto scénáři vyhnout, je nutné v nejbližších letech snížit schodek veřejných rozpočtů ještě výrazněji, než dnes vláda plánuje.

Příloha

Tabulka č. 1 – O věk upravená změna vládních výdajů zemí Evropské unie mezi lety 2007 a 2060 v procentech HDP.

	Starobní důchody	Zdravotnictví	Dlouhodobá péče	Podpora v nezaměstnanosti	Vzdělávání	Celkem
Česká republika	**3.3**	**2.2**	**0.4**	**0**	**-0.3**	**5.5**
EU 27	**2.4**	**1.5**	**1.1**	**-0.2**	**-0.2**	**4.7**
EU 10	**1**	**1.4**	**0.6**	**0**	**-0.8**	**2.1**
Německo	**2.3**	**1.8**	**1.4**	**-0.3**	**-0.4**	**4.8**
Slovensko	**3.4**	**2.3**	**0.4**	**-0.1**	**-0.8**	**5.2**
Řecko	**12.4**	**1.4**	**2.2**	**-0.1**	**0**	**15.9**
Polsko	**-2.8**	**1**	**0.7**	**-0.1**	**-1.2**	**-2.4**

Zdroj: European Commission, Ageing Report, 2009, strana 26, dostupné zde: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.

Vybrané zdroje a literatura

European Commission, Ageing Report, 2009, dostupné zde: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.

Národní ekonomická rada vlády, 2009. Závěrečná zpráva. Září 2009. (http://web2009.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-NERV.pdf)

Závěrečná zpráva Poradního expertního sboru ministra financí a ministra práce a sociálních věcí, červen 2010 (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes_55891.html).

Reforma penzijního systému podle NERV prezentovaná 14.12.2010 (http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_Duchodova-reforma.pdf).

Programové prohlášení vlády z 4. srpna 2010 (http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf).

Studie IDEA, Penzijní dluh: Břímě mladých: http://idea.cerge-ei.cz/documents/Studie_2011_02_Penze.pdf

Galbraith, J. K., 2011. Is the federal debt unsustainable? 2011/2 Policy note, Levy Economics Institute of Bard College.

© Petr Janský, M.Sc., Doc. MPhil. Ondřej Schneider, Ph.D.

Poděkování: Speciální dík patří Vilémovi Semerákovi a dále děkujeme Liboru Duškovi, Mileně Horčicové a Janu Strakovi za komentáře.

Vydal a vytiskl Národohospodářský ústav AVČR, v.v.i., Politických vězňů 7, 11121 Praha 1.

Elektronická verze této publikace je k dispozici na http://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka_studie_2012_1.pdf

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů a nikoli oficiální stanoviska Národohospodářského ústavu AVČR, v.v.i., či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE).