

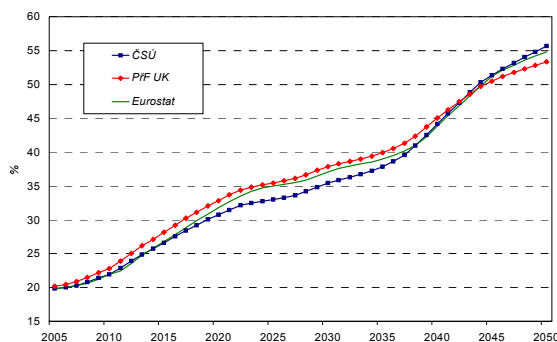
7 Udržitelnost veřejných financí

7.1 Úvod

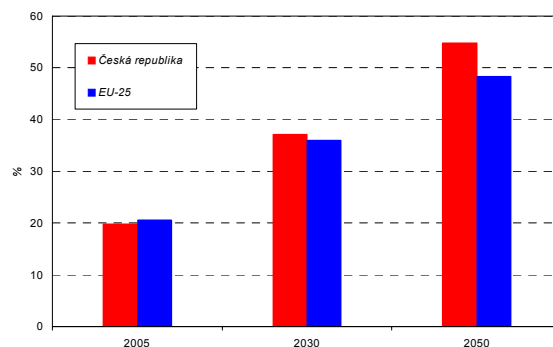
Příprava na ekonomické důsledky stárnutí populace se stala prioritou v řadě zemí Evropské unie a představuje také jeden z hlavních bodů agendy Výboru pro hospodářskou politiku (EPC). ČR si uvědomuje naléhavost problému stárnutí populace. Populační vývoj v ČR bude poznamenán silným demografickým šokem v podobě rostoucího podílu starších osob na celkové populaci. Stárnutí populace bude mít dopad nejen na strukturu a výši veřejných výdajů, ale postihne i trh práce a budoucí vývoj životní úrovně.

Nejlepší představu o rozsahu demografických změn si lze učinit na základě vývoje míry závislosti v příštích 45 letech. Jako výchozí datová základna byla použita populační projekce Eurostatu (EUROPOP 2004), která je z hlediska demografické míry závislosti v souladu s tuzemskými projekcemi¹⁹.

Graf 7.1: Míry závislosti



Graf 7.2: Míry závislosti v ČR a EU



Poznámka: Míra závislosti je definována jako podíl osob ve věku 65 let a starších na populaci ve věku 15-64 let ve střední variantě demografické projekce

Zdroj: ČSÚ, PIF UK, Eurostat

Česká populace patří v současném evropském kontextu mezi relativně mladé. Avšak v následujících dekádách jsou očekávány velmi dynamické změny v její struktuře, čímž se v horizontu příštích padesáti let české obyvatelstvo zařadí mezi nejstarší v Evropě (graf 7.2). Příčinou těchto změn je rychle se prodlužující naděje dožití doprovázená nízkou úhrnnou plodností. Projekce Eurostatu předpokládá, že naděje dožití při narození se mezi roky 2004 a 2050 prodlouží o 7,3 roku pro muže (ze 72,4 na 79,7 roku) a o 5,3 roku pro ženy (ze 78,8 na 84,1 roku). Úhrnná míra plodnosti zůstane hluboko pod úrovní zajišťující prostou reprodukci (nárůst z 1,15 na 1,5). Ani významný nárůst aktivního migračního salda (ze 4,3 na 20,0 tis. ročně) tak nezabrání celkovému poklesu populace (z 10,2 na 8,8 mil. obyvatel).

¹⁹ Její využití zajišťuje srovnatelnost s projekcemi demografického vývoje v ostatních zemích Evropské unie. Z projekcí Eurostatu bude také vycházet Evropská komise při hodnocení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí členských zemí. Tato projekce se ve vývoji míry závislosti zásadně neodchyluje od tuzemských projekcí (ČSÚ, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy), což svědčí o značné robustnosti výsledků demografických projekcí (graf 7.1).

Demografická míra závislosti se zvýší ze současných cca 20 % na cca 55 %, tj. téměř na trojnásobek. Při absenci reforem představuje míra závislosti velmi dobrý indikátor budoucích deficitních tendencí, neboť měří poměr mezi počtem osob v produktivním a postproduktivním věku. V konfrontaci s tak silným demografickým šokem se vláda ČR intenzivně připravuje na problémy stárnutí populace.

7.2 Strategie vlády

Vláda ČR i nadále považuje za prioritní čelit dlouhodobým výzvám pokračováním reformy veřejných financí, promyšlenými úpravami důchodového systému, systému zdravotní péče a zvyšováním celkové míry zaměstnanosti. Odstranění nadměrného deficitu a směřování ke střednědobému cíli umožní umazat velkou část existující fiskální mezery. Konsolidace veřejných financí je ale pouze nezbytnou podmínkou k obnovení dlouhodobé fiskální udržitelnosti.

Vláda se v programovém prohlášení zavázala předložit návrh reformy důchodového systému do konce svého funkčního období. V dubnu 2004 byl ustaven politicko-expertní tým, který dostal za úkol exaktně analyzovat současný stav důchodového systému a posoudit různé varianty důchodové reformy. Za tímto účelem vláda rozhodla o vytvoření nezávislého Výkonného týmu pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě, který svou činnost ukončil v červnu 2005. Jako výsledek své práce publikoval Závěrečnou zprávu obsahující podrobné analýzy. Z této zprávy vyplývá, že současný důchodový systém je dlouhodobě finančně neudržitelný a mikroekonomicky neefektivní. Analýza implicitní daně odhalila, že systém nedostatečně motivuje k pracovní aktivitě brzy po dosažení statutární věkové hranice pro odchod do důchodu. Důchodový systém se také vyznačuje velkou mírou redistribuce, která je účinná při potírání chudoby důchodců, ale může odrazovat od ekonomické aktivity a/nebo od placení pojistného.

Nezávislé expertní analýzy slouží jako podklad pro jednání vedená na politické úrovni zástupci jednotlivých politických stran. V současnosti se rýsuje dohoda směřující k dalšímu postupnému zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu, rozšíření podpory dobrovolného spoření na stáří a vytvoření rezervního fondu z příjmů z privatizace a přebytků důchodového systému na realizaci důchodové reformy. Jedná se o parametrické změny, které pozitivně ovlivní dlouhodobou udržitelnost a přiměřenost důchodů. Vytvoření rezervního fondu umožní vytvořit finanční nárazník, který by zmírňoval náklady zamýšlené systémové reformy. Shoda na principech systémové reformy však nebyla prozatím dosažena.

V oblasti zdravotnictví došlo k přijetí krátkodobých stabilizačních opatření. Cíleny jsou převážně na posílení příjmové strany systému, kde se jedná zejména o odkup nedobytných pohledávek zdravotních pojišťoven, navýšení úhrad za státní pojištěnce a plné přerozdělení příjmů zdravotních pojišťoven. Směřuje se i k větší regulaci nákladů prostřednictvím optimalizace sítě zdravotnických služeb, úprav vyhlášek o úhradách léčiv, zavedení zdravotních knížek či rozvoje nástrojů pro měření a hodnocení kvality poskytovaných zdravotnických služeb. Reformní koncepce zdravotnictví, která by řešila problém dlouhodobé udržitelnosti systému, je v současné době ve fázi příprav.

Z pohledu míry participace a zaměstnanosti patří ČR v rámci Evropské unie mezi úspěšnější země. Za nejlepšími zeměmi ale zaostává zejména z důvodu nízké míry participace starších občanů ve věku 55 – 64 let. V posledních letech došlo ke zvýšení míry participace v tomto segmentu osob v návaznosti na zpřísnění podmínek pro odchod do předčasného důchodu a

postupné zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu. Lze očekávat, že reforma důchodového systému bude koncipována s ohledem na další zvýšení zaměstnanosti starších občanů. K podpoře zaměstnanosti skupin osob s nízkými příjmy a kvalifikací jsou určeny změny v daňové oblasti (úprava parametrů daně z příjmu fyzických osob).

7.3 Fiskální důsledky stárnutí populace – dlouhodobé projekce

Evropská unie věnuje velkou pozornost dlouhodobým fiskálním projekcím a své úsilí zaměřuje na zajištění maximální porovnatelnosti výsledků mezi členskými zeměmi. ČR podporuje toto úsilí. Proto se snaží v co největší míře vycházet ze společných předpokladů a metodologií diskutovaných Skupinou pro stárnutí populace (AWG) při EPC.

Projekce byly realizovány za následujících předpokladů:

- Populace se bude vyvíjet v souladu s projekcí Eurostatu (EUROPOP 2004).
- Vývoj makroekonomických proměnných do roku 2008 vychází z národní projekce. Po roce 2008 byly převzaty předpoklady o růstu produktivity práce a růstu reálného HDP ze základního scénáře připraveného AWG. Ten předpokládá postupnou konvergenci k dlouhodobě rovnovážnému tempu růstu produktivity práce (na úrovni 1,7 % ročně), mírné zvýšení míry participace mužů a žen a snížení strukturální míry nezaměstnanosti na 6,5 %.

Tabulka 7.1: Předpoklady projekcí

v % HDP	Rok 2000	Rok 2005	Rok 2010	Rok 2020	Rok 2030	Rok 2040	Rok 2050
Růst produktivity práce	4,6	3,8	3,4	3,0	2,7	1,9	1,7
Reálný růst HDP	3,9	4,8	3,6	2,5	1,9	0,4	0,8
Míra participace mužů (ve věku 20 - 64)	86,3	84,3	84,6	87,4	87,1	84,4	85,6
Míra participace žen (ve věku 20 - 64)	68,9	68,5	70,6	76,4	76,1	72,9	74,0
Celková míra participace (ve věku 20 - 64)	77,6	76,4	77,6	81,9	81,6	78,7	79,8
Míra nezaměstnanosti	8,8	7,9	7,3	6,5	6,5	6,5	6,5
Podíl populace starší 65 let na celkové populaci	13,8	14,0	15,5	20,8	23,6	26,8	31,0

- Projekce důchodového systému se opírá o národní modelový aparát. Předpokládá platnost současné legislativní úpravy, valorizaci důchodů na úrovni zákonného minima a indexaci parametrů důchodového vzorce, která zajistí stabilní náhradový poměr pro nově přiznané důchody.
- Projekce výdajů na zdravotní a dlouhodobou péči je založena na předpokladu zlepšujícího se zdravotního stavu populace, který plně reflektuje prodlužující se naději dožití, a předpokladu neutrálního cenového vývoje.
- Projekce výdajů na vzdělání přesně sleduje metodologii navrženou AWG, která odvozuje výdaje na žáka z podílu počtu žáků na počtu učitelů, vývoje průměrné mzdy v odvětví vzdělávání a podílu ostatních výdajů na žáka.
- Vedle výše uvedených výdajových položek byl z důvodu konzistence s demografickým a makroekonomickým scénářem explicitně modelován také vývoj dávek rodinám s dětmi a podpor v nezaměstnanosti.

Výdaje závislé na věkové struktuře v období 2005 až 2050 vzrostou o téměř 8 % HDP. Nejvýznamněji k jejich růstu přispějí výdaje na starobní důchody a výdaje na zdravotní a dlouhodobou péči. Nepříznivý vývoj v oblasti důchodového systému a systému zdravotní péče bude jen omezeně zmírňován vývojem výdajů na vzdělání a dávek rodinám s dětmi.

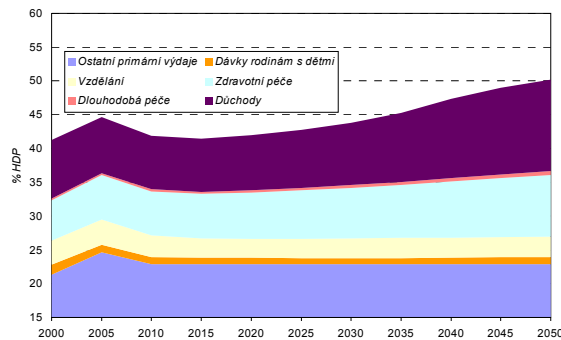
Tabulka 7.2: Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

v % HDP	Rok 2000	Rok 2005	Rok 2010	Rok 2020	Rok 2030	Rok 2040	Rok 2050
Celkové výdaje	42,1	45,9	43,0	43,3	45,8	51,2	57,6
z toho: Výdaje závislé na věkové struktuře	19,9	20,0	19,0	19,1	21,0	24,5	27,3
Důchody	8,7	8,3	7,9	8,1	9,2	11,8	13,5
Důchody v rámci sociálního zabezpečení	8,7	8,3	7,9	8,1	9,2	11,8	13,5
Starobní a předčasné důchody (55+)	7,7	7,5	7,2	7,4	8,4	11,0	12,8
Ostatní důchody (do 54)	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
Zaměstnanecké důchody	-	-	-	-	-	-	-
Zdravotní péče	6,0	6,6	6,5	6,9	7,5	8,3	9,1
Dlouhodobá péče	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6
Vzdělání	3,5	3,7	3,2	2,8	2,9	3,0	3,1
Ostatní výdaje závislé na věkové struktuře	1,4	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1
Úroky	0,9	1,3	1,1	1,3	2,0	3,9	7,5
Celkové příjmy	38,5	41,1	40,9	40,9	40,9	40,9	40,9
z toho: Důchod z vlastnictví	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
z toho: Pojistné na důchodové zabezpečení	7,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
Aktiva fondů důchodového zabezpečení	0,0	0,8	4,9	14,2	17,4	3,8	0,0
z toho: Konsolidovaná aktiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: MF ČR

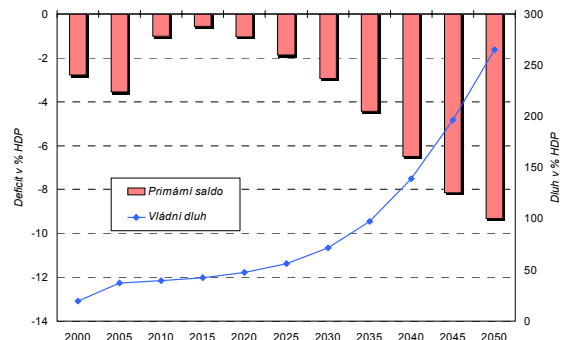
Vysoký nárůst výdajů závislých na věkové struktuře vede k prohloubení primárního deficitu, růstu úrokových plateb ze současných 1,3 % HDP na 7,4 % HDP a rychlé kumulaci vládního dluhu. Za těchto předpokladů by vývoj českých veřejných financí nebyl slučitelný s fiskálními kritérii definovanými Paktem stability a růstu.

Graf 7.3: Projekce výdajů



Zdroj: MF ČR

Graf 7.4: Primární deficit a dluh



Při interpretaci výsledků projekcí je třeba mít na paměti, že projekce jsou vytvořeny za předpokladu stávajících politik a nezohledňují budoucí pravděpodobné reformní kroky. Smyslem tohoto přístupu je výpočet míry fiskální korekce nezbytné k zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Pokud by ČR měla v období 2008 až 2050 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 3 procentní body v roce 2008 (tzv. S1 indikátor). To znamená, že celkové saldo veřejných financí by mělo být v roce 2008 přebytkové v rozsahu 0,6 % HDP. Pokud by měla být zajištěna permanentní solventnost vládního sektoru, muselo by v roce 2008 dojít k fiskální korekci dokonce ve výši 7,0 % HDP (tzv. S2 indikátor).

Tabulka 7.3: Rozsah nutné fiskální konsolidace

% HDP	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
1. Příjmy	40,9	40,9	40,9
2. Primární výdaje	42,1	42,0	41,9
3. Primární saldo (1-2)	-1,2	-1,1	-1,0
4. Rozsah permanentní fiskální konsolidace S1 ⁽¹⁾	3,3	3,4	3,5
5. Udržitelné primární saldo (3+4)	2,0	2,2	2,5
6. Udržitelné celkové saldo	0,6	1,1	1,3
Memo:			
Rozsah permanentní fiskální konsolidace S2 ⁽²⁾	7,0	7,1	7,2

⁽¹⁾ *Permanentní fiskální konsolidace (S1) vyjadřuje, o kolik % HDP je nutno trvale (od daného roku) zvýšit daně nebo snížit výdaje, aby vládní dluh na konci horizontu projekce činil 60 % HDP.*

⁽²⁾ *Permanentní fiskální konsolidace (S2) vyjadřuje, o kolik % HDP je nutno trvale (od daného roku) zvýšit daně nebo snížit výdaje, aby zůstal vládní sektor solventní v nekonečném časovém horizontu (tj. bylo splněno intertemporální rozpočtové omezení).*

Zdroj: MF ČR