

Fiskální udržitelnost

Příklady zemí, které mají zkušenost s fiskální konsolidací

Materiál pro Závěrečnou zprávu NERV

Vojtěch Bartoš

Luboš Cingl

Pavel Černý

Martin Pospíšil

Tomáš Sedláček

IES FSV UK

Executive summary

Debata o fiskální udržitelnosti je a bude zásadní téma pro většinu světových ekonomik. Česká republika není výjimkou. Již před vypuknutím hospodářské krize byly české rozpočty dlouhodobě neudržitelné. Výpadek daňových příjmů a zvýšené sociální výdaje tento negativní trend ještě prohlubují.

Pro úspěšnou konsolidaci veřejných rozpočtů jsou nutná jasně definovaná a transparentní pravidla. Musí být motivující, udržitelná a musí obsahovat sankci za jejich porušení. Dalším principem musí být efektivní plánování rozpočtů (nikoliv krátkodobé plány, které jsou nekoordinovaně měněny).

Česká republika musí učinit podstatné kroky k dlouhodobé udržitelnosti veřejných výdajů. Při výhledech je třeba brát v potaz z hlediska veřejných nákladů nepříznivý demografický vývoj a s ním spojené výdaje na sociální, zdravotní, školský systém.

Mezi úspěšné příklady konsolidace patří Španělsko, Nizozemí, Finsko, Chile. Naopak příkladem neúspěšné rozpočtové konsolidace v posledních letech je Maďarsko.

Obsahem úspěšných reforem veřejných financí bylo mimo jiné:

- Zpružnění trhu práce a platových kontraktů
- Regionální decentralizace (zvýšená daňová autonomie regionů a následně snížené transfery)
- Vytvoření Vnitřního paktu stability
- Parametrická změna důchodového systému
- Koordinace různých úrovní vlády pomocí např. Komise pro místní samosprávu
- Posílená role ministerstva financí
- Vytvoření Státní komise pro veřejné rozpočty
- Měsíční kontrola veřejných výdajů včetně sociálního zabezpečení
- Výdajové limity
- Pravidelná kontrola Sborem auditorů
- Reforma sociální politiky (částečná privatizace, zpřísnění kritérií)

1 Fiskální udržitelnost

Debata o fiskální udržitelnosti je a bude zásadní téma pro většinu světových ekonomik. Česká republika není výjimkou. Již před vypuknutím hospodářské krize byly české rozpočty dlouhodobě neudržitelné. Výpadek daňových příjmů a zvýšené sociální výdaje tento negativní trend ještě prohlubují.

Demografický vývoj není pro rozpočty příznivý. Je proto třeba učinit razantní kroky pro zajištění minimální fiskální udržitelnosti. Při přijímání opatření se lze poučit z historie. MMF¹ hovoří minimálně o 140 příkladech rozpočtové konsolidace ve světě v posledních 30 letech. Nicméně téměř dvě třetiny těchto pokusů byly neúspěšné (!) a původní zlepšení rozpočtové bilance bylo do tří let od počátku pokusu vymazáno. Mezi doporučeními MMF stojí pomalé, ale trvalé snižování vládních výdajů (spíše než navyšování příjmů). Konsolidace českých rozpočtů bude také muset podléhat dohodě v Evropské unii, kde může dojít ke změně Paktu stability a růstu a dalších fiskálních pravidel, stejně jako očekávanému snížení role států v tržní ekonomice po skončení ekonomické krize.

Pro úspěšnou konsolidaci veřejných rozpočtů jsou nutná jasně definovaná a transparentní pravidla. Musí být motivující, udržitelná a musí obsahovat sankci za jejich porušení. Dalším principem musí být efektivní plánování rozpočtů (nikoliv krátkodobé plány, které jsou nekoordinovaně měněny). Evropská komise² potvrzuje, že pravděpodobnost úspěchu rozpočtové konsolidace se zvyšuje, pokud je propojena se strukturálními reformami. Zásadním se tu jeví reforma trhu práce. Významným faktorem je také konsolidace zdravotních a sociálních výdajů, bez které nelze vytvořit dlouhodobě udržitelný rozpočet. Jako největší hrozbu rozpočtové konsolidace vidí MMF neplánované zvyšování výdajů z různých příčin.

¹ <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/02/lessons-from-successful-fiscal-consolidations.html>

² Public Finances in EMU 2007/3, str. 197

Zpráva Evropské komise³ hovoří o několika předpokladech úspěšné fiskální konsolidace. Redukce primárních vládních výdajů (státní správy) je přínosnější než spoléhání se na vyšší příjmy či snižování investičních výdajů. Převažují reformy, které se věnovaly výdajové stránce raději než příjmové.

Česká republika musí učinit podstatné kroky k dlouhodobé udržitelnosti veřejných výdajů. Při výhledech je třeba brát v potaz z hlediska veřejných nákladů nepříznivý demografický vývoj a s ním spojené výdaje na sociální, zdravotní, školský systém. Mnoho zemí čelilo podobné výchozí situaci jako Česká republika, ale jen některé dokázaly nastavit svá pravidla tak, aby veřejné finance zůstaly udržitelné. Následuje popis příkladů rozpočtové konsolidace v některých zemích⁴.

1.1 Španělsko⁵

Španělsko provedlo tři úspěšně fiskální konsolidace v letech 1982, 1992 (zvýšení příjmů) a 1996 (snížení výdajů). Úspěch byl podložen jasnými rozpočtovými pravidly, závaznými dohodami mezi různými stupni vlád, stejně jako efektivní rozpočtovou procedurou. V devadesátých letech se navíc Španělsku podařilo provést strukturální reformy vedoucí ke zpružnění trhu práce a dlouhodobé udržitelnosti.

Zásadní faktory úspěchu španělské reformy:

- Posílená role ministerstva financí
- Vytvoření Státní komise pro veřejné rozpočty⁶
- Měsíční kontrola veřejných výdajů včetně sociálního zabezpečení
- Výdajové limity
- Koordinace různých úrovní vlády pomocí Národní komise pro místní samosprávu
- Pravidelná kontrola Sborem auditorů

³ Public Finances in EMU 2007/3

⁴ Zdroje: OECD's 2007 Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience, European Commission's Lessons from Successful Fiscal Consolidations

⁵ Detaily lze nalézt ve zprávě Evropské komise 2007 Public Finances

⁶ Zde možno navázat na myšlenku doc. Schneidera o tzv. Rozpočtové radě

Pilíře španělské reformy z roku 1992:

- Zvýšení daňové zátěže a boj proti daňovým únikům pomocí reformovaného daňového zákoníku
- Strukturální reformy sociálního systému (zprísnění výplaty sociálních dávek, přesunutí určitých povinností na firmy)
- Snížení investičních výdajů
- Zásadní snížení výdajů na státní správu (zmrazení platů státním zaměstnancům, snížení počtu státních úředníků)
- Zavedení spolupráce se soukromým sektorem při výstavbě infrastruktury
- Zvýšení nepřímých daní
- Vyšší příjmy z dividend státních podniků
- Vyšší příjmy z přímých daní pomocí pružnějšího trhu práce

1.2 Itálie

Itálie prošla již sedmi rozpočtovými konsolidacemi od roku 1970, většina z nich skončila úspěšně. V devadesátých letech došlo k převážně příjmové konsolidaci rozpočtu doprovázené strukturálními reformami.

Hlavní faktory:

- Opuštění systému automatické valorizace mezd
- Zpružnění trhu práce a platových kontraktů
- Parametrická změna důchodového systému snížila závazky státu v systému o čtvrtinu
- Liberalizace trhu zboží a kapitálového trhu⁷
- Regionální decentralizace (zvýšená daňová autonomie regionů a následně snížené transfery)
- Vytvoření Vnitřního paktu stability
- Zvýšení DPH a daně z nemovitosti

⁷Některé faktory jdou proti současnému trendu silnější regulace. Reforma veřejných rozpočtů bude proto vyžadovat zásadní debatu na evropské úrovni.

- Zavedení jednorázové daně vedoucí ke konsolidaci rozpočtů před vstupem do eurozóny

1.3 Nizozemsko

Nizozemsko provedlo několik rozpočtových konsolidací během posledních třiceti let, přičemž ta v devadesátých letech vedla k zásadní úpravě veřejných rozpočtů. Nizozemský Úřad pro analýzu hospodářské politiky⁸ hraje významnou roli.

Prvky nizozemské reformy v devadesátých letech:

- Reforma sociální politiky (částečná privatizace, zpřísnění kritérií)
- Aktivní trh práce (snížení dlouhodobé nezaměstnanosti, dohody o flexibilních mzdách mezi sociálními partnery)
- Snížení podpory v bydlení
- Zvýšení odvodů na sociální pojištění
- Reorganizace státní správy
- Ekologická daň (elektřina, plyn)
- Zmrazení platů státních zaměstnanců

1.4 Maďarsko

Maďarské pokusy o rozpočtovou konsolidaci v letech 1999 a 2003 byly neúspěšné a jejich rozpočtová politika byla v posledních letech silně volatilní. Státní auditorní úřad⁹ je nejvyšší monitorovací institucí, nicméně se aktivně nepodílí na tvorbě rozpočtů. V roce 2003 došlo ke zpřísnění rozpočtových pravidel, které však nelze hodnotit úspěšně. Mimo jiné i kvůli navyšování platů státním zaměstnancům, sociálním benefitům a vyjmutí starobních důchodů zdanitelných příjmů nedošlo k rozpočtové konsolidaci. Dalším důležitým faktorem byly volby a štedrá vládní politika.

⁸ Založen roku 1945. Jedná se o klasický příklad silného rozpočtové úřadu. Nizozemská tvorba rozpočtů patří mezi vzorové.

⁹ Založený v roce 1989

Pilíře maďarského pokusu o konsolidaci veřejných rozpočtů:

- Snížení státních zaměstnanců (proti tomu však silný nárůst jejich mezd)
- Snížení počtu daňových pásem z šesti na tři
- Zvýšení odpočitatelné položky na dítě
- Přesunutí části sociálního pojištění ze zaměstnavatele na zaměstnance
- Snížení podpory na bydlení
- Podpora novým technologiím
- Zvýšení nepřímých daní

Maďarsko i přes určitou snahu nedokázalo udržet veřejné finance v pořádku. Nejsilnějším problémem byl politický populismus a nízká shoda parlamentních stran.

1.5 Finsko

Poté, co Finsko prošlo recesí a bankovní krizí v začátku devadesátých let, se stav veřejných financí velmi zhoršil. Podíl veřejných výdajů na HDP se dostal na 60% hlavně díky podpoře bankám a výdajům na sociální zabezpečení. Deficit dosáhl vrcholu 7% v roce 1993, přičemž veřejný dluh se v letech 1990-93 zčtyřnásobil z 14% na 56% HDP. Tato situace donutila finskou vládu jednat.

Institucionální rámec tvorby finských veřejných rozpočtů je následující. Fiskální pravidlo je schváleno pouze vládou a ne parlamentem, takže ve výsledku je pouze první rok ze čtyřletého období právně zavazující, jelikož je součástí rozpočtového zákona. V roce 1995 byl fiskální horizont rozšířen ze tří na čtyři roky.

Základní fiskální pravidlo je víceletý výdajový strop na celkové výdaje centrální vlády měřeno v konstantních cenách rozpočtového roku s čtyřletým horizontem výdajů. Součástí tohoto pravidla je také pravidlo vyrovnaného rozpočtu pro autonomní místní autority a silná regulace soukromě spravovaných fondů sociálního zabezpečení. Reálné výdajové stropy jsou určeny nejen pro centrální vládu jako takovou, ale i pro jednotlivá ministerstva, a jsou reálně závazná, i když bylo několikrát příležitostně použito dodatečných rozpočtů pro příjmy z privatizace. Neexistují podmíněné rezervy pro rozdíl

mezi ex-ante projekcemi a ex-post výsledky. Výdajové stropy musí být splněny ex-post, ale projekce pro zbývající roky mohou být upraveny o neočekávané změny v ekonomickém scénáři.

Pro ulehčení správy výdajů se také přesunulo z rozpočtování po účetních položkách na účtování po úhrnných sumách. Aby se zamezilo neefektivnímu utrácení v posledních dnech účetního roku, bylo umožněno převést neutracené peníze do roku následujícího. Výdajové stropy jsou projektovány v reálných číslech a konvertovány do nominálních částek pro účtovací rok za použití příslušného deflátoru. Výkonnostní cíle jsou stanovovány mezi ministerstvy a jejich zastoupeními za účelem zlepšení produkce jejich služeb. Ex-post kontroly rozpočtu byly také zpřísněny.

Původní cíl byl snížení dluhu a deficitu veřejných financí. V roce 1999 se tato smlouva rozšířila o snížení daní. Další cíle byly prohloubení autonomie rozpočtových okrsků, zvýšení transparentnosti a jednoduchosti operací ve veřejném sektoru, udržet deficit a dluh veřejných financí konsistentní s SGP a Maastrichtskou smlouvou a průběžně připravovat veřejné finance na efekty stárnutí populace. V roce 1999 byl přidán cíl udržení reálné výše výdajů centrální vlády na fixní úrovni roku 1999.

Od zavedení v roce 1991 byla centrální vláda schopná držet výdaje na úrovni reálných výdajů roku 1992, což znamenalo postupné snižování podílu veřejných výdajů na HDP z původních 60% na 45% v roce 2000. Snižoval se také schodek z původních 7% na 1,0% v roce 1997 aby se z něj stal přebytek od roku 1998. Od roku 1994 se také začal snižovat podíl dluhu na HDP. Všechny tyto pozitivní změny jsou podle IMF alespoň ze 70% výsledkem strukturálních změn a ne příznivého cyklického vývoje. V letech 2002-3 se ale hlavně díky volebnímu cyklu začaly výdaje veřejného sektoru opět v reálných číslech zvyšovat, což by mohlo ukazovat na určité slabiny v existujícím fiskálním rámci, hlavně nedostatek odhodlání parlamentu a vlády¹⁰.

¹⁰ Teresa Dában: Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy, and Spain. IMF, 2003

1.6 Chile

V roce 2000 zavedla Chile za vlády prezidenta Ricarda Lagose pravidlo o udržování fiskální stability na základě dlouhodobých trendů růstu potenciálního produktu a ceny mědi, jakožto nejvýznamnějšího vývozního artiklu země (tzv. „*structural surplus rule*“). Vláda se zavázala k udržení veřejných výdajů na úrovni strukturálních příjmů (tedy příjmů očištěných o cyklické prvky) minus předem cílený strukturální přebytek v procentech HDP.

$$\text{Strukturální příjmy} - \text{Veřejné výdaje} = X \text{ procent HDP}^{11}$$

Výše přebytku je volena vládou, trendové hodnoty cen nerostných surovin a potenciálního produktu jsou však určovány skupinou nezávislých expertů. Do roku 2007 byla výše přebytku stanovena na 1 procento HDP, od roku 2008 pak nová prezidentka Michelle Bacheletová snížila cíl na současných 0,5 procenta HDP. Cílem chilského fiskálního pravidla je nižší volatilita veřejných výdajů, což je v nestabilní situaci Latinské Ameriky žádoucí. Z aktuálních údajů o státním dluhu a stavu veřejných financí Chile je možné usuzovat, že systém plní očekávání jeho autorů a je funkční.¹²

Dokonalé předpovídání dlouhodobých trendů sice není možné, ale je, jak už bylo řečeno výše, určováno komisí nezávislých ekonomů a expertů a je veřejně publikováno, což zaručuje transparentnost celého systému. Při možných opakovaných deficitech způsobených nadhodnocením trendů by měl celý systém být revidován a náležitě upraven. Systém však není ukotven v zákoně a jeho budoucí fungování tedy zcela závisí na stabilní a zodpovědné politické reprezentaci.

¹¹ Pedersen, Michael (2008), The Chilean fiscal rule, Danmarks National bank, Working Paper No. 57.

¹² Chilean Ministry of Finance (2007), Informe de Pasivos Contingentes 2007.

1.7 Závěr

Historie ukazuje, že fiskální konsolidace je možná. Bohužel ve většině případů skončila neúspěšně. Znamená to, že situace, v které se nacházejí české veřejné rozpočty vyžadují zásadní politickou shodu a vytvoření jasné a závazné strategie vedoucí k udržitelným veřejným rozpočtům. Ukazuje se také, že tento proces by měl být doprovázen reformami trhu práce, struktury vládních výdajů, daňového systému a změnou výdajů spojených s věkem. Přímostou výhodou bývá dramatické snížení nákladů na úroky z veřejného dluhu. Tyto prostředky mohou být využity jako kompenzace těm skupinám, které na rozpočtové konsolidaci prodělají. Lze se minimálně poučit u zemí, které vstupovaly do EMU v devadesátých letech.

V České republice již byl zaveden institut fiskálního cílení, který upravuje režim pro výkon rozpočtové politiky¹³. Fiskální cílení a tvorba střednědobých výdajových rámců se provádí na tři roky dopředu. Stanovením fiskálního cíle si vláda určí trajektorii budoucího vývoje salda veřejných financí a zároveň se přihlásí k odpovědnosti za veřejné finance, jejich zdraví a udržitelnost. Odvozením střednědobých výdajových rámců pak vláda určí takový výdajový strop, aby svého fiskálního cíle dosáhla.

Přijetí fiskální výhledů pro státní rozpočty bylo nepochybně dobrým krokem, nicméně nedaří se je vždy dodržovat a nefungují pro ostatní složky veřejných rozpočtů. Dále tyto rámce neobsahují žádný sankční mechanismus. Je proto třeba přijmout další vnitřní pravidlo, které bude přísnější než Pakt stability a růstu v dobách hospodářského růstu (viz Appendix). Jen v takovém případě lze udržet veřejné rozpočty dlouhodobě udržitelné.

¹³ Více viz. Fiskální výhled MFČR 2007

1.8 Apendix : Nová fiskální pravidla

Návrh na zavedení nového interního rozpočtového pravidla

Pravidla EU jsou důležitá, ale nenahrazují národní fiskální pravidla. Obě složky by se měly vzájemně doplňovat. Intenzivní debata vedla k reformě Paktu stability a růstu v roce 2005a cílem je téměř vyrovnaný rozpočet a dlouhodobě udržitelné veřejné finance. Problémem zůstává nízká motivace k tvorbě rozpočtových přebytků v dobách hospodářského růstu.

V současné době dochází k zásadnímu nárůstu zadlužení ve většině zemí. Podobnému vývoji se nevyhne ani Česká republika. Hlavním cílem proto musí být postupné snižování veřejného zadlužení již ve střednědobém období. Taková změna pravidel je obtížná, nicméně příklad Německa ukazuje, že je možná. Německo přijalo ústavní zákon vyžadující, aby vládní deficit od roku 2016 nepřesahoval 0,35% HDP a od roku 2020 byl eliminován.

Nebezpečí vysoké inflace je zatím minimální, ale nejistý vývoj světové ekonomiky nutí k opatrnosti. Vzhledem k cyklickému vývoji tržní ekonomiky lze po obnovení hospodářského růstu očekávat další hospodářské zpomalení, které – pokud by mělo podobný charakter jako současná krize a veřejné rozpočty by nebyly konsolidovány – může zásadně ohrozit stabilitu české ekonomiky.

Dalším důležitým faktorem je přesycenost trhu vládními dluhopisy. Externí financování bude nákladnější. Český stát bude platit okolo desítky miliard korun jen na úrocích v roce 2012. Tyto prostředky mohou být využity efektivněji.

Rozpočtové pravidlo

Nové rozpočtové pravidlo:

- musí být flexibilnější
- musí vyžadovat tvorbu přebytků v dobách ekonomického růstu
- musí obsahovat osobní odpovědnost a sankční mechanismus
- musí vést k dynamické vyrovnanosti veřejných financí

- musí vést k zásadnímu snižování veřejného zadlužení
- musí být jednoduché a srozumitelné

Návrh pravidla

Růst HDP minus rozpočtová bilance (v %HDP) musí být menší nebo rovna 4 %

Příklad: Hospodářský růst 3% dovoluje vládě maximálně 1% rozpočtový deficit. 6% růst HDP vyžaduje rozpočtový přebytek nejméně 2% HDP.

3% hospodářský pokles dovoluje vládě 7% deficit v daném roce

Číslo „4“ je k debatě. Ideálně konstanta by byla nižší než 4, nejlépe 0, což by bylo velmi přísné vůči veřejným rozpočtům.

Toto pravidlo musí být vymahatelné vůči politické reprezentaci, která ho nedodrží. Měl by být zaveden motivující systém odměn, který počítá se snížením platu odpovědných úředníků a politiků v případě nedodržení pravidel.