

Následující dokument obsahuje reakci Národní rozpočtové rady na [vyjádření Ministerstva financí ČR ze dne 19. listopadu 2018](#) ke [Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí vydané dne 30. října 2018](#). Komentáře Národní rozpočtové rady jsou vepsány kurzívou přímo do vyjádření Ministerstva financí ČR.

Národní rozpočtová rada vydala dne 30. října 2018 svoji první zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Povinnost vypracovávat zprávu ji ukládá zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ačkoliv Ministerstvo financí obecně vítá analýzy dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, volbu některých předpokladů a interpretaci závěrů Zprávy nepovažuje vzhledem k použitému instrumentáriu za zcela korektní.

Diskuze k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí není nová, probíhá pravidelně. Ne vždy však upoutá zaslouženou pozornost. V České republice je veřejností pravděpodobně nejostřeji sledována udržitelnost důchodového systému, k jejímuž řešení byla v minulosti sestavena řada odborných komisí. Návrhy a komentáře k dopadům stárnutí obyvatelstva na veřejné finance se běžně objevují ve zprávách a doporučeních Evropské komise v rámci tzv. evropského semestru¹, či v hodnoceních Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj². Rovněž na půdě Evropské unie funguje panel expertů ze všech členských zemí a z aparátu Evropské komise, který každé tři roky vypracovává analýzu dlouhodobé udržitelnosti sociálních systémů v členských zemích a systému vzdělávání.³ Tyto oponované výstupy pak publikuje Ministerstvo financí například v Konvergenčních programech České republiky. Analýzu současného a možného budoucího stavu důchodového systému v České republice sestavuje rovněž Ministerstvo práce a sociálních věcí ve své Pojistněmatematické zprávě o důchodovém pojištění.⁴

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ukládá Národní rozpočtové radě v § 21 odstavci 2 písmenu d) vypracovat a předložit Poslanecké sněmovně zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Ale neříká, v jakém rozsahu či struktuře. Proto u klíčové zprávy veřejné instituce, jejíž autoři navíc vyzývají vládu České republiky a Poslaneckou sněmovnu k reflexi závěrů, nevzbuzuje nedostatečně transparentní metodika nepodrobená kritickému hodnocení odborné veřejnosti a zainteresovaných subjektů důvěru, a je tak obtížné z ní přijímat učiněné závěry.

Reakce:

Tato námitka odráží určité nepochopení role a smyslu nově zřízené instituce NRR. Pokud by NRR koordinovala či sladila své metodiky a předpoklady s ostatními orgány jako je MF či MPSV, nutně by musela dojít k identickým závěrům. To však jistě nebylo záměrem zákonodárce. NRR se samozřejmě nebrání kritické diskuzi, případně recenzi či evaluaci z akademické sféry, nelze však očekávat, že by se podrobovala „kritickému hodnocení ZAJINTERESOVANÝCH subjektů“, tj. zejména MF či MPSV. Zákon lze dokonce interpretovat tak, že toto NRR neumožňuje z toho důvodu, aby NRR nebyla vystavena politickým vlivům.

Zpráva také zřejmě plně nenaplnuje smysl uvedeného zákona. Zákon jasně hovoří o vypracování takové zprávy, která hodnotí, jak mohou plánované vládní politiky svými přímými dlouhodobými dopady ovlivnit udržitelnost veřejných financí. To se týká zejména systému důchodového, zdravotního, dlouhodobé péče, či vzdělávání. Řadě z nich se však Zpráva věnuje velmi povrchně a zjednodušeně. Namísto detailnější analýzy a rozboru sociálních systémů v České republice se Zpráva zabývá arbitrárně zvoleným jiným výdajům, např. na investice, ačkoliv pro ně na 50 let neexistuje žádná vládní politika.

Reakce:

NRR nemůže ve své první Zprávě vycházet z jiných vládních politik než těch, které existují v momentě zpracování v souladu s platnou legislativou – to se týká zejména důchodového systému, zdravotnictví a dlouhodobé péče. Jakékoli jiné předpoklady by předjímalý změnu vládních politik, která je v kompetenci exekutivních a zákonodárných orgánů, nikoli v kompetenci NRR. Zpráva jasně upozorňuje na hlavní ohnisko napětí budoucnosti veřejných financí při současném nastavení legislativy, kterým je důchodový systém.

Zvolené výdaje nejsou v žádném případě arbitrární, liší se sice mírou desagregovanosti, ale nutně pokrývají veškeré výdaje sektoru veřejných institucí. Pokud by Zpráva např. zmíněné investice nepokrývala nebylo by možné udržitelnost veřejných financí v jejich celku posoudit. Skutečnost, že pro agregát vládních investic není žádná jednotná vládní politika, na tom nic nemění. Zmiňované investice navíc budou v projekci NRR podíl výdajů sektoru veřejných institucí na HDP spíše snižovat (z důvodů uvedených ve Zprávě) a podle předpokladů tak budou saldo tohoto sektoru zlepšovat.

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti také nestanovuje termín vydání zprávy, ani bázi její pravidelnosti. Proto její vydání v době, kdy je již projednáván státní rozpočet v Poslanecké sněmovně, stejně jako pouhý měsíc před zveřejněním nové demografické projekce Českého statistického úřadu, je obtížně pochopitelné. Získaný čas mohl být věnovaný detailní diskusi metodiky, což by prospělo nejenom věrohodnosti Zprávy jako takové, ale zejména z ní odvozených závěrů pro budoucí směry hospodářské politiky České republiky. Tato potřeba se jeví o to naléhavější, pokud se sama Národní rozpočtová rada při prezentaci Zprávy odvolává na publikace Ministerstva financí.

Reakce:

Je skutečně pravdou, že Zákon nestanovuje termín ani bázi pravidelnosti vydávání Zprávy, ale NRR interpretovala znění Zákona v tom smyslu, že Zpráva by měla být vydávána každoročně, což je obvyklé ve všech zemích, které obdobný dokument vydávají. Skutečnost, že byla vydána v době, kdy je projednáván rozpočet na rok 2019 v Poslanecké sněmovně je irelevantní - jedná se o zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Je faktem, že Zpráva byla vydána měsíc před zveřejněním nové demografické prognózy (ta byla zveřejněna ČSÚ 28. listopadu 2018) – tu však pro účely Zprávy za rok 2018 již nebylo možné z časových důvodů využít, proto NRR po poradě s ČSÚ využila demografickou projekci ČSÚ z roku 2013, a to v tzv. vysoké variantě, která byla navíc upravena ČSÚ o dosud dostupná data.

Základním rozdílem oproti přístupu Národní rozpočtové rady je, že Ministerstvo financí ve svých analýzách projektuje pouze výdaje, které souvisí s očekávaným, a do velké míry predeterminovaným, demografickým vývojem, tedy výdaje systému důchodového pojištění, zdravotnictví, dlouhodobé péče a vzdělávání. Projekce jsou buď detailně oponovány ostatními 27 členskými zeměmi Evropské unie a Evropskou komisí (případ projekcí důchodového systému), nebo společně vytvářeny srovnatelnou metodikou (zdravotnictví, dlouhodobé péče a vzdělávání). Použité metody jsou pak vždy před samotnou projekcí transparentně publikovány.⁵

Reakce: Skutečnost, že MF projektuje pouze výdaje související s očekávaným demografickým vývojem, nemůže být jakoukoliv preskripcí pro metodiky NRR a navíc takový přístup ani nepovažujeme za pozitivum. Jestliže například z ekonomických zákonitostí vyplývají určité konsekvence (změna podílu mezd na HDP, Baumolův-Bowenův efekt projevující se v rostoucích

nákladech na služby poskytované státními zaměstnanci, odlišné míry inflace pro rodiny důchodců od celkové inflace, apod.) je jistě žádoucí takové konsekvence do projekce zahrnout a nikoliv nezahrnout, bez ohledu na to, zda souvisí či nesouvisí s demografií nebo se zamýšlenou hospodářskou politikou.

Je zřejmé, že projekce na 50–60 let je extrémně nejistá a nemůže anticipovat nové trendy či zlomy v trendech, ke kterým nyní neexistuje důvod či o kterých nejsou známy žádné informace. Při projekcích je nutné přistupovat k závěrům obezřetně, protože nejde o predikci konkrétní výše výdajů a úrovně dluhu jako takového, ale o odhad trendů a možnosti budoucího tlaku na veřejné rozpočty. Je vhodné vytvářet alternativní scénáře, jež umožní čtenáři posoudit, jak jsou jednotlivé učiněné předpoklady či zvolená metodika výpočtu významné pro samotný výsledek projekcí. Proto si vědomi rizik dlouhodobých projekcí a významu volených předpokladů přistupujeme k výsledkům projekcí značně odlišně od prognóz a publikujeme varianty možného dlouhodobého vývoje.

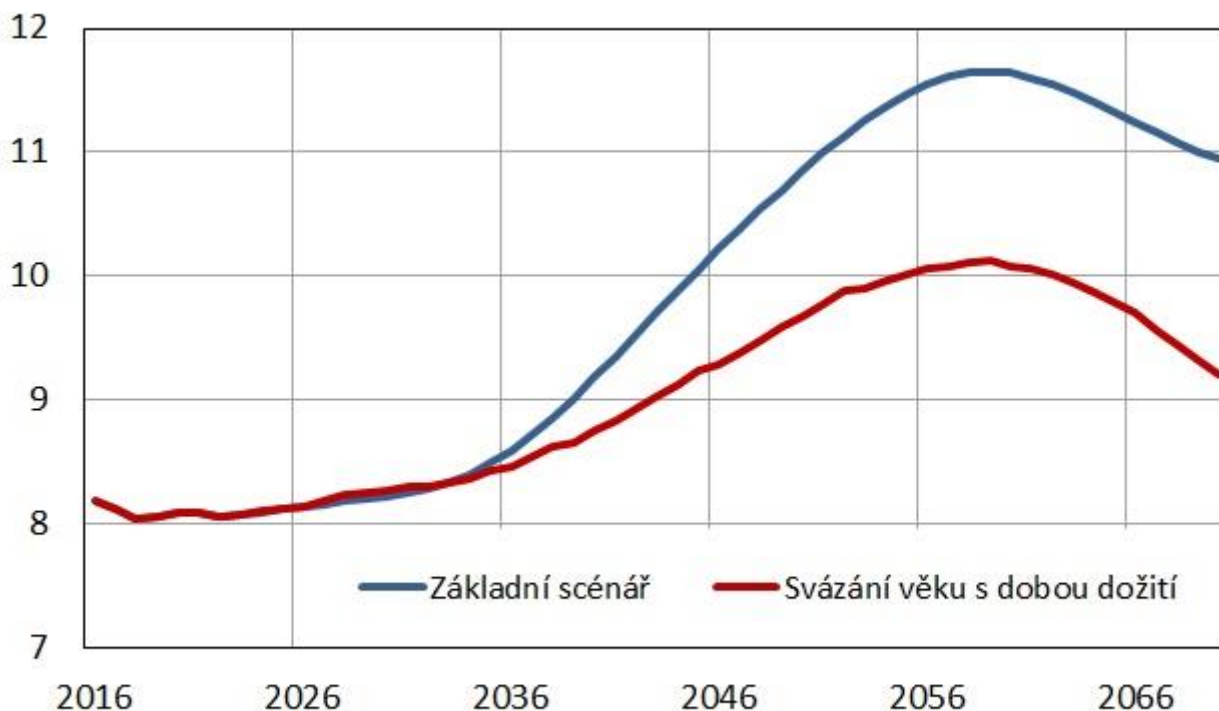
Reakce: NRR souhlasí s tím, že citlivostní scénáře dokreslí podrobněji celkový obrázek možného vývoje. Proto je do dalších zpráv zařadí.

Jedním z citlivostních scénářů, který je podstatný s ohledem na současnou legislativu penzijního systému, by měl být scénář alternativní výše věku odchodu do důchodu. Zákon totiž již nyní obsahuje mechanismus, kterým je po důkladném vyhodnocení vývoje očekávané doby dožití možné upravit věk odchodu do důchodu. Strop na úrovni 65 let, kterého bude dosaženo kolem roku 2030, je tak do jisté míry „měkkým stropem“. Řada zemí Evropské unie má věkovou hranici odchodu do penze již dnes na vyšší úrovni než Česká republika (viz [Tabulka 1](#)) a/nebo ji má navázanou na očekávaný vývoj doby dožití,⁶ protože jde o velmi efektivní nástroj, jak eliminovat negativní efekty stárnutí populace na důchodový systém. Jak vyplývá z dat Českého statistického úřadu, došlo od poloviny minulého století k jejímu nárůstu u mužů i žen o 15 let. Trend dalšího postupného nárůstu je shodně očekáván všemi demografickými projekcemi, a to nejen pro Českou republiku.

Alternativní scénář, který s možným zvyšováním důchodového věku pracuje, ukazuje na výrazný dopad tohoto opatření na celkové penzijní výdaje. Například při navázání věku na dobu dožití by výdaje rostly po roce 2030 mnohem pomaleji, jak je patrné z Obrázku 1. To by zároveň výrazně ovlivnilo i Zprávou prezentovaný scénář vývoje veřejného dluhu, který by tím byl až o třetinu nižší.

Reakce: NRR souhlasí s tím, že změna důchodového věku by měla výrazný dopad na roční salda a potažmo udržitelnost veřejných financí. Zmíněného mechanismu svazujícího věk odchodu do důchodu s dobou dožití si je NRR vědoma, nicméně v současnosti není strop 65 let „měkkým stropem“ – naopak je nastaven přílohou Zákona o důchodovém pojištění (155/1995 Sb.) jako „strop tvrdý“, zatímco zmíněný mechanismus je velmi nepřímý a v současnosti nezakládá automaticky změnu důchodového věku. Za pevný strop ostatně ještě v dubnu 2018 označilo 65letou věkovou hranici i samo MF ve svém Konvergenčním programu a na stejném místě MF vysvětluje, proč EK odmítla, aby byl revizní mechanismus důchodového věku v dlouhodobých projekcích aplikován (Konvergenční program, duben 2018, s. 25). NRR souhlasí s tvrzením, že propojení důchodového věku a doby dožití je vhodným alternativním scénářem, ale základním scénářem musí (až do případných legislativních úprav) zůstat scénář, který je v souladu s přílohou aktuálně platného znění Zákona o důchodovém pojištění.

Obrázek 1: Vývoj výdajů na důchody v jednotlivých scénářích
(% HDP)



Zdroj: Výpočty MF ČR.

Zpráva rovněž uvádí, že respektuje současný legislativní stav, přitom tomu tak v několika případech není. Zaprvé ve svém scénáři opomíjí existenci národní dluhové brzdy. Ta by již na úrovni dluhu 55 % HDP spouštěla automaticky opatření a procedury, které by prohlubování zadlužení bránily. Zadruhé, pokud by navíc byla překročena hodnota dluhu 60 % HDP, nastoupila by pravidla evropského Paktu o stabilitě a růstu, včetně zостřeného dohledu Evropské komise v rámci nápravné složky. A zatřetí Zpráva už vůbec neuvažuje, že státní rozpočet a rozpočty státních fondů jsou odvozovány tak, aby ex ante při sestavení i ex post při celoročním vyhodnocení byly veřejné finance v maximálním strukturálním deficitu 1 % HDP. Sama kumulace dluhu na 230 % HDP tak de facto předpokládá změnu legislativního rámce nebo minimálně jeho soustavné porušování.

Reakce: Metodologie „no policy change“, která je východiskem pro zkoumání udržitelnosti veřejných financí, má svá úskalí, která jsou ostatně ve Zprávě popsána. Z mnoha důvodů by například její striktní využití bylo na úkor realističnosti projekcí (např. v případě některých daňových zákonů), a proto je nutné od ní v některých případech upustit. Takovým případem, kdy tuto metodologii nelze použít (pokud má projekce sloužit k hodnocení udržitelnosti veřejných financí) je oblast fiskálních pravidel. Pokud by je totiž projekce měly striktně brát v potaz, potom je zjevné, že takové veličiny jako je dluh sektoru veřejných institucí či strukturální deficity nikdy nemohou překročit hraniční úrovně, jež jsou typicky ve fiskálních pravidlech obsažena. Ať již by byl ekonomický či demografický vývoj jakýkoliv, nikdy by například nemohl dluh v případě ČR vzrůst nad 55 % HDP. Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí by potom mohla být koncentrována do jednoduchého tautologického sdělení, že „veřejné finance jsou udržitelné, protože v souladu se zákonem 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, mají být veřejné finance udržitelné“. NRR se však domnívá (a je to zřejmé i z důvodové zprávy k Zákonu), že zákonodárce sledoval svým požadavkem na

vypracování Zprávy jiný záměr – otestovat skutečnou udržitelnost současného nastavení daňových a výdajových politik (což jinými slovy znamená také ověřit či otestovat konsistenci mezi nastavením zmíněných politik a nastavením fiskálních pravidel). Obecně k tomu NRR může ještě poznamenat, že ačkoliv jsou projekce zpracované při metodice „no policy change“ zaměřené do budoucnosti, jejich hlavní funkce spočívá v tom, že jsou testem současnosti.

Uvedená hodnota výše kumulovaného dluhu ve výši 230 % HDP, která je prezentována jako jedno z klíčových zjištění Zprávy, se tak jeví jako snaha o dramatické vyznění závěrů. Navíc je tato hodnota determinována diskutabilním předpokladem, že při dosažení míry zadlužení 55 % HDP dojde k nárůstu úrokových nákladů vlivem rizikové přírážky, kterou budou investoři požadovat za držení vládních dluhopisů. Právě tento efekt stojí za rychlou kumulaci dluhu až na úroveň 230 % HDP. Bez uplatnění tohoto konceptu přírážky k úrokové sazbě by dluh v projekcích Rady, jak sama Zpráva uvádí na str. 34, skončil na úrovni cca 180 % HDP, tedy o 50 % HDP nižší.

Samotná kumulace dluhu a idea přírážky se jeví jako poměrně problematická, a to i pokud bychom odhlédli od výše zmíněných existujících pravidel dluhové brzdy a pravidel evropského Paktu o stabilitě a růstu. Ačkoliv rozhodně netvrdíme, že by Česká republika měla tímto směrem jít, je úroveň 55 % dluhu jako práh pro požadavek přírážky poměrně nízká. Řada zemí se již v současnosti pohybuje nejen nad limitem naší dluhové brzdy, ale i vysoko nad Maastrichtským dluhovým kritériem, což však na trzích nezakládá požadavky na dodatečnou prémii pouze z titulu výše dluhu samotné. Stejně tak Česká republika není v Evropě jediná, kdo bude mít se stárnutím populace problém, ale bude se týkat celé Evropské unie a dluhopisového trhu jako takového. Jak sama Zpráva tento argument uvádí, nelze příliš předpokládat „uvalení“ této premie odděleně na Českou republiku.

Dramatická úroveň dluhu přímo v základním scénáři je proto poměrně silně spekulativní. Zpráva také hned na začátku svého Shrnutí neseriózně srovnává tuto uměle vymodelovanou úroveň zadlužení České republiky v roce 2068 s dnešní skutečnou úrovní zadlužení Řecka. A Řecko se do současných problémů dostalo právě nerespektováním fiskálních pravidel, především pak v ekonomicky příznivých dobách. Naproti tomu Česká republika s plněním fiskálních pravidel problém nemá a její veřejné finance patří mezi nejzdravější v Evropské unii.

Reakce: Kumulovaná výše dluhu není v žádném případě „snahou o dramatické vyznění“ a samotná kumulace dluhu není „problematická“, je pouze v českých podmínkách nezvyklá. Naopak pouze kumulováním ročních sald lze ověřit, zda nastavení daňových a výdajových politik je či není dlouhodobě udržitelné. Kumulaci projektovaných sald v kratším či delším horizontu běžně provádějí nezávislé fiskální instituce např. na Slovensku, ve Finsku, Velké Británii, Spojených státech, Švédsku a v dalších zemích. Ostatně i MF si jistě tvoří nějakou (byť neveřejnou) představu o výši kumulovaného dluhu, jinak by nemohlo publikovat projekci výše úrokových výdajů spojených se státním dluhem až do roku 2070 (viz Konvergenční program, duben 2018, s. 45).

K rizikové přírážce k úrokové míře NRR konstatuje, že zvolila 55% hranici právě s ohledem na hranici zmíněnou v Zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Velikost uvažované dodatečné rizikové přírážky byla odvozena na základě empirických dat z eurozóny a poznamenejme, že například na úroveň úrokové míry, kterou doporučuje k využití v projekcích standardně EK, se v naší projekci dostaneme až při dosažení dluhu nad 100 % HDP. I v případě, že by NRR naopak nebrala v úvahu žádnou rizikovou přírážku, dosáhl by kumulovaný dluh sektoru veřejných institucí v horizontu 50 let cca 180 % HDP.

NRR rovněž nijak nerozporuje, že v současnosti patří české veřejné finance k nejzdravějším v Evropě, ale smysl Zprávy je právě v tom, že současnost i blízká budoucnost mohou zastírat neudržitelné nastavení pro delší časový horizont.

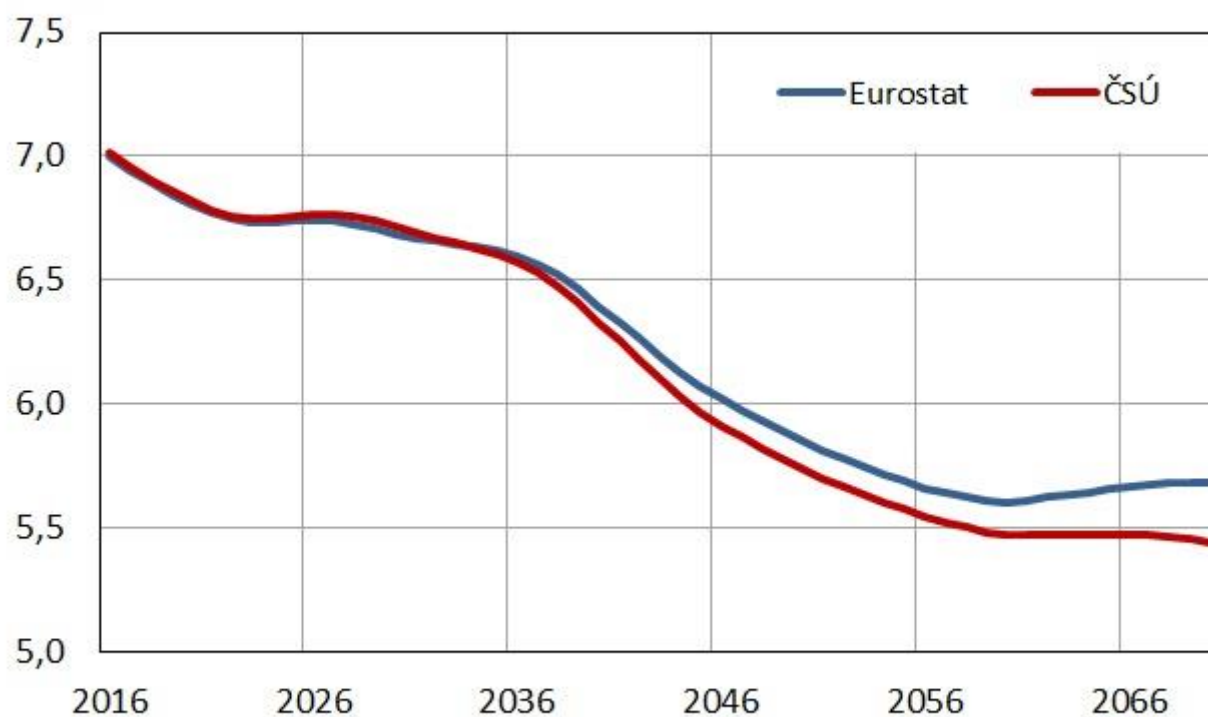
Pokud jde o současný stav veřejných financí České republiky, je problematické i srovnání s předkrizovým obdobím. Jednostranně porovnává pouze stav, tedy výši zadlužení, a nezohledňuje toky, tedy saldo. Zatímco v roce 2008 bylo strukturální saldo vysoce deficitní (-3,2 % HDP), v současné době je přebytkové (+1 % HDP).

V další části vyjádření se věnujeme stěžejnímu aspektu Zprávy - důchodům. Jak jsme uvedli výše, samotné trendy vývoje výdajů sociálních systémů nejsou překvapivé. Ale výše problému, tudíž i naléhavost a hloubka případné reformy, se liší v závislosti na přijatých vstupních předpokladech, zvolených scénářích, a to včetně scénáře demografického vývoje. V případě výše výdajů na starobní penze kolem roku 2070 je projekce Rady oproti projekci Ministerstva financí a Evropské komise o téměř 3 % HDP vyšší. Příčinou jsou právě odlišné budoucí předpoklady, zvolený scénář budoucího demografického vývoje a makroekonomického prostředí.

Rada používá ve svých projekcích demografický scénář Českého statistického úřadu z července roku 2013 v tzv. „vysoké variantě“⁷, který dále expertně upravuje. Ministerstvo financí vychází z demografické projekce Eurostatu z listopadu 2015, který připravuje projekce obyvatelstva konzistentně pro všechny země Evropské unie⁸. Ze srovnání těchto projekcí⁹ vyplývá, že zvolená varianta Českého statistického úřadu je s ohledem na dopady do důchodového systému pesimističtější: pracuje s větším poklesem aktivní populace ve věku 15–64 let (viz Obrázek 2) a větším počtem osob starších 65 let (Obrázek 3). To ve výsledku představuje vyšší demografickou míru závislosti, která je definována jako podíl počtu osob starších 65 let na počtu osob ve věku 15–64 let. Zatímco v projekcích Eurostatu dosáhne míra závislosti v roce 2070 zhruba 50 %, ve variantě Českého statistického úřadu je podíl o téměř 10 procentních bodů vyšší (Obrázek 4). Ve výsledku tak horší demografie zvyšuje výdaje penzijního systému, ty rostou rychleji v celém horizontu projekce (Obrázek 5). V závěru projekcí kolem roku 2070 jsou proto výdaje na penze čistě vlivem odlišné demografie o cca 1,5 % HDP vyšší (v dnešních cenách přibližně 80 mld. Kč).

Obrázek 2: Populace ve věku 15–64

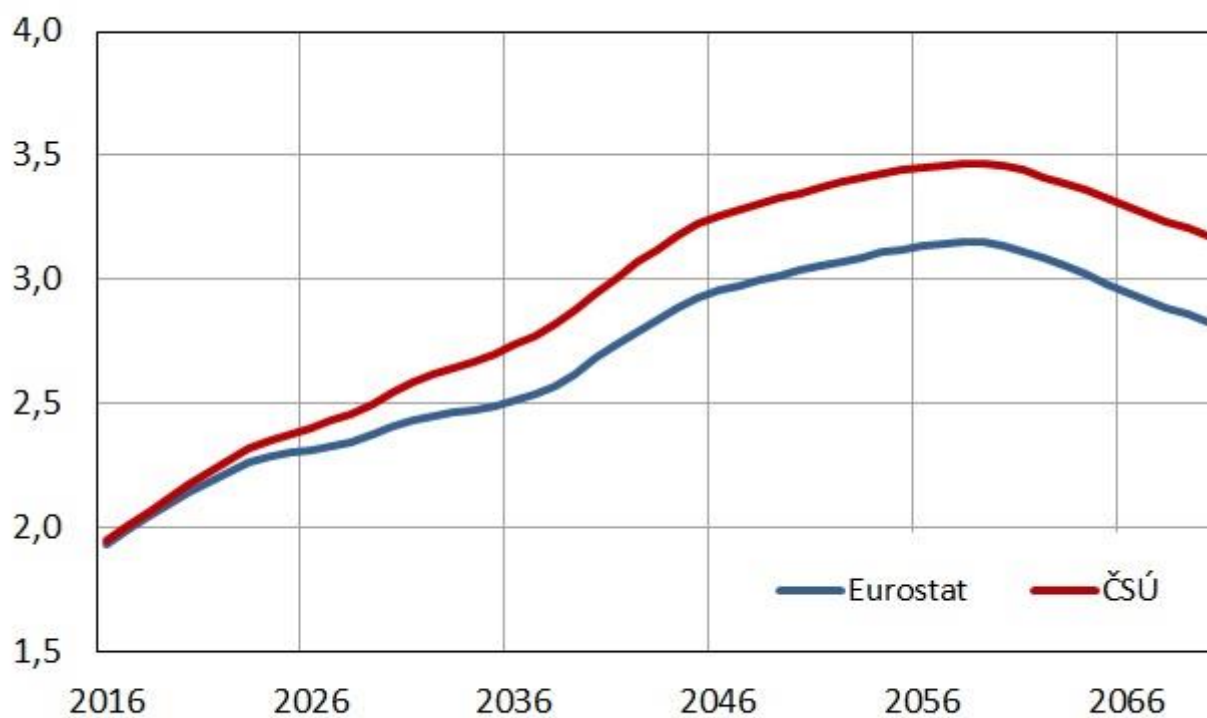
(mil. osob)



Zdroj: ČSÚ, Eurostat.

Obrázek 3: Populace ve věku 65+

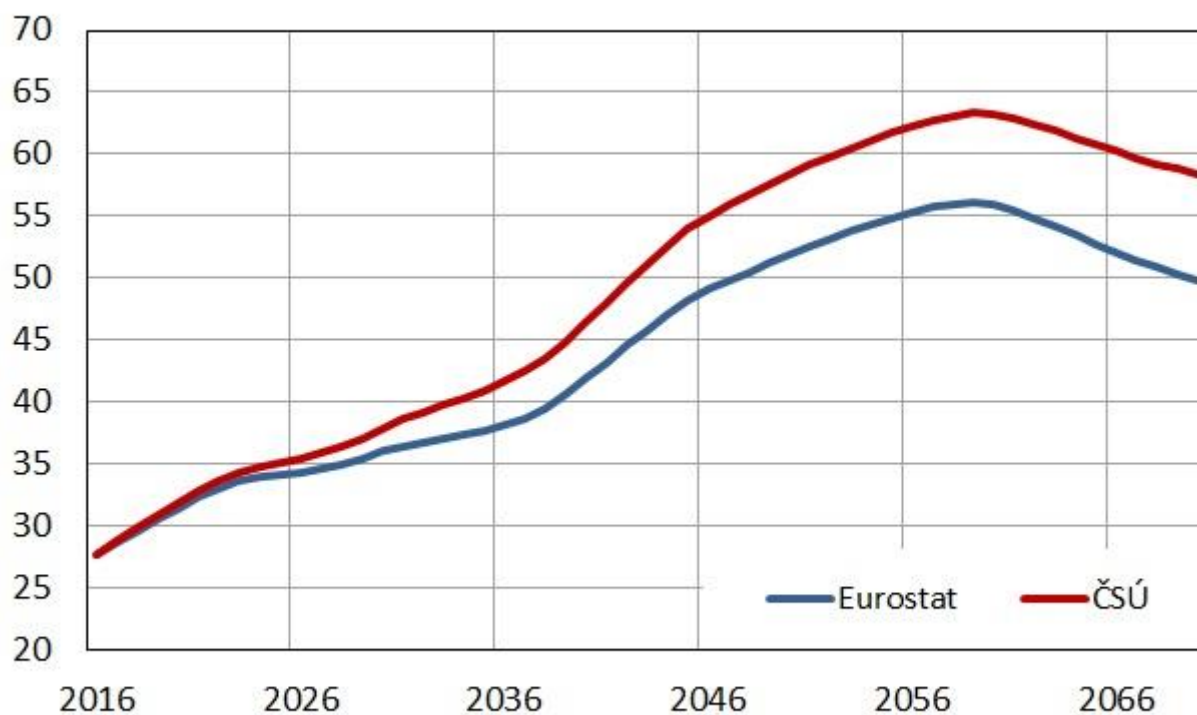
(mil. osob)



Zdroj: ČSÚ, Eurostat.

Obrázek 4: Demografická míra závislosti 65+/15–64

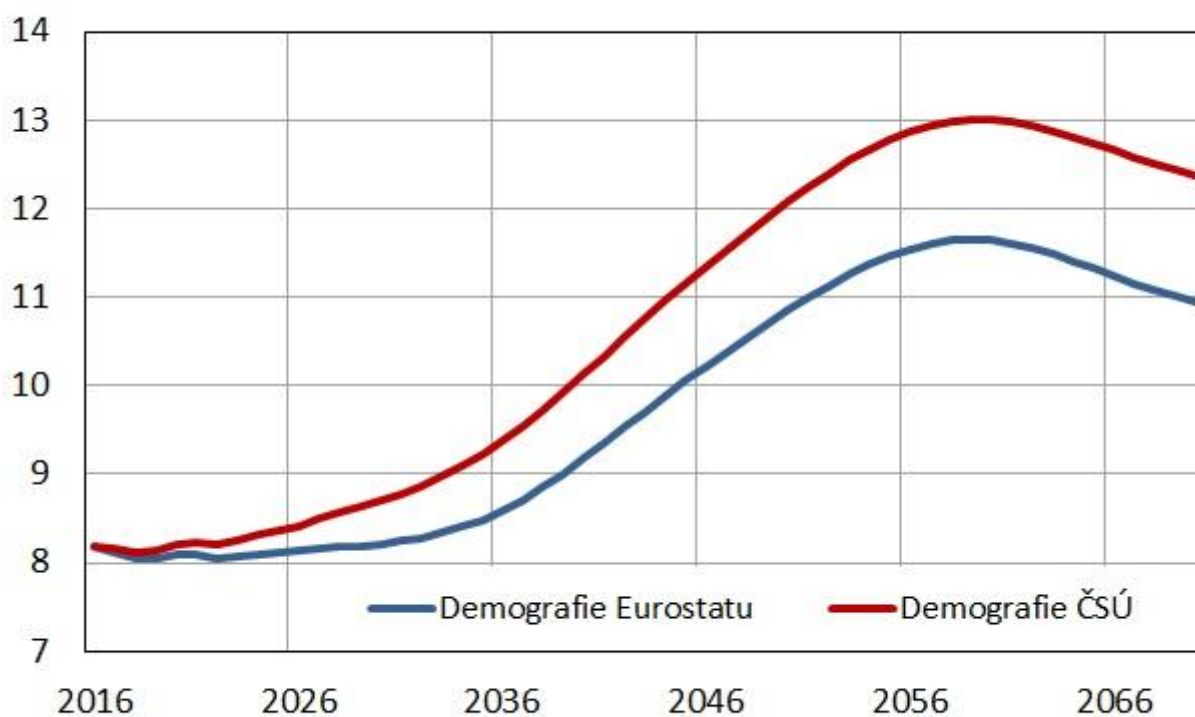
(%)



Zdroj: ČSÚ, Eurostat.

Obrázek 5: Celkové výdaje na důchody

(% HDP)



Zdroj: Výpočty MF ČR.

Rada ve své analýze také předpokládá, že česká ekonomika bude rychleji konvergovat k vyspělým zemím prostřednictvím rychlejšího nárůstu reálných mezd, který převyší růst HDP. Primárně je tady očekávána konvergence prostřednictvím ukazatele HDP na obyvatele (v paritě kupní síly). Generované bohatství, které je tak demografickou projekcí určující počet obyvatel dané, je následně „rozdělováno“ mezi aktivní populaci. Té však v čase ubývá, a proto na jednotlivce připadá větší objem mezd. Vývoj produktivity práce je tak zde chápán jako reziduum. Mzdy ve výsledku rostou rychleji než produkt samotný.

Standardně se v dlouhodobých projekcích používá předpoklad konstantního vývoje mezd v podílu na HDP. Při tvorbě makroekonomického scénáře se zpravidla postupuje opačným směrem, kdy se opět vychází z demografické projekce, která svou strukturou determinuje vývoj na trhu práce, a ten v dlouhém horizontu primárně určuje vývoj produktu. Zdrojem konvergence pak není HDP na obyvatele, ale HDP na pracovníka, tedy produktivita práce. Konvergence ekonomik přes HDP na obyvatele totiž sama nezohledňuje změnu struktury populace, což je u analýzy procesu stárnutí problematický předpoklad.

Reakce: Je jistě pravdou, že se v dlouhodobých projekcích obvykle používá předpoklad konstantního podílu mezd na HDP, ale právě v ČR byl tento podíl neobvykle nízký, a proto NRR přistoupila k předpokladu, že i tento podíl bude konvergovat k úrovni obvyklé v západoevropských ekonomikách. Skutečnost, že mzdy porostou dlouhodobě rychleji než HDP (s čímž ale ve střednědobém horizontu počítal např. i Fiskální výhled z roku 2017 a Konvergenční program z roku 2018) je tak v projekci NRR dána složením dvou faktorů – jednak poklesem podílu pracovníků na celkové populaci a jednak postupným zvýšením podílu náhrad pracovníkům na HDP.

Také je pravdou, že při dlouhodobých projekcích se obvykle vychází z konvergence HDP na pracovníka, což umožní aplikovat verzi Solowova modelu, jehož součástí jsou ale tradičně takové předpoklady, jako je předpoklad konstantnosti míry investic. Upřednostnili jsme však ryze empirický přístup ke konvergenci, protože na sledovaném vzorku zemí byla nejvíce zřejmá právě konvergence HDP na obyvatele, a nikoliv HDP na pracovníka. A toto empiricky zjištěné tempo konvergence jsme učinili východiskem, od kterého se ostatní tempa odvíjejí. Při tomto přístupu je potom zmiňovaná produktivita práce vlastně endogenizována – jestliže například dochází k poklesu podílu pracovní síly na populaci, předpokládá se, že v ekonomice nastanou takové procesy (například zintenzivní se investice, automatizace, apod.), které urychlí růst produktivity práce o tolik, že tempo konvergence na obyvatele zůstane zachováno. NRR uznává, že se jedná pouze o zjednodušený model, který je ale smysluplnou alternativou k tradičním modelům, jež vycházejí z exogenního tempa růstu produktivity práce a naopak endogenizují konvergenci HDP na obyvatele.

Odlíšná konstrukce makroekonomického scénáře, spolu se způsobem výpočtu výše důchodových dávek, kdy se rychlejší růst mezd takřka okamžitě odráží ve výdajích na penze, tak představuje další významnou část rozdílu mezi oběma projekcemi.

Závěr

Namísto intenzivního hodnocení klíčových systémů veřejných financí upřednostnila Zpráva zjednodušené extenzivní hodnocení veřejných financí v příštích 50 letech, ačkoliv pro řadu oblastí neexistuje příslušná dlouhodobá vládní politika či vládní opatření, ke kterému by se

měla dle zákona vyjádřit. Jinými slovy, jedním z předpokladů je i určitá konkrétní hospodářská politika budoucích vlád, ačkoliv dnes nikdo nemůže vědět, jak budoucí vlády budou vypadat a jaké budou mít priority. Přitom právě objektivní a důsledná analýza systémových prvků veřejných financí a jejich hybatelů by napověděla, jakým směrem by se měly české veřejné finance ubírat.

Reakce: Není pravda, že jedním z předpokladů je konkrétní politika budoucích (a dnes jistě neznámých) vlád. Ostatně právě nemožnost předvídat, jak budou budoucí vlády vypadat a jaké budou mít priority, ukazuje na nevyhnutelnost využití přístupu „no policy change“. Opět zdůrazňujeme, že analýza udržitelnosti je testem současného nastavení daňových a výdajových politik, nikoliv predikcí změn v tomto nastavení.

Zpráva se detailněji věnuje pouze starobním důchodům, které nakonec také identifikuje jako hlavní problém udržitelnosti veřejných financí. Vzhledem ke znalosti již probíhajícího procesu stárnutí populace a jeho efektům nemá tento závěr velkou přidanou hodnotu. Navíc nezahrnutím alespoň varianty revizního mechanismu je takový závěr zavádějící. To je obecně také jeden z největších problémů Zprávy – orientace pouze na jednu trajektorii budoucího vývoje a v jejím důsledku “predikce” konkrétní hospodářské politiky budoucích vlád.

Reakce: K nezahrnutí revizního mechanismu viz výše nebo viz Konvergenční program z roku 2018 (s. 25).

Příloha

Země jsou seřazeny sestupně dle výše věku odchodu do důchodu v roce 2016 (současný stav). Cílový stav je pak legislativně zakotvený cílová hranice věku odchodu do důchodu v roce 2070.

1 [Doporučení z roku 2017](#), [Doporučení z roku 2018](#)

2 <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-czech-republic.htm>, [shrnutí v českém jazyce](#)

3 [The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2016–2070\)](#)

4 [Pojistněmatematická zpráva o důchodovém pojištění](#)

5 [The 2018 Ageing Report Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Pension projections of the Czech Republic](#)

6 Přímou vazbu věkové hranice na dobu dožití přijalo Finsko, Itálie, Portugalsko, Kypr, Malta, Nizozemsko, Řecko a Slovensko. Tento mechanismus obsahuje legislativa také v Dánsku, kde je však při každém zvýšení věkové hranice nezbytný souhlas Parlamentu. Viz [Tabulka 2](#) v Příloze.

7 [Projekce obyvatelstva České republiky do roku 2100](#)

8 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database>

9 Pro srovnání s projekcemi Eurostatu byla použita poslední dostupná projekce Českého statistického úřadu z roku 2013 ve vysoké variantě bez dodatečných úprav, neboť jejich přesné parametry Zpráva Rady neuvádí.