

**Národní  
rozpočtová  
rada**

**ZPRÁVA  
O DLOUHODOBÉ  
UDRŽITELNOSTI  
VEŘEJNÝCH  
FINANCÍ**

červen 2020

Národní rozpočtová rada

**Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí**

červen 2020

Úřad Národní rozpočtové rady  
Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: [podatelna@unrr.cz](mailto:podatelna@unrr.cz)

[www.rozpoctovarada.cz](http://www.rozpoctovarada.cz)

## Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>5</b>
<b>1 SHRnutí</b> .....	<b>6</b>
<b>KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ DLE ZÁKLADNÍHO SCÉNÁŘE</b> .....	<b>7</b>
<b>2 VÝCHOZÍ STAV A STŘEDNĚDOBÝ VÝHLED</b> .....	<b>8</b>
2.1 VÝCHOZÍ STAV .....	8
2.2 NASTAVENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY VE VZTAHU K POZICI V HOSPODÁŘSKÉM CYKLU .....	12
2.3 DEKOMPOZICE FISKÁLNÍHO ÚSILÍ.....	15
<b>3 DLOUHODOBÁ MAKROEKONOMICKÁ PROJEKCE</b> .....	<b>18</b>
3.1 REÁLNÁ KONVERGENCE .....	18
3.2 DEMOGRAFICKÁ PROJEKCE .....	19
3.3 REÁLNÉ MZDY A PRVOTNÍ ROZDĚLENÍ DŮCHODŮ .....	22
<b>4 VÝDAJE A PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI</b> .....	<b>23</b>
4.1 DŮCHODOVÝ SYSTÉM.....	23
4.1.1 <i>Starobní důchody</i> .....	23
4.1.2 <i>Invalidní důchody</i> .....	28
4.1.3 <i>Pozůstalostní důchody</i> .....	29
4.1.4 <i>Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému</i> .....	29
4.2 ZDRAVOTNICTVÍ .....	32
4.3 PENĚŽITÉ NEDŮCHODOVÉ SOCIÁLNÍ DÁVKY A DLOUHODOBÁ PÉČE.....	33
4.4 ŠKOLSTVÍ .....	35
4.5 VÝDAJE SPOJENÉ S KONVERGENČNÍMI EFEKTY A DALŠÍ VÝDAJE .....	36
4.6 PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI .....	37
<b>5 CELKOVÉ SALDO A VÝVOJ DLUHU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ</b> .....	<b>40</b>
5.1 ZOHLEDNĚNÍ SPECIFICKÉ SITUACE V LETECH 2020 A 2021.....	40
5.2 PRIMÁRNÍ SALDO.....	40
5.3 ÚROKOVÉ NÁKLADY.....	41
5.4 VÝVOJ DLUHU .....	41
5.5 UKAZATEL MEZERY UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCIÍ .....	43
<b>6 ALTERNATIVNÍ SCÉNÁŘE A DOPLŇKOVÉ ANALÝZY</b> .....	<b>44</b>
6.1 SVÁZÁNÍ DŮCHODOVÉHO VĚKU S OČEKÁVANOU DOBOU DOŽITÍ .....	44
6.2 ZRYCHLENÍ RŮSTU PRODUKTIVITY V DŮSLEDKU TECHNOLOGICKÉHO VÝVOJE .....	44
6.3 ODLIŠNÉ VARIANTY DEMOGRAFICKÉ PROJEKCE.....	45
6.4 MEZIGENERAČNÍ ÚČTY V RÁMCI DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU.....	48
6.5 PLÁNOVANÉ VLÁDNÍ POLITIKY A JEJICH DOPAD NA VEŘEJNÉ FINANCE .....	50
6.6 SROVNÁNÍ S PŘEDCHOZÍ ZPRÁVOU .....	52
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>53</b>
<b>DODATKY</b> .....	<b>54</b>



## Úvod

Stěžejním zákonným úkolem Národní rozpočtové rady (NRR) je dle Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti č. 23/2017 Sb. (dále jen „Zákon“) každoroční vypracování Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (dále „Zpráva“) a její předložení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Základem hodnocení udržitelnosti veřejných financí je vývoj veřejného dluhu. Stejně jako první dvě Zprávy v letech 2018 a 2019 se i aktuální Zpráva zaměřuje na projekci vývoje veřejného dluhu v následujících padesáti letech za předpokladu stávajícího nastavení fiskální politiky a dalších součástí hospodářské politiky, které veřejný dluh ovlivňují.

Volba časového horizontu pěti desetiletí byla dostatečně zargumentována v předchozích dvou Zprávách i ve veřejných debatách na nejrůznějších platformách, které vydání prvních Zpráv vyvolalo. Letošní Zpráva opět vychází z nejaktuálnějších dat a materiálů publikovaných veřejnými institucemi (aktualizace demografické projekce ČSÚ, Konvergenční program ČR, Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí ČR) a rovněž přináší srovnání s výsledky předcházející Zprávy z června 2019. Zpráva se také snaží v co nejvyšší míře zohlednit a zapracovat náměty z odborné diskuse při jednáních v Rozpočtovém výboru Poslanecké sněmovny a na řadě dalších míst, v neposlední řadě pak i náměty vzešlé z mezinárodní konference o roli fiskálních rad v zemích EU pořádané Národní rozpočtovou radou v listopadu 2019 pod záštitou zastoupení Evropské komise v ČR.

Zpráva již druhým rokem kromě základního scénáře obsahuje i scénáře alternativní. Ty ukazují, jak by se projekce vyvíjela v případě odlišných variant demografického vývoje, za předpokladu svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití dle principu „čtvrtina života v důchodu“ nebo při zrychlení růstu produktivity v důsledku technologického vývoje. Aktuální Zpráva nově obsahuje dílčí analýzy témat souvisejících s dlouhodobou udržitelností veřejných financí. Jedná se především o mezinárodní komparaci výše výdajů na starobní důchody, možnosti vyjadřování a měření pojmu „délka života ve zdraví“ pomocí různých ukazatelů, odhady citlivosti výnosu státních dluhopisů na výši veřejného zadlužení a v neposlední řadě také o analytický pohled na plnění stabilizační funkce fiskální politiky během uplynulého hospodářského cyklu.

Struktura Zprávy je obdobná jako v předchozích letech. Postupuje od zhodnocení výchozího stavu ve druhé kapitole a pokračuje dlouhodobou makroekonomickou a demografickou projekcí, jež jsou předmětem třetí kapitoly. Čtvrtá kapitola se věnuje

odhadům výdajové a příjmové strany veřejných financí a v kapitole páté následuje výsledná projekce salda a dluhu v padesátiletém časovém horizontu. Porovnání výsledků aktuální Zprávy s předchozí Zprávou obsahuje kapitola šestá, v níž jsou rovněž prezentovány alternativní scénáře.

Stejně jako první dvě Zprávy je hlavním společným jmenovatelem budoucích problémů veřejných financí stárnutí populace. Tento problém byl ale od přelomu února a března posunut do řádově odlišných dimenzí kvůli pandemii COVID-19. Veřejné hospodaření pro rok 2020 je tvrdě zasaženo kombinací vlivu poklesu globální ekonomiky a hospodářských dopadů opatření cílených na ochranu zdraví české populace, udržení fungujícího zdravotnictví a následnou snahou vlády zmírnit dopad těchto opatření na podniky i občany.

Celkový účet pandemie COVID-19 bude možné vyhodnotit až v příští Zprávě, nicméně již nyní je zřejmé, že výchozí úroveň veřejného zadlužení v poměru k HDP pro rok 2020 bude posunuta z 30,5 % původně očekávaných v Makroekonomické predikci Ministerstva financí ČR (MF ČR) z ledna 2020 na hodnoty kolem 40 % HDP. Výchozí situace aktuální Zprávy pro projekci na příští dekády je proto výrazně posunuta, a to nejen pro samotný rok 2020, ale kvůli novele Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti i pro dalších sedm let. Plně se potvrdila slabá místa veřejných financí, na které NRR upozorňuje již od svého vzniku. Procyklická fiskální politika posledních let neumožňovala vytvořit v rámci veřejných financí rezervy na nečekané negativní šoky, takže jakákoli nečekaná, byť relativně krátkodobá, zátěž výrazně zhorší výchozí pozici vlády pro přípravu na stárnutí populace.

Pandemie COVID-19 odezní, ale dlouhodobé výzvy pro veřejné finance vyvolané především stárnutím populace zůstanou aktuální. Během pandemie se prakticky zastavily aktivity spojené s důchodovou reformou. Také výsledky práce Komise pro spravedlivé důchody ukázaly urgentnost nalezení vhodného řešení v co nejbližším časovém horizontu. Výsledky také ukázaly, že pokud se politická reprezentace shodne na udržení reálné kupní síly důchodů v dnešní podobě, budou nároky na veřejné finance minimálně v takovém rozsahu, jaký ve svých projekcích očekává i NRR. Česká republika kromě toho loni požádala OECD o analýzu penzijního systému a doporučení jeho změn tak, aby byl dlouhodobě udržitelný. Ačkoli výsledky práce OECD již Česko obdrželo, zveřejnění dokumentu plánuje až na konec června 2020. V letošní Zprávě NRR tedy ještě není možné tato doporučení zohlednit a komentovat.

## 1 Shrnutí

V pořadí již třetí Zpráva vznikala v období pandemie COVID-19. Ta ovlivnila změnu střednědobé projekce a poukázala tím na nedostatečnou odolnost veřejných financí čelit šokům obdobného charakteru. Dosavadní fiskální politika byla značně procyklická a navzdory příznivému vývoji si vláda masivní expanzí v letech 2018 a 2019 vyčerpala prostor pro stimulaci ekonomiky v nepříznivých časech. V následujících letech už bude hospodaření veřejného sektoru operovat pod tíhou diskrečních opatření ve značném deficitu, což přispěje k výraznému nárůstu dluhu sektoru veřejných institucí.

I když z dlouhodobého hlediska má význam odhlédnout od hospodářského cyklu a dočasných efektů, dopad pandemie na ekonomiku je natolik výrazný, že jsme jej zahrnuli do celkové projekce dluhu veřejných institucí. To ale není jediný důvod, proč je projekce dluhu značně vyšší, než byla v loňském roce. Mimo jiné se projevuje i zvýšení důchodů nad rámec valorizačního schématu od začátku roku 2020, které ovlivní výdaje důchodového systému na několik let dopředu.

Samotná projekce příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí vychází ze dvou základních předpokladů. Stejně jako v předchozí Zprávě je založená na reálné konvergenci české ekonomiky, charakterizované růstem produktivity práce a zvyšujícím se podílem mezd v ekonomice. Druhým klíčovým parametrem je demografická projekce. Zde hlavně díky vyššímu migračnímu saldu pozorujeme mírně příznivější vývoj. Stárnutí české populace ale pokračuje. Pokud se v nastavení důchodového systému nic zásadně nezmění, podíl výdajů na starobní důchody na HDP naroste v příštích 40 letech ze současných 7,5 % na 12 %. Příští generace, které čeká důchod, budou totiž nejen početnější, ale budou žít i déle, což se v důchodovém systému značně projeví. Demografické změny se však kromě výdajů důchodového systému propíší i do ostatních oblastí veřejných financí, nejvýrazněji pak do zdravotnictví, školství či do systému peněžitých dávek. Na vykompenzování vyšších výdajů pak nebude stačit ani ekonomický růst, který se promítne ve vyšších mzdách a následně vyšších výnosech z daní z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení.

Z hlediska hodnocení udržitelnosti veřejných financí se situace proti minulému roku znatelně zhoršila. Pokud budou zachovány současné daňové a výdajové politiky, dojde již v roce 2043 k překročení hranice takzvané dluhové brzdy, která je Zákonem stanovena na 55 % HDP. K tomuto prolomení tak dojde

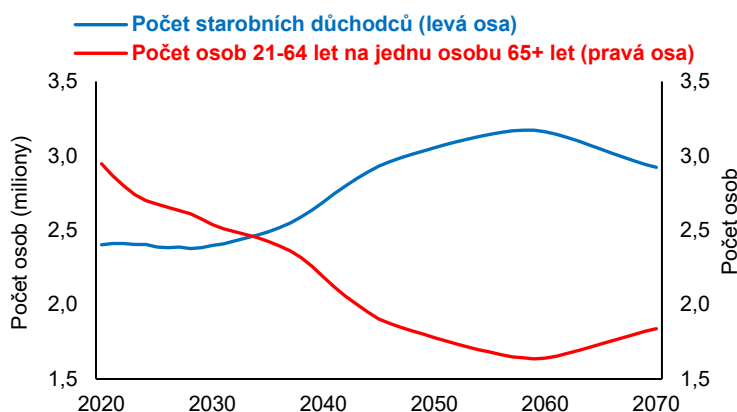
o čtyři roky dříve, než jsme předpokládali v loňské Zprávě. Zatímco před pandemickým šokem jsme počítali, že primární saldo sektoru veřejných institucí bude v příštích letech kladné, minulá fiskální politika vlády a ekonomický dopad pandemie budou mít za následek propad primárního salda do záporných hodnot již na začátku naší projekce. Následující demografický vývoj, v jehož důsledku budou do důchodu odcházet silné populační ročníky, prohloubí deficit veřejných institucí výrazně až k 7,5 % HDP.

Za těchto podmínek projektovaný dluh sektoru veřejných institucí na konci 50letého horizontu projekce vzroste až na 298 % HDP, tedy výrazně výše než v minulé projekci. Důvodem však nejsou pouze nepříznivé počáteční podmínky či zvyšující se náklady plynoucí z demografického vývoje, ale i rostoucí úrokové míry v reakci na vyšší zadlužení ekonomiky. K nárůstu úrokových měr státního dluhu navíc dochází vzhledem k dřívějšímu prolomení dluhové brzdy také dříve. I kdyby však finanční trhy na rostoucí zadlužení země nijak nereagovaly a úroková míra byla nulová, dluh sektoru veřejných institucí by se přiblížil úrovni 160 % HDP. Pokud bychom ale chtěli, aby byl veřejný dluh za padesát let maximálně na úrovni dluhové brzdy, musela by se v každém roce projekce zlepšit bilance rozpočtů veřejných institucí o 3,28 % HDP. Připomeňme, že ještě minulý rok jsme tento ukazatel vypočítali nižší o půl procentního bodu.

Pod tíhou nejistoty, která je spojená s naším základním scénářem, jsme spočítali několik alternativních scénářů. Ovšem ani zahrnutí případných mimořádně pozitivních dopadů digitalizace a robotizace ani příznivější demografický vývoj problém dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí neřeší. Dokonce i v nepříliš realistické variantě, ve které počítáme s vysokou plodností na úrovni 70. let 20. století, zůstávají deficity důchodového systému značně vysoké. Problém i přes určité zlepšení přetrvává i v případě navázání důchodového věku na očekávanou dobu dožití.

Nárůst projektovaného dluhu v simulovaném období naznačuje, že systém je v dlouhodobé nerovnováze, k jejímuž narovnání bude potřeba výraznějších než jen kosmetických úprav. Klíčem k řešení problému je rychlá reakce. Čas, který zákonodárci mají k úpravám daňových a výdajových politik, než zadlužení země dosáhne úrovně dluhové brzdy, se povážlivě zkracuje. A čím později se ke změnám přistoupí, tím budou bolestivější. Je tak v zájmu celé společnosti, aby debata vedoucí ke konkrétním opatřením byla zahájena co nejdříve.

## KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ dle základního scénáře

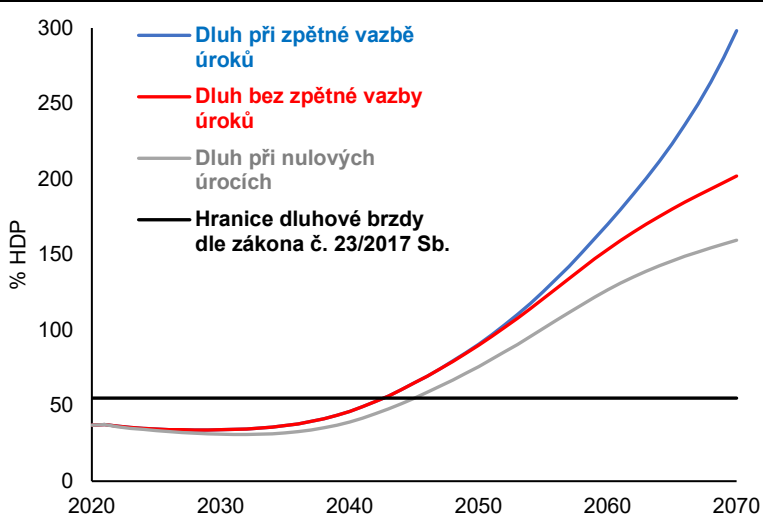


Počet starobních důchodců bude kulminovat kolem roku 2058, kdy by jich mělo být přibližně

**3,2 milionu.**

Podíl obyvatelstva ve věku 21–64 let na jednoho občana staršího 65 let klesne v horizontu 40 let na

**1,6.**

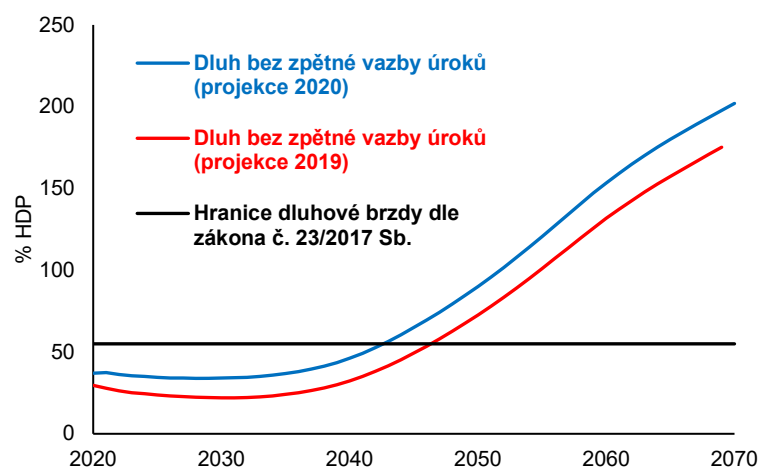


V případě zachování současného nastavení daňových a výdajových politik by k prolomení hranice dluhové brzdy došlo pravděpodobně v roce

**2043.**

Podíl dluhu sektoru veřejných institucí na HDP by mohl na konci 50letého horizontu projekce dosáhnout až

**298 % HDP.**



Podíl dluhu sektoru veřejných institucí na HDP bez započtení zpětné vazby úroků je až o

**22,7 p.b.**

vyšší, než byl v projekci 2019. K prolomení dluhové brzdy dojde

**o 4 roky dříve**

než bylo v projekci 2019.

**3,28 % HDP**

je hodnota, o kterou by muselo být primární strukturální saldo od roku 2020 až do roku 2070 každoročně lepší, aby v roce 2070 dluh nepřesáhl hranici dluhové brzdy.

## 2 Výchozí stav a střednědobý výhled

Fiskální politiku posuzujeme ve střednědobém výhledu zejména ve vztahu k aktuálnímu a očekávanému vývoji hospodářského cyklu. Střednědobým výhledem rozumíme výhled na aktuální rok 2020 a dále na období let 2021–2023. S tímto časovým horizontem zpravidla pracuje i Konvergenční program a Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí.<sup>1</sup> V rámci aktuálního Konvergenčního programu jsou však některá data dostupná pouze do roku 2021, jelikož Evropská komise vzhledem k pandemii COVID-19 a významné nejistotě ohledně budoucího

### 2.1 Výchozí stav

Česká ekonomika v loňském roce přidala 2,6 % HDP. K jejímu růstu nejvýrazněji přispěla spotřeba domácností a investice. Letos se však v důsledku pandemie COVID-19 bude české hospodářství potýkat s významným poklesem. Aktuální predikce MF ČR pro rok 2020 předpokládá propad reálného HDP o 5,6 % a následné oživení v dalších letech.<sup>2</sup> Míra ekonomického poklesu je však zatížena vysokou nejistotou a v době psaní této Zprávy údaje o vývoji ekonomiky ukazují, že propad může být i hlubší. Vzhledem k tomu, že v tuto chvíli nejsou dosud dostupná ekonomická data za druhé čtvrtletí 2020, budeme v této Zprávě nadále pracovat s předpokladem propadu HDP o 5,6 %.

Z hlediska pozice v rámci ekonomického cyklu se tuzemská ekonomika v loňském roce nacházela významně nad úroveň potenciálního produktu, což se projevovalo mimo jiné mzdovými tlaky na trhu práce a zvyšováním míry inflace. V souvislosti s očekávaným propadem v roce letošním dojde k významné změně, kdy se kladná produkční mezera přemění na zápornou.

Konkrétní rozsah produkční mezery je ovlivňován způsobem odhadu potenciálního produktu a použitými vstupními daty. MF ČR ve své dubnové makroekonomické predikci upravilo způsob odhadu potenciálního produktu, což posunulo odhad mezery výstupu pro roky 2018–2020 (viz box 2.1). Letos tak očekává propad produkční mezery na úroveň –3,3 % HDP, v následujících letech se ale mezera bude podle predikce postupně uzavírat, přičemž ekonomika by měla dosáhnout rovnováhy v roce 2023.

ekonomického vývoje dočasně snížila své požadavky na obsah těchto programů.

V běžné situaci nemá výchozí stav ekonomiky pro posouzení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí takovou váhu jako předpoklady o nastavení politik v delším horizontu. Letošní koronavirová krize je však významně atypická hloubkou očekávaného poklesu. Proto lze předpokládat, že změna počátečních podmínek bude mít i dlouhodobý dopad.

Hospodaření sektoru veřejných institucí<sup>3</sup> skončilo v loňském roce mírným přebytkem 0,3 % HDP. Ústřední vládní instituce sice vykázaly záporné saldo (–0,6 % HDP), to ale bylo kompenzováno hospodařením místních vládních institucí (0,6 % HDP) a fondů sociálního zabezpečení (0,2 % HDP).<sup>4</sup> Kladné saldo však bylo výrazně ovlivněno dobrou kondicí ekonomiky, která s sebou přinesla dodatečné (cyklické) příjmy. Očištěním o jejich vliv získáváme strukturální saldo, které bylo záporné, konkrétně –1 % HDP. Proti roku 2018 vláda strukturální saldo významně zhoršila (fiskální úsilí dosáhlo hodnoty –1,1 p.b.), neboť prováděla poměrně razantní fiskální expanzi. Vzhledem k vcelku relativně vysoké kladné produkční mezeře takový postup nelze považovat za makroekonomicky optimální. Tímto problémem se dále zabýváme v části 2.2 a boxu 2.2.

Dluh sektoru veřejných institucí vyjádřený v poměru k HDP na konci roku 2019 činil 30,8 %. Meziročně se tak zlepšil o 1,8 p.b, a to především díky příznivému ekonomickému vývoji.

Výsledek hospodaření sektoru veřejných institucí pro letošní rok je zatížen vysokou mírou nejistoty, neboť není znám přesnější údaj o propadu ekonomiky a ani konečný rozsah stabilizačních opatření přijatých vládou. Autonomní scénář kombinuje předpoklad propadu ekonomiky o 5,6 % a stabilizačních opatřeních v rozsahu 140 mld. Kč. Očekávané celkové saldo hospodaření sektoru by se v tomto případě pohybovalo kolem hodnoty –5,5 % HDP a cyklicky očištěné saldo by dosáhlo –4,3 % HDP. Pokud by v následujících dvou letech nebyla prováděna žádná opatření v daňové oblasti a nebyly by ani zvyšovány veřejné výdaje s výjimkou povinné

<sup>1</sup> MF ČR: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na roky 2019 až 2021 (2018).

<sup>2</sup> MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (duben 2020, str. 27 a 29), MF ČR: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2021 až 2023 (2020, str. 2).

<sup>3</sup> Ústředním termínem, který ve Zprávě používáme, je „sektor veřejných institucí“. Tento termín je zavedený zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, pro sektor vládních institucí (S.13 podle ESA 2010) a objevuje se i v oficiálních materiálech MF ČR. Termín „veřejné instituce“ podle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, a „vládní instituce“ podle ESA 2010 tedy vymezují stejnou skupinu subjektů.

<sup>4</sup> MF ČR: Konvergenční program České republiky (duben 2020, str. 45). Součty nemusí odpovídat celkovému saldu z důvodu zaokrouhlení.



valorizace dávek, došlo by k postupnému zlepšování strukturálního salda na úroveň kolem  $-1,5\%$  HDP v roce 2022 (viz graf 2.1.1).

Hospodaření sektoru veřejných institucí však bude v následujících letech pravděpodobně méně příznivé, než jak ukazuje autonomní scénář. Důvodem je významné rozvolnění fiskální politiky, které s sebou přinesla novela Zákona. Její podstatou bylo zvýšení maximální přípustné hodnoty strukturálního deficitu pro roky 2021–2027 z  $1\%$  HDP až na  $4\%$  pro rok 2021. V dalších letech by mělo docházet ke snižování strukturálního salda o  $0,5$  p.b. ročně, až by v roce 2027 maximálně přípustný strukturální deficit činil  $1\%$  HDP (tj. hodnoty, kterou uvádělo původní znění Zákona).

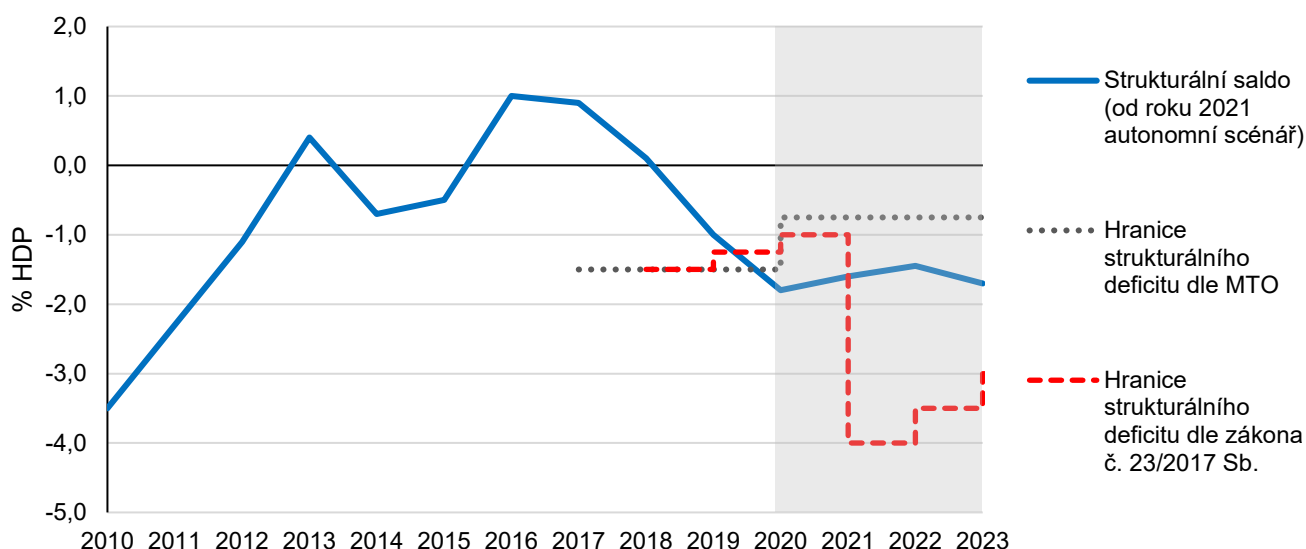
NRR se však domnívá, že tak rozsáhlé rozvolnění fiskální politiky není vhodné. Problematická je i samotná podoba novely Zákona, kdy jsou vkládány konkrétní specifické hranice strukturálních sald pro jednotlivé roky, a to při vysoké míře nejistoty ohledně

budoucího ekonomického vývoje. Pokud bylo potřeba dělat nějaké úpravy Zákona, pak měly mít podle NRR univerzální charakter.

Změnou maximálně přípustné hodnoty strukturálního salda se vytvořil dodatečný prostor pro zvýšení výdajů (nebo snížení příjmů) o přibližně 650 mld. Kč za období 2021–2027. Pokud dáme tuto změnu Zákona do kontextu s přísnějším požadavkem na strukturální deficit ze strany Evropské komise (tzv. Medium-Term Budgetary Objective, MTO), pak by se tento prostor zvětšil na 845 mld. Kč.<sup>5</sup>

Graf 2.1.1 ukazuje vývoj strukturálního salda v letech 2010 až 2019 a jeho očekávaný vývoj v letech 2020–2023 podle autonomního scénáře včetně hranice strukturálního salda v Zákoně po novelizaci. Je zřejmé, že schválením novely si vláda vytvořila významný prostor pro diskreční opatření v letech 2021–2023.

**Graf 2.1.1 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí**



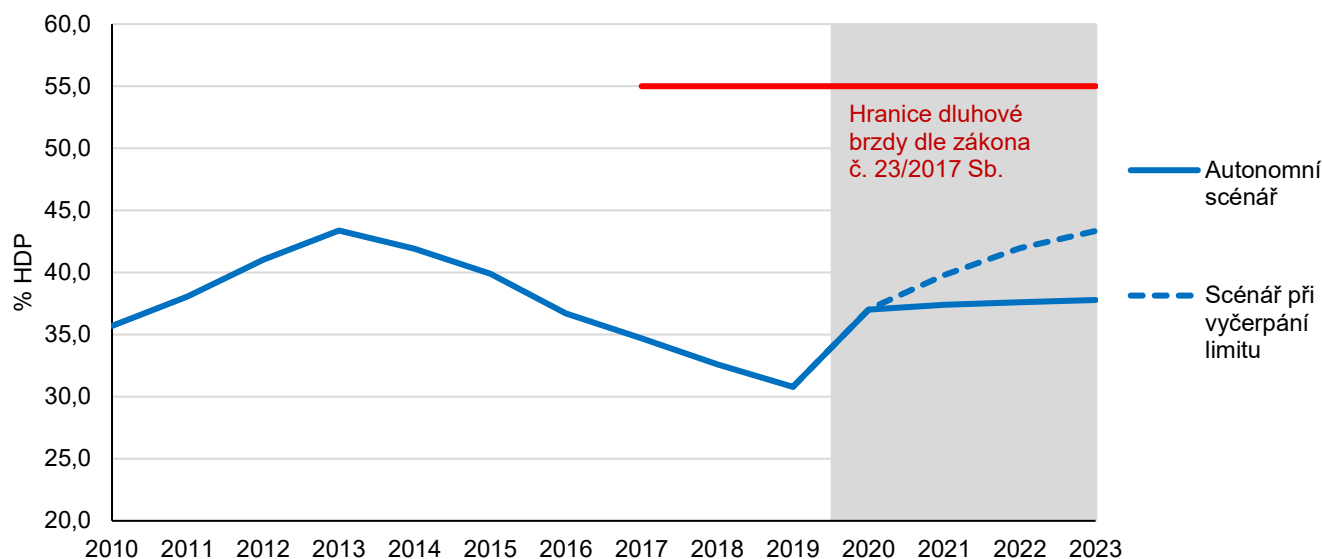
Zdroj: MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (duben 2019 a 2020); MF ČR: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2021 až 2023 (2020); výpočty NRR.

Pozn.: Roky 2020–2023; výpočty NRR.

Významné propady hospodaření sektoru veřejných institucí, jakož i pokles HDP v roce 2020, povedou k výraznému nárůstu dluhu sektoru veřejných institucí. Podle střednědobé predikce NRR tento ukazatel v autonomním scénáři vzroste z úrovně  $30,8\%$  HDP na konci roku 2019 na  $37,8\%$  HDP na konci roku 2023 (viz graf 2.1.2). Pokud by došlo k vyčerpání uvolněných limitů strukturálního salda, pak by míra zadlužení na konci roku 2023 dosáhla hodnoty  $43,3\%$  HDP. S odhadem dluhu pro rok 2020 a jeho

predikce jsou však spojeny výrazné nejistoty. Rychle se mění jak odhady hospodářského růstu, a tudíž i odhady rozpočtových příjmů, tak rozsah opatření na podporu ekonomiky. V naší Zprávě používáme údaje z poslední makroekonomické predikce a konvergenčního programu MF ČR z dubna 2020, které vzhledem k rychlosti změn rychle zastarávají. Pokud by byl přijat červnový návrh vlády na zvýšení deficitu rozpočtu na 500 mld. Kč, pak by dluh mohl dosáhnout hranice  $40\%$  HDP již v roce 2020.

<sup>5</sup> Hlaváček M., Pavel, J. (2020): Fiskální náklady pandemie COVID-19 v České republice, Informační studie ÚNRR, aktualizováno k 5. květnu 2020.

**Graf 2.1.2 Dluh sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu**

Zdroj: MF ČR: Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014, část E. Zpráva o řízení státního dluhu; MF ČR: Konvergenční program České republiky (2017–2020), ČNB: Vládní finanční statistika; výpočty NRR.  
Pozn.: Roky 2020–2023 predikce NRR.

### Box 2.1 Volatilita odhadů mezery výstupu

Hodnota mezery výstupu ovlivňuje rozdělení skutečného salda hospodaření na část strukturální a cyklickou, což následně umožňuje analyzovat charakter fiskální politiky v jednotlivých letech. Mezera výstupu v České republice dále vstupuje do stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí podle § 10 Zákona, ze kterých se následně odvozují výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů.

Samotná hodnota mezery výstupu je však vždy pouze odhadem, neboť je stanovována jako rozdíl mezi skutečným HDP a odhadem potenciálního HDP. Při standardním vývoji ekonomiky bez značných výkyvů je odhad potenciálního produktu vcelku robustní, což stabilizuje i mezeru výstupu. Pokud však dojde k významnému ekonomickému propadu (jako například v roce 2009 nebo v roce 2020), nastanou poměrně výrazné změny i v odhadech potenciálního produktu (a tedy i mezery výstupu), a to i zpětně.

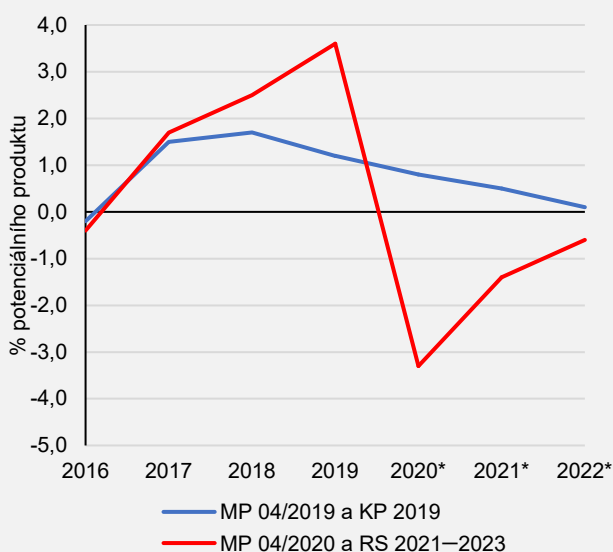
V České republice se pro účely dekompozice salda hospodaření sektoru veřejných institucí a pro odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů odhaduje výše potenciálního produktu podle postupu specifikovaného ve společné metodice MF ČR a NRR.<sup>6</sup> Ta je založena na metodě produkční funkce a vyhlazování časové řady souhrnné produktivity výrobních faktorů s využitím tzv. Hodrickova–Prescottova filtru. Odhad potenciálního produktu získaný uvedeným statistickým postupem je však výrazně ovlivněn hodnotami na konci časové řady. Důsledkem je, že odhadnutá velikost produkční mezery, ať kladná nebo záporná, je na konci časové řady podhodnocená, tj. že současná ekonomická situace se zdá být blízko potenciálu. Tento problém je možné částečně eliminovat tím, že se časové řady vstupních dat „prodlouží“ o předpokládaný vývoj v budoucnosti.<sup>7</sup> Rizikem tohoto přístupu je však zvýšení nestability odhadu potenciálního produktu, pokud by se skutečnost od predikovaných hodnot významně odchýlila.

Pandemie COVID-19 vedla v prvním čtvrtletí roku 2020 k významnému propadu HDP, jaký ještě v lednu 2020 nikdo v takovém rozsahu nepředpokládal. Tento negativní šok významně změnil i pohled na hodnoty produkční mezery pro roky 2018 a 2019 a její očekávaný vývoj v letech 2020–2022. Konkrétně nové odhady ukazují na významnou zápornou mezeru výstupu v roce 2020; naopak kladná produkční mezera v letech 2018 a 2019 výrazně narostla (graf B2.1.1). Vyšší kladná mezera výstupu znamená nižší strukturální příjmy, a tedy horší strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí. Fiskální politika v roce 2019 tedy byla expanzivnější a více procyklická, než naznačovaly předchozí odhady (graf B2.1.2).

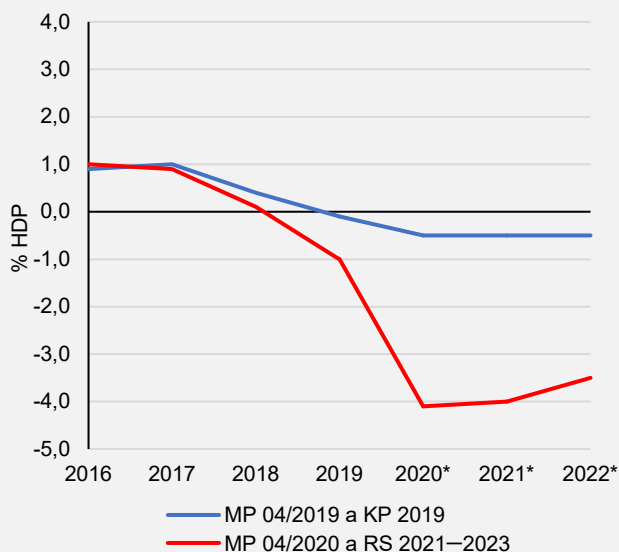
<sup>6</sup> MF ČR a NRR (2018): Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů.

<sup>7</sup> K tomu přistoupilo MF ČR v Makroekonomické predikci v dubnu 2020.

**Graf B2.1.1 Odhady mezery výstupu**



**Graf B2.1.2 Odhady strukturálního salda**



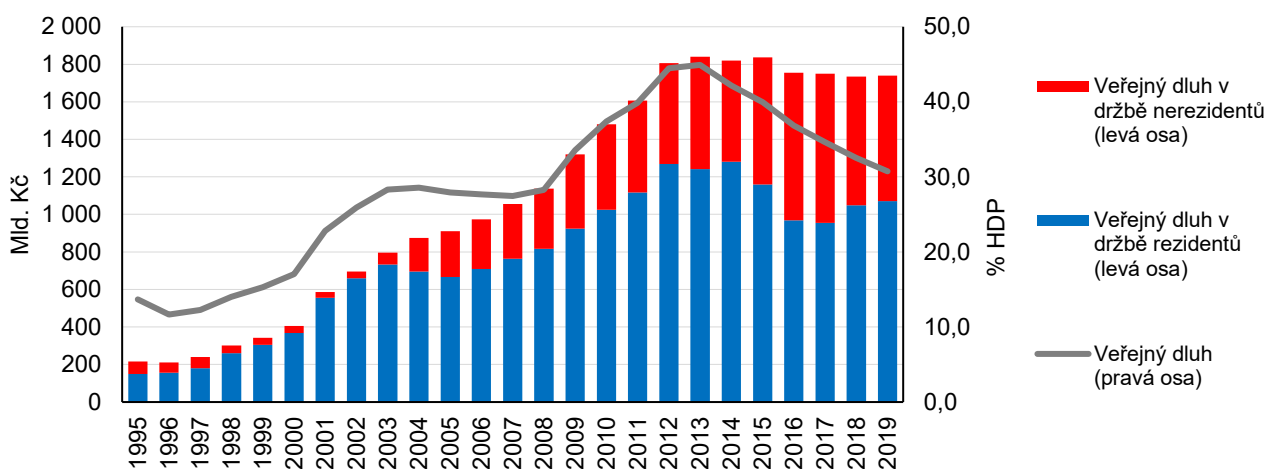
Zdroj: MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (duben 2019 a duben 2020), MF ČR: Konvergenční program České republiky (duben 2019), MF ČR: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2021 až 2023 (2020).  
 Pozn.: Predikce označena hvězdičkou. MP = Makroekonomická predikce, KP = Konvergenční program, RS = Rozpočtová strategie; v grafu B2.1.2 je pro rok 2020 uvedeno cyklicky očištěné saldo.

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti je důležitá nejen výše dluhu, ale též struktura jeho držby, tj. subjektů, které nakupují a drží státní cenné papíry (rezidenti a nerezidenti). Tento pohled je důležitý především kvůli tomu, že u nerezidentů je vyšší pravděpodobnost výprodeje českých státních dluhopisů v případě zvýšené averze k riziku na finančních trzích.

Struktura držby domácího veřejného dluhu se během roku 2019 významněji nezměnila. Zatímco ke konci roku 2018 drželi domácí vlastníci 60,4 % veřejného dluhu, ke konci roku 2019 vzrostl tento podíl na 61,6 % ve prospěch rezidentů.

Z hlediska hodnocení rizikovosti struktury veřejného zadlužení by případný výprodej domácího dluhu zahraničními investory pravděpodobně vyvolal nejen pohyb měnového kurzu, ale také zvýšenou volatilitu tržních cen českých státních dluhopisů. Toto riziko přelévání externích šoků na domácí finanční systém se ale v průběhu roku 2019 nezvýšilo. Česká národní banka (dále „ČNB“) považuje v souladu s mezinárodní praxí za kritickou hranici podílu držby veřejného dluhu zahraničními subjekty 35%.<sup>8</sup> Ta je ovšem trvale překračována od roku 2015, přičemž aktuálně dosahuje 38,4 % (viz graf 2.1.3).

**Graf 2.1.3 Veřejný dluh dle držby rezidenty a nerezidenty**



Zdroj: ČNB (2020), ČSÚ (2020); výpočty NRR.

<sup>8</sup> ČNB (2018): Zpráva o finanční stabilitě 2017/2018.

Zcela dominantní podíl na držbě veřejného dluhu domácími subjekty (rezidenty) měly ke konci roku 2019 finanční instituce. Zvýšila se držba domácího veřejného dluhu jak bankovním sektorem o 18,1 mld. Kč, tak ostatními finančními institucemi (především pojišťovny a penzijními fondy) o 10,4 mld. Kč. Ani z pohledu struktury držby v domácím prostředí nedošlo tedy během roku 2019 k významnějším změnám.

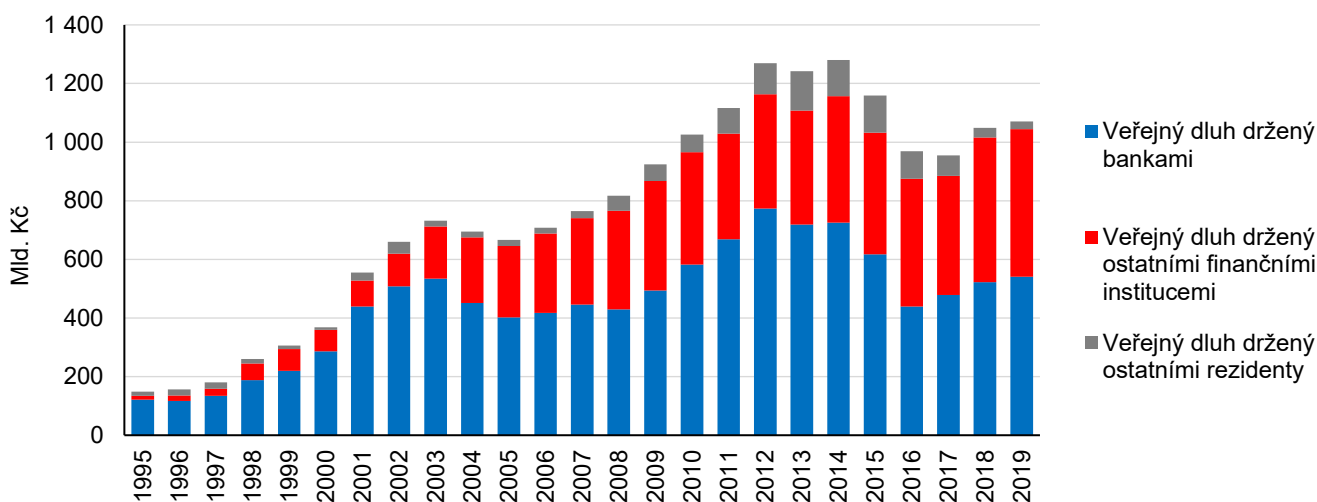
V držení domácích bank se ke konci roku 2019 nacházelo 31,1 % veřejného dluhu, což bylo o 1 p.b. více než o rok dříve. Podíl domácích státních dluhopisů na aktivech bank činil ke konci roku 2019

přibližně 7 %, což je v mezinárodním srovnání nadprůměrná hodnota.

Vzhledem k poměrně vysokému podílu státních dluhopisů v bilancích bank by eskalace svrchovaného rizika<sup>9</sup> měla významné dopady do finančního systému.

Výraznější změny ve struktuře veřejného dluhu lze očekávat v roce 2020, kdy během prvních pěti měsíců došlo k poměrně razantním nákupům státních dluhopisů bankovním sektorem. Rovněž lze očekávat zkrácení průměrné doby do splatnosti státního dluhu. Průměrná doba do splatnosti ke konci roku 2019 činila 6,2 roku, během prvních čtyř měsíců roku 2020 došlo k jejímu zkrácení na 6,1 roku.

**Graf 2.1.4 Veřejný dluh držený rezidenty**



Zdroj: ČNB (2020); výpočty NRR.

## 2.2 Nastavení fiskální politiky ve vztahu k pozici v hospodářském cyklu

Mezi základní funkce fiskální politiky patří stabilizace tempa růstu ekonomiky. V rámci stabilizační funkce může fiskální politika použít dva typy nástrojů: automatické stabilizátory a diskreční opatření. Automatické stabilizátory působí automaticky v rámci cyklického vývoje ekonomiky, jedná se např. o příjmové daně a část sociálních transferů. Diskreční opatření jsou záměrná opatření vlády, která mění výši daní, sociálních transferů a rozsah vládních nákupů včetně investičních.

Na níže uvedeném grafu 2.2.1 posuzujeme cykličnost fiskální politiky vztahem mezi produkční mezerou a změnou primárního strukturálního salda. Pokud toto saldo roste, pak vláda svými diskrečními opatřeními snižuje agregátní poptávku, provádí tedy fiskální restriktci. Opak nastává, pokud saldo klesá. Pro naplnění stabilizační funkce fiskální politiky je vhodné, aby v případě kladné produkční mezery,

kdy se ekonomika nachází nad svým potenciálem, docházelo ke zvyšování tohoto salda. Naopak v případě záporné produkční mezery, kdy je ekonomika pod svým potenciálem, je žádoucí reakcí fiskální politiky saldo snižovat. Pokud tomu tak není, můžeme hovořit o procyklické fiskální politice, jejímž důsledkem není požadované vyhlazování ekonomického cyklu, ale naopak zvyšování volatility produkční mezery.

Graf 2.2.1 zobrazuje vztah produkční mezery a změny primárního strukturálního salda v letech 2015 až 2021. Analýza ukazuje, že fiskální politiku posledních tří let (2017–2019) nelze označit za procyklickou. Z makroekonomického hlediska je přitom vhodné provádět v tomto období procyklickou restriktci, čímž by se vytvořil dodatečný prostor pro fiskální expanzi v době záporné produkční mezery, která podle predikce nastane v letošním roce

<sup>9</sup> Tuto situaci můžeme popsat jako nadměrný růst nákladů financování vládního dluhu. Striktně lze toto riziko definovat jako neschopnost vlády dostát svým sjednaným finančním závazkům.

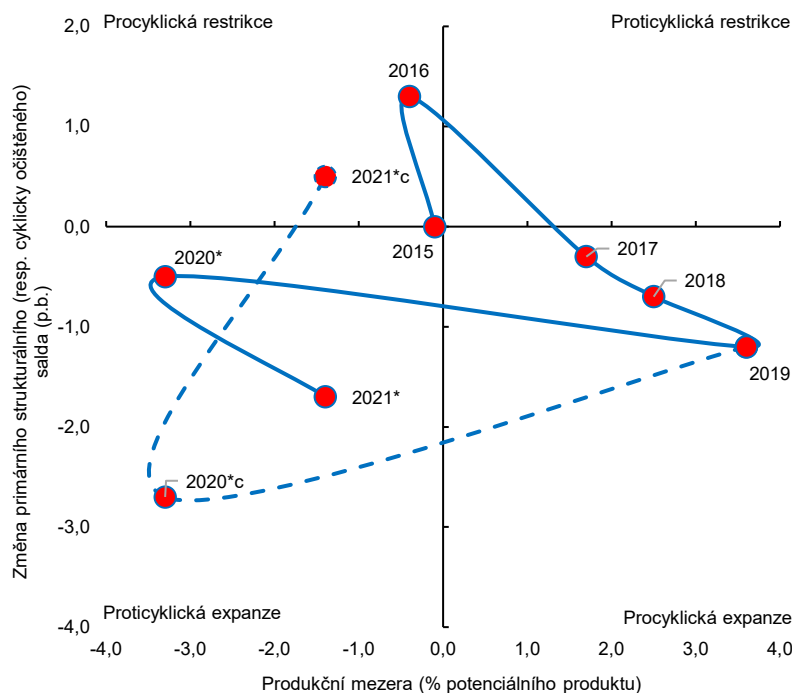
a v následujících letech 2021–2022. Vláda však prováděla poměrně razantní fiskální expanzi, což vedlo k tomu, že v roce 2019 byla dosažena hraniční hodnota strukturálního salda definovaná původním zněním Zákona (–1 % HDP).

Vývoj v letech 2020 a 2021 je zatížen vysokou mírou nejistoty; v grafu uvádíme hodnoty, které odpovídají záměrům vlády prezentovaným v Konvergenčním programu z dubna 2020. V případě roku 2020 a 2021 navíc uvádíme vedle primárního strukturálního salda i cyklicky očištěné saldo (viz přerušovanou čáru v grafu 2.2.1). Důvodem je, že přijatá jednorázová a přechodná opatření jsou dominantně zaměřena na stabilizaci agregátní poptávky, je tedy nutné je při analýze fiskální politiky brát v potaz. Prezentované hodnoty ukazují na významnou fiskální expanzi v roce 2020, což lze v situaci hluboké záporné produkční mezery označit za žádoucí.

Záměry vlády na rok 2021 indikují prohloubení strukturálního salda oproti roku 2020; zároveň však bude toto saldo příznivější než cyklicky očištěné saldo v roce 2020. Z hlediska dopadu na agregátní poptávku nastane mírné snížení rozsahu stimulace, z pohledu veřejných financí však dojde k přesunu stimulů z jednorázových opatření do strukturální bilance. Z dlouhodobého pohledu to může znamenat trvalejší změnu výše a struktury příjmů a výdajů, které se nyní jeví jako jednorázové či dočasné řešení dopadů pandemie. Již tak problematická dlouhodobá udržitelnost veřejných financí před touto krizí (viz Zprávu 2019) může být pandemií značně zhoršena.

Pro alternativní zachycení a diskuzi o vhodnosti dat užívaných při posuzování cykličnosti fiskální politiky viz box 2.2.

**Graf 2.2.1 Vztah produkční mezery a změny primárního strukturálního salda**



Zdroj: MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (duben 2020), MF ČR: Konvergenční program České republiky (duben 2020); výpočty NRR.

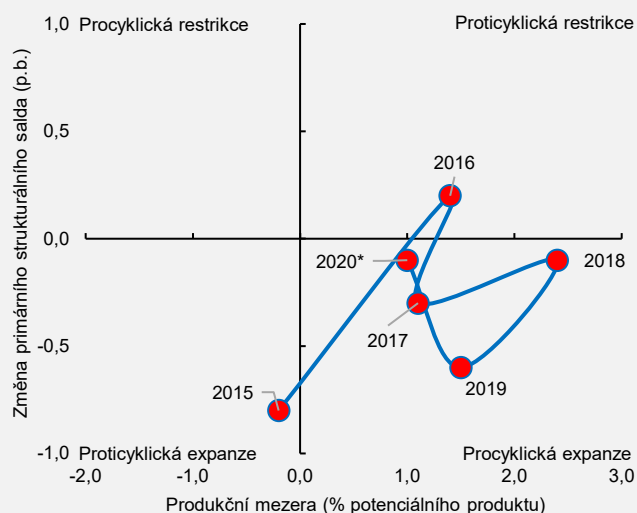
Pozn.: Primární cyklicky očištěné saldo pro rok 2020 a 2021 označeno písmenem c a přerušovanou čarou.

### Box 2.2 Posouzení cykličnosti fiskální politiky z pohledu „historických“ a predikovaných dat

V grafu 2.2.1 v hlavním textu Zprávy poukazujeme na procykličnost fiskální politiky v minulých letech. V případě údajů za období 2015–2019 se jednalo o analýzu „historických“ dat (tzv. data *ex post*), tj. graf byl sestaven na základě dat dostupných ke konci dubna 2020. Ve fázi přípravy rozpočtu jsou však tato „historická“ data k dispozici pouze zčásti a v potaz se berou také predikovaná data pro období, na která se rozpočet sestavuje (tzv. data *ex ante*).

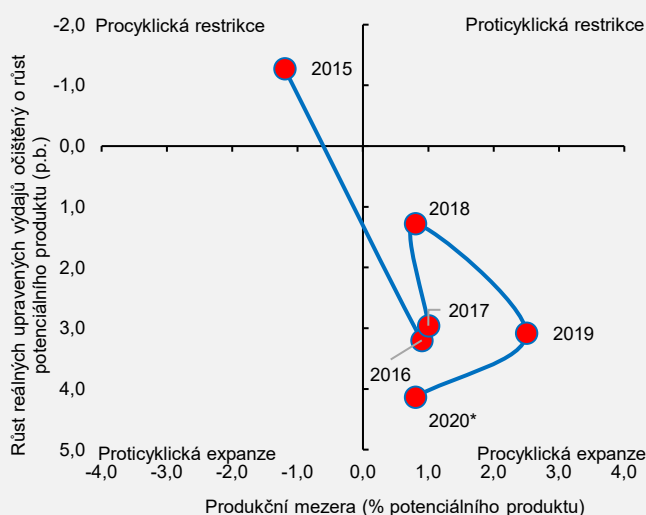
Proto jsme vytvořili graf B2.2.1 zahrnující tato predikovaná data. Pro údaj v určitém roce  $t$  jsme zvolili jeho predikovanou hodnotu z roku  $t-1$  (konkrétně z Fiskálního výhledu MF ČR publikovaného v listopadu předchozího roku). Např. produkční mezeru pro rok 2019 jsme zjistili ve Fiskálním výhledu MF ČR publikovaném v listopadu 2018. Z grafu je patrné, že i tento pohled ukazuje procyklické nastavení fiskální politiky v ČR. Ze srovnání grafů B2.2.1 a 2.2.1 vyplývá, že z pohledu *ex ante* je úroveň procykličnosti poněkud nižší než z pohledu *ex post*. Část procyklického chování fiskální politiky tedy vyplývá z odchylky skutečných veličin (mezery výstupu a strukturálního salda) od původně očekávaných hodnot.

**Graf B2.2.1 Vztah produkční mezery a změny primárního strukturálního salda – data z predikce**



Zdroj: MF ČR: Fiskální výhled České republiky (2014–2019); výpočty NRR. Pozn.: Predikce pro rok 2020 je z Fiskálního výhledu 2019, označena hvězdičkou.

**Graf B2.2.2 Vztah produkční mezery a růstu očištěných reálných upravených výdajů – data z predikce**



Zdroj: MF ČR: Konvergenční program České republiky (2014–2019), výpočty NRR. Pozn.: Hodnoty na ose zachycující růst reálných upravených výdajů (vertikální osa) jsou uvedeny v obráceném pořadí. Důvodem je snazší komparace s grafy 2.2.1 a B2.2.1.

V případě predikce příjmů a úroků potřebných k výpočtu primárního strukturálního salda vstupuje do odhadu mnoho faktorů, které mohou zapříčinit jejich odlišný vývoj oproti očekávanému. Samostatný problém představuje odhad potenciálního produktu a z toho odvozené produkční mezery a následně i strukturálního salda. Pokud dojde k *ex post* přehodnocení mezery výstupu, změní se i strukturální saldo. Abychom alespoň částečně eliminovali tyto nedostatky, posoudíme cykličnost fiskální politiky v grafu B2.2.2 pomocí tzv. upravených výdajů.<sup>10</sup>

Tzv. upravené výdaje jsme očistili deflátorem HDP a vypočítali jejich meziroční růst, který jsme ještě upravili o růst potenciálního produktu. Výše výdajů i tak nemusí zcela odpovídat střednědobým a dlouhodobým možnostem ekonomiky. Mnohdy nastává jejich růst i v době kladné produkční mezery a dochází tak k procyklické expanzi. Na grafu B2.2.2 je procyklická fiskální politika pozorovatelná v letech 2016–2019. Predikce pro rok 2020 počítala také s aplikací procyklické expanze, avšak vlivem pandemie se v současné době odhaduje záporná produkční mezera, tudíž fiskální politika při zvyšování reálných upravených výdajů bude působit proticyklicky.

Ať už k posouzení cykličnosti fiskální politiky používáme „historická“ data, nebo predikovaná data spojená s možnými chybami v predikci, či namísto změny primárního strukturálního salda užijeme růst reálných upravených výdajů očištěných o růst potenciálu, fiskální politika je ve většině případů procyklická. Není tedy správně využívána stabilizační funkce veřejných financí a v „dobrých dobách“ se nevytvářejí rezervy na „špatné časy“, které nastaly v souvislosti s dopady pandemie COVID-19.

<sup>10</sup> Metodika výpočtu upravených výdajů je uvedena v dokumentu Evropské komise (2019): Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. Ve zkratce se jedná o výdaje sektoru veřejných institucí upravené o některé položky (tj. očištěné o úrokové platby, investice financované EU, cyklické podpory v nezaměstnanosti a diskreční opatření na příjmové straně; investice sektoru financované z domácích zdrojů jsou vyhlazeny čtyřletým klouzavým průměrem).

## 2.3 Dekompozice fiskálního úsilí

Fiskální úsilí představuje změnu strukturálního salda mezi dvěma obdobími, uvádí se v procentních bodech. Pokud je kladné, dochází ke zpříšňování fiskální politiky, záporné pak znamená, že dochází k uvolňování fiskální politiky.

Dekompozici fiskálního úsilí za roky 2015–2021 zachycuje tabulka 2.3.1. Dekompozice je uvedena tzv. nepřímou metodou, tj. jako meziroční změna

strukturálního salda a jeho následný rozklad. Na fiskální úsilí mají vliv mimo jiné diskreční kroky vlády (viz tabulku 2.3.1). Fiskální úsilí bylo v roce 2019 na jedné straně ovlivněno snížením příjmů z daní a sociálních příspěvků a na druhé straně zvýšením výdajů na sociální dávky a naturální sociální dávky. Uvolňování fiskální politiky tak indikovala jak strana příjmů, tak výdajů.

**Tabulka 2.3.1 Dekompozice fiskálního úsilí (v p.b.)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Daně a sociální příspěvky</i>	-0,7	1,4	-0,1	0,4	-0,3	1,9	0,2
<i>Ostatní příjmy</i>	0,6	-1,6	-0,3	0,5	-0,2	0,3	-0,2
<b>PŘÍJMY</b>	-0,2	-0,3	-0,4	0,9	-0,4	2,2	0,0
<i>Náhrady zaměstnancům a mezispotřeba</i>	0,3	-0,1	-0,1	-0,9	-0,2	-1,4	-0,1
<i>Sociální dávky a naturální soc. dávky</i>	0,7	-0,3	0,4	0,0	-0,3	-2,1	-0,5
<i>Úroky</i>	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	-0,2	-0,1
<i>Investice</i>	-1,0	1,9	-0,1	-0,8	-0,2	0,0	-0,1
<i>Ostatní výdaje</i>	0,5	0,1	0,2	-0,1	0,1	-1,3	1,2
<i>Jednorázové operace</i>	-0,4	0,0	-0,1	0,1	-0,1	2,2	-2,2
<b>VÝDAJE</b>	0,3	1,7	0,4	-1,7	-0,7	-2,9	-1,9
<b>FISKÁLNÍ ÚSILÍ</b>	0,2	1,4	0,0	-0,8	-1,2	-0,7	-1,9

Zdroj: ČNB (2020): Vládní finanční statistika, MF ČR: Konvergenční program České republiky (duben 2020), MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (duben 2020), ČSÚ (2020): výpočty NRR.

Pozn.: Položka Daně a sociální příspěvky byla cyklicky očištěna, ostatní položky nikoliv. Data pro roky 2020–2021 predikce (Konvergenční program 2020). Kladné hodnoty znamenají zpříšňování fiskální politiky. Dílčí součty a celkový rozdíl nemusí odpovídat z důvodu zaokrouhlení.

Negativní dopad na příjmovou stranu mělo především navýšení limitů výdajových paušálů pro živnostníky<sup>11</sup>, jež se v příjmech z daně z příjmů fyzických projevilo poklesem o 1,5 mld. Kč. Z důvodu snížení sazby pojistného na nemocenské pojištění<sup>12</sup>, jakožto kompenzace pro zaměstnavatele, kteří musí i v prvních třech dnech pracovní neschopnosti vyplácet svým zaměstnancům náhradu mzdy, došlo ke snížení příjmů o 1,8 mld. Kč u příspěvků na sociální zabezpečení.

Zvýšení výdajů sektoru veřejných institucí způsobilo hned několik opatření. Výrazně rostly náhrady zaměstnancům, což bylo způsobené mj. růstem platů

pedagogických pracovníků. V oblasti sociálních dávek došlo k významným změnám u důchodů. Jednak byla zvýšena základní výměra důchodu z 9 % na 10 % průměrné mzdy, jednak byla osobám starším 85 let pobírajícím tyto důchody zvýšena procentní výměra o 1000 Kč<sup>13</sup>. Celkově tak dodatečné výdaje přesáhly 14 mld. Kč. Zvýšení příspěvku na péči ve třetím a čtvrtém stupni závislosti<sup>14</sup> přineslo dodatečné výdaje ve výši 2,8 mld. Kč. Naturální sociální dávky vzrostly hlavně kvůli zvýšeným výdajům zdravotního systému. Sleva 75 % z ceny jízdného osobám mladším 26 let a starším 65 let<sup>15</sup> znamenala další výdaje ve výši 4,2 mld. Kč.

<sup>11</sup> Zákon č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

<sup>12</sup> Zákon č. 32/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>13</sup> Zákon č. 191/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14</sup> Zákon č. 47/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> Usnesení vlády č. 206/2018 ze dne 27.3.2018, Zavedení nové slevy z jízdného ve vlacích a autobusech pro seniory, děti, žáky a studenty.

**Box 2.3 Udržitelnost ve střednědobém horizontu**

Scénáře z minulých Zpráv ukázaly vysokou citlivost veřejného zadlužení na hospodářský vývoj a měly za cíl ilustrovat, jak rychle může veřejné zadlužení stoupat při zpomalení tempa růstu či dokonce při poklesu HDP. Aktuální odhady hospodářského poklesu pro rok 2020 způsobené pandemií COVID-19 sice předčily i scénář těžké zátěže pro rok 2020, nicméně v celém tříletém horizontu propočty potvrdily propojenost vývoje reálné ekonomiky a státního zadlužení. Bez diskrečních vládních opatření by za aktuálně velmi optimistického předpokladu poklesu nominálního HDP o 2,2 % dosáhl v roce 2020 dluh sektoru ústředních vládních institucí přibližně 33 % HDP avizovaných ve scénáři těžké zátěže ze Zprávy pro rok 2019. V případě, že by se ekonomika zotavovala pomalu, ukazují zátěžové scénáře na velmi rychlý vzestup zadlužení.

Střednědobá udržitelnost se odvíjí od počáteční výše zadluženosti sektoru veřejných institucí. Do budoucna je určena růstem nominálního HDP, implicitní výší nominální úrokové sazby, kterou je zatížen dluh sektoru veřejných institucí, a primárním saldem sektoru veřejných institucí dle základní rovnice dluhové dynamiky:

$$d_t = d_{t-1} \cdot \frac{1+r}{1+g_t} - \frac{PS_t}{HDP_t},$$

kde:  $d_t$  a  $d_{t-1}$  dluh v poměru k HDP v roce  $t$ , resp.  $t-1$ ,

$r$  implicitní (průměrná) nominální úroková míra placená z dluhu,

$g_t$  meziroční tempo růstu nominálního HDP mezi roky  $t$  a  $t-1$ ,

$PS_t$  primární saldo veřejných financí v roce  $t$ ,

$HDP_t$  nominální HDP v roce  $t$ .

Při posuzování udržitelnosti ve střednědobém horizontu je cílem zhodnotit, jak by se vyvíjelo zadlužení v případě nepříznivého hospodářského vývoje simulovaného zátěžovým scénářem. Součástí zátěžového scénáře je i promítnutí refinančního rizika, tj. rizika, že by náklady na refinancování části dluhu splatné v období naplňování scénáře vzrostly v porovnání s aktuálními tržními úrokovými sazbami.

Vzhledem k tomu, že dluh sektoru veřejných institucí je dlouhodobě dominantně tvořen dluhem státním, věnujeme pozornost především této složce. Výchozí stav státního dluhu pro rok 2020 byl převzat z predikce Ministerstva financí pro dluh ústředních vládních institucí publikované v Konvergenčním programu ČR z dubna 2020 ve výši 37,9 % HDP.<sup>16</sup>

Propočeti jsme dvě varianty zátěžového scénáře (viz tabulku B2.3.1):

a) *Scénář těžké zátěže* předpokládá stagnaci nominálního HDP v období tří následujících let, tj. pro roky 2021, 2022 a 2023. Na základě stagnace nominálního HDP je předpokládána i stagnace nominálních příjmů státního rozpočtu, oproti tomu výdaje uvažujeme ve výši uvedené v rozpočtové strategii MF ČR (2020).

b) *Scénář střední zátěže* předpokládá meziroční růst nominálního HDP o 2 % v období tří následujících let. Stejně tempo růstu je předpokládáno i pro nominální příjmy. Výdajová strana je ve scénáři střední zátěže odhadována stejně jako ve scénáři těžké zátěže.

V obou scénářích je navíc simulována reakce finančních trhů na zhoršení výkonu domácí ekonomiky. Tato reakce je dle zkušeností z vývoje po roce 2008 s ohledem na aktuální vývoj na finančních trzích odhadnuta přeceněním úrokové míry, a to na 2,5 % v prvním roce obou scénářů a na 3 % v následujících dvou letech. Dluhopisy, které budou v jednotlivých letech splatné (dle aktuálního stavu skutečně vydaných dluhopisů), tak budou refinancovány za těchto úrokových podmínek. Stejně tak budou za těchto podmínek financovány dodatečné deficity státního rozpočtu generované během tříletého období.

Výsledky jsou ve srovnání se zátěžovými scénáři z roku 2019 podstatně varovnější. Výchozí hodnota implicitní úrokové sazby se snížila, protože pro řízení státního dluhu panovaly na trzích během roku 2019 i v prvních pěti měsících roku 2020 velmi příznivé podmínky. I proto jsme na rozdíl od Zprávy 2019 zvolili mírnější reakci úrokové sazby na zátěžové scénáře nepříznivého hospodářského vývoje. Přesto ukazují zátěžové scénáře velmi rychlou dynamiku státního zadlužení.

<sup>16</sup> Ztotožnění státního dluhu s dluhem sektoru ústředních vládních institucí není z terminologického hlediska zcela korektní, jedná se však o modelové zjednodušení, které pro výsledné hodnoty představuje pouze nepatrný rozdíl.



Rozhodujícím faktorem pro další hodnocení je skokový nárůst dluhu ústředních vládních institucí na výchozí hodnotu 37,9 % pro rok 2020, což je oproti hodnotě 31,7 % z konce roku 2019 vzestup o 6,2 p.b. Připomeňme, že v krizovém roce 2009 byl zaznamenán vzestup státního dluhu v poměru k HDP o 5 p.b., a to z 26,1 % na 31,1 %.

Při scénáři těžké zátěže by státní dluh stoupl o téměř 20 p.b. z 37,9 % v roce 2020 na 55,6 % HDP v roce 2023. Bylo by tak pravděpodobně prolomeno pravidlo dluhové brzdy, protože již z výchozích podmínek roku 2020 nelze očekávat pozitivní kompenzaci hospodaření ze strany obcí a krajů, ke které docházelo v minulosti. I střední zátěž odhadovaná na tříleté stagnaci reálného HDP (při 2% růstu nominálního HDP) by přinesla vzestup poměru státního dluhu k HDP z úrovně 37,9 % až k téměř 50 % (viz tabulku B2.3.1).

Při výraznějším zhoršení sald hospodaření obcí a krajů by celkové zadlužení sektoru veřejných institucí navíc dosáhlo vyšší úrovně, než ukazují prezentované odhady.

V předchozích Zprávách jsme na základě vztahu dluhové dynamiky určili maximální přípustnou počáteční výši dluhu veřejných institucí na hladině 42 % HDP, aby ve tříletém horizontu těžkého zátěžového scénáře nemusela být aktivována dluhová brzda. Pro státní zadlužení byl přitom předpokládán přebytek obcí a krajů cca 2 % HDP. Je zjevné, že pokud by nepříznivý hospodářský vývoj přetrvával i v roce 2021 a nedošlo by k očekávanému oživení nominálního růstu HDP kolem 5 %, hodnota dluhové brzdy by byla překročena. Udržitelnost veřejného zadlužení, definovaná po novelizaci Zákona do roku 2027 de facto pouze parametrem dluhové brzdy ve výši 55 % HDP, by v případě nepříznivého hospodářského vývoje byla zcela jistě ohrožena.

**Tabulka B2.3.1 Zátěžové scénáře státního zadlužení**

	2021	2022	2023	2021	2022	2023
	Stagnace nominálního HDP (těžká zátěž)			2% růst nominálního HDP (střední zátěž)		
Celkové saldo SR (mld. Kč)	-312,0	-331,0	-345,0	-282,0	-271,0	-254,0
Celkové saldo (% HDP)	-5,6	-6,0	-6,2	-5,0	-4,7	-4,3
Primární saldo SR (mld. Kč)	-260,0	-271,0	-277,0	-230,0	-212,0	-186,0
Primární saldo (% HDP)	-4,7	-4,9	-5,0	-4,1	-3,7	-3,2
Implicitní úroková míra (%)	2,3	2,3	2,4	2,3	2,3	2,5
Státní dluh (% HDP)	43,5	49,4	55,6	42,1	45,9	49,3

Zdroj: MF ČR: Konvergenční program České republiky (duben 2020), MF ČR: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2021 až 2023 (2020), MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (duben 2020), MF ČR: Zpráva o řízení vládního dluhu v roce 2019 (2020); výpočty NRR.

### 3 Dlouhodobá makroekonomická projekce

Dlouhodobou projekci výdajů, příjmů a salda sektoru veřejných institucí v časovém horizontu 50 let opíráme o projekci základních relevantních makroekonomických veličin. Mezi tyto veličiny patří především tempo růstu HDP, vývoj zaměstnanosti, produktivity práce či vývoj objemu mezd a s ním související rozdělení hrubé přidané hodnoty mezi výrobní faktory práce a kapitálu.<sup>17</sup> Vzhledem k tomu, že naši fiskální projekci důsledně vztahujeme k HDP a dalším veličinám v reálném vyjádření, mají veličiny zohledňující vývoj cen, jakými jsou míra inflace, nominální mzdy či nominální úrokové míry menší důležitost. Na rozdíl od střednědobého výhledu v dlouhodobé projekci odhlížíme od hospodářského cyklu, abychom se vyhnuli tomu, že v našem hodnocení budou převažovat krátkodobé a dočasné efekty. Odhadnutý vývoj

ekonomiky je tedy simulací vývoje potenciálního HDP a dalších jemu odpovídajících makroekonomických veličin. Negativní ekonomický šok vyplývající z pandemie COVID-19 a opatření proti šíření nákazy byl ale tak výrazný, že ovlivnil nejen cyklickou pozici ekonomiky, ale i odhady současného a minulého potenciálního produktu (viz box 2.1). Vzhledem k výrazným nejistotám spojeným s odhadem výchozího potenciálního produktu a vzhledem ke srovnatelnosti s projekcemi výdajů a příjmů z minulosti nicméně používáme jako výchozí bod našich projekcí odhad potenciálního produktu z konce roku 2019. Pokud se v následujících letech ukáže, že změna potenciálu bude stálá a významná, bude toto v dalších zprávách zohledněno.

#### 3.1 Reálná konvergence

Stejně jako v předchozích letech i letos v naší dlouhodobé makroekonomické projekci vycházíme z neoklasické teorie růstu, přičemž předpokládáme, že vzhledem k objemu vstupů (např. kapitál, pracovní síla, technologie) je a bude česká ekonomika ekonomikou konvergující. Za stálý stav české ekonomiky (tj. jakýsi konvergenční cíl) uvažujeme ekonomiku Rakouska. Rakouská ekonomika je standardní smíšenou ekonomikou členské země EU podobné velikosti jako ČR. Rovněž obtížně kvantifikovatelné vlivy, které ekonomiku a její stálý stav ovlivňují (kulturní zvyklosti, právní prostředí, neformální pravidla apod.), jsou v této zemi dostatečně podobné České republice.

Proces konvergence modelujeme jako konvergenci HDP připadajícího na pracovníka. Použití konvergence této veličiny nám umožňuje do projekce celkového HDP promítnout předpokládané demografické posuny. Podle teorie by ekonomiky měly konvergovat ke svým stálým stavům takovým způsobem, že se každý rok zmenšuje rozdíl mezi jejich stálým stavem a skutečným stavem o konstantní procento. Mezera mezi rakouským a českým HDP na pracovníka, jež byla v paritě kupní síly v roce 2019 odhadována na 27 % rakouské úrovně<sup>18</sup>, se v posledních dvaceti letech snižovala v průměru zhruba o 2,3 % ročně (aktuálně to odpovídá přibližně 1 p.b. z mezery ročně). Toto tempo je obdobné jako v jiných tranzitivních zemích a zároveň je v souladu s obvyklými empirickými výsledky o konvergenci, a proto ho používáme pro projekci konvergence

národohospodářské produktivity práce (viz graf 3.1.1).<sup>19</sup>

Zmenšování mezery mezi ekonomickou výkonností České republiky a jejím stálým stavem však představuje pouze jednu složku dlouhodobého hospodářského růstu. Ekonomika, která je ve stálém stavu a ve které se nezvyšuje objem pracovní síly, dále roste tempem růstu technologií (tj. tempem růstu tzv. souhrnné produktivity faktorů). Tento růst je proto nutné při odhadu dlouhodobého růstu české ekonomiky přičíst ke konvergenční složce růstu. V projekci vyčíslujeme tempo růstu produktu na pracovníka ve stálém stavu v důsledku růstu technologií na 1,5 % ročně. Jde o dlouhodobý průměr pro vyspělé země při eliminaci vlivu finanční krize z let 2008 a 2009, během níž došlo v mnoha evropských zemích k dlouhotrvajícímu poklesu národohospodářské produktivity. Tempa růstu HDP na pracovníka tak v naší simulaci v důsledku postupného vyčerpávání konvergenční složky růstu klesají z 2,4 % v současnosti na 1,7 % na konci projekce. Při daném nastavení parametrů to znamená, že národohospodářská produktivita práce by mohla být na konci projekce v roce 2070 na úrovni 92 % budoucí rakouské úrovně.

Růst produktivity práce bude ovlivněn mimo jiné i nastupující vlnou robotizace a digitalizace. Tyto jevy však explicitně nemodelujeme (navíc to dost dobře ani není možné), protože podle našeho názoru jde pouze o nové formy technologického pokroku, jenž byl v ekonomice přítomen vždy a fungování tržní ekonomiky tudíž principiálně nezmění.<sup>20</sup> V rámci

<sup>17</sup> Podrobnější vysvětlení postupu i použitých parametrů pro dlouhodobou makroekonomickou projekci je obsaženo v podkladové studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

<sup>18</sup> Dle statistik OECD (2020).

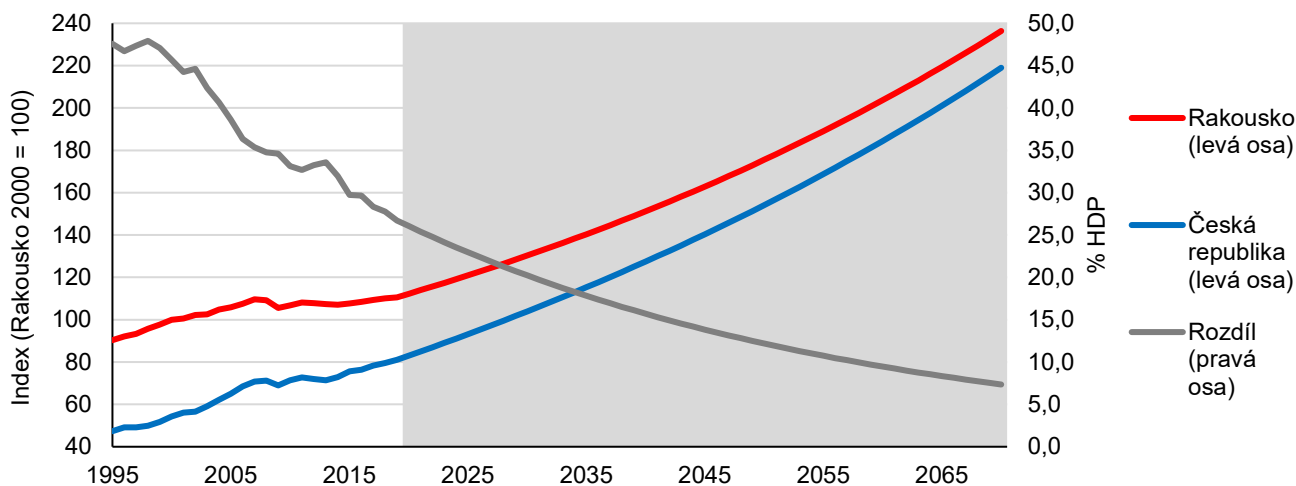
<sup>19</sup> Pro podrobnosti opět viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

<sup>20</sup> Více k možným důsledkům a problémům spojeným s nástupem automatizace a robotizace viz informační studii Hindls, R., Hronová, S. (2019): Robotizace, rozvoj umělé inteligence a jejich dopad na ekonomiku, ÚNRR.

alternativních scénářů (viz kapitolu 6.2) však přesto zkoumáme, jaký dopad by mělo urychlení růstu produktivity systematicky o 1 p.b. ročně po celou dobu

projekce. Jak ukážeme v kapitole 6.2, dopady takové akcelerace na fiskální projekci nicméně naše základní závěry nemění.

**Graf 3.1.1 Průběh konvergence produktu na pracovníka k rakouské úrovni**



Zdroj: OECD (2020); výpočty NRR.

## 3.2 Demografická projekce

Projekce demografického vývoje je klíčovým parametrem dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, neboť významným způsobem ovlivňuje jak výdajovou stranu veřejných rozpočtů (výdaje na důchody, zdravotnictví, školství, sociální dávky aj.), tak stranu příjmovou. Projekce demografického vývoje je rovněž jedním ze základních vstupů makroekonomické projekce, protože se od ní odvíjí simulace vývoje počtu pracovníků. Počet pracovníků je přitom ovlivněn jak projektovaným počtem obyvatel, tak i věkovou strukturou populace.

Pro naše účely vycházíme z demografické projekce ČSÚ publikované v listopadu 2018, která je zpracována ve čtyř variantách – střední, vysoké, nízké a střední demografické variantě bez migrace (tj.

s nulovým čistým migračním saldem pro každý rok projekce).<sup>21</sup> Pro základní scénář našich projekcí jsme jako výchozí zvolili střední variantu demografické projekce, podle ostatních variant jsme pak zpracovali alternativní scénáře vývoje.

Demografická projekce ČSÚ vychází ze skutečnosti, jaká v ČR byla na počátku roku 2018. V průběhu let 2018 a 2019 se ale skutečný vývoj od této projekce odlišoval, když byl celkový počet obyvatel ke konci roku 2019 oproti střední variantě projekce vyšší o 19 472 osob. Tento rozdíl byl rozhodující měrou zapříčiněn vyšší než předpokládanou čistou migrací, o něco vyšší byla i porodnost (viz tabulku 3.2.1). Nárůst počtu obyvatel naopak brzdila o něco vyšší než předpokládaná úmrtnost.

**Tabulka 3.2.1 Naplňování demografické projekce ČSÚ v letech 2018 a 2019 (v ‰)**

	2018			2019		
	projekce	skutečnost	rozdíl	projekce	skutečnost	rozdíl
Saldo migrace	2,439	3,635	1,197	2,433	4,149	1,716
Přirozený přírůstek	-0,090	0,105	0,195	-0,319	-0,012	0,307
<i>Hrubá míra úmrtnosti</i>	<i>10,489</i>	<i>10,626</i>	<i>0,138</i>	<i>10,516</i>	<i>10,531</i>	<i>-0,015</i>
<i>Hrubá míra porodnosti</i>	<i>10,399</i>	<i>10,731</i>	<i>0,332</i>	<i>10,197</i>	<i>10,519</i>	<i>0,322</i>
<b>HRUBÁ MÍRA CELKOVÉHO PŘÍRŮSTKU</b>	<b>2,349</b>	<b>3,740</b>	<b>1,391</b>	<b>2,114</b>	<b>4,137</b>	<b>2,023</b>
Plodnost (počet dětí na jednu ženu ve věku 15–49 let)	1,693	1,708	0,016	1,695	1,715	0,020

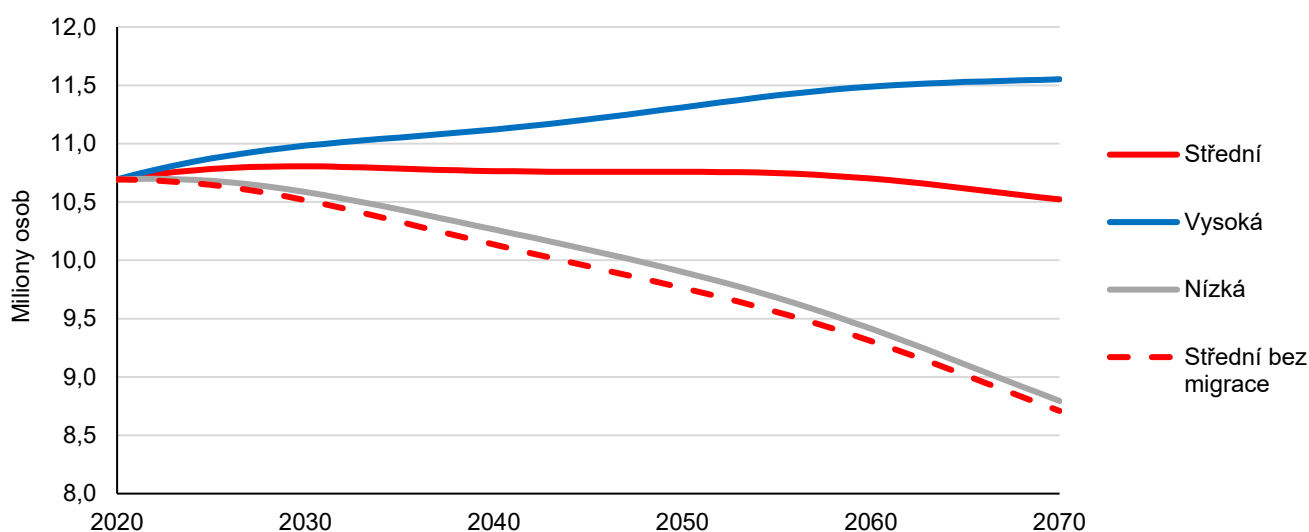
Zdroj: ČSÚ (2020); výpočty NRR.

<sup>21</sup> ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100.

Vzhledem k výše uvedeným rozdílům jsme oficiální demografickou projekci ČSÚ využítou ve Zprávě 2019 aktualizovali o nové údaje následujícím způsobem. Nejprve jsme nahradili věkovou strukturu obyvatelstva za roky 2019 a 2020<sup>22</sup> pozorovanou skutečností. Následně jsme při předpokládaných mírách plodnosti, úmrtnosti a migrace pro roky 2020–2070, které jsme převzali z jednotlivých variant projekce ČSÚ z roku 2018, vygenerovali nový předpokládaný vývoj populace včetně její věkové struktury. Tato aktualizace je sice do značné míry technická<sup>23</sup>, nicméně její rozdíly proti původní demografické projekci jsou poměrně nízké (viz box 3.1).

Nadále platí, že nejvýznačnějším rysem všech variant demografické projekce je zvyšování podílu osob nad 65 let na celkové populaci, který by měl ve střední variantě kolem roku 2060 dosáhnout zhruba 30 %. K tomu mimo jiné přispěje i prodloužení naděje dožití do roku 2070 o 8,3 roku u mužů, resp. 6,6 roku u žen. Stárnutí obyvatelstva je společné všem variantám projekce, i když v jiných ukazatelích jsou mezi jednotlivými variantami značné rozdíly – např. rozdíl v celkovém počtu obyvatel mezi vysokou variantou a střední variantou bez migrace dosahuje na konci naší projekce téměř 3 milionů osob (viz graf 3.2.1).

**Graf 3.2.1 Vývoj počtu obyvatel podle variant demografické projekce**



Zdroj: ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100; výpočty NRR.

S využitím demografické projekce jsme odhadli růst počtu pracovníků jako počet obyvatel ve věku 21 let a starších snížený o projekce počtu starobních důchodců a počtu osob v invalidním důchodu třetího stupně. Počty příjemců zmíněných důchodů přitom odhadujeme především podle zákonného důchodového věku.<sup>24</sup> V projekci počtu pracovníků

předpokládáme stabilní míru ekonomické aktivity pro jednotlivé věkové skupiny i konstantní přirozenou míru nezaměstnanosti. Propojením tempa růstu (resp. poklesu) pracovních sil s projekcí HDP připadajícího na jednoho pracovníka získáváme trajektorii růstu celkového HDP, z něhož odvodíme tempo růstu HDP na obyvatele (viz tabulku 3.3.1).

<sup>22</sup> Údaje pro začátek roku.

<sup>23</sup> Při výraznějších odchylkách skutečnosti od projekce by bylo na místě uvažovat o úpravě jejích klíčových parametrů, čímž by se projekce změnila zásadněji. Pozorované odchylky v míře migrace jsou ale do značné míry projevem vzestupné fáze hospodářského cyklu a vyšší poptávky po zahraničních pracovnících a v roce 2020 se dá očekávat výrazná korekce související mj. s opatřeními spojenými s pandemií COVID-19.

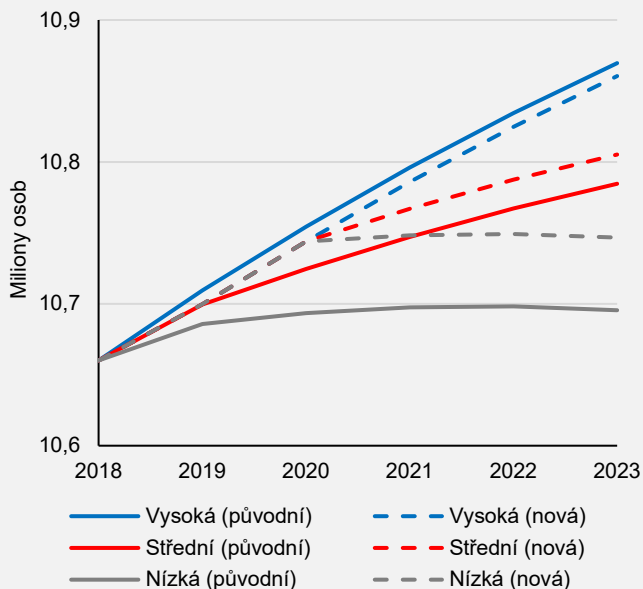
<sup>24</sup> Metodologie a projekce počtu příjemců důchodových dávek je podrobněji popsána v kapitole 4.1.

### Box 3.1 Projekce demografie 2020

V listopadu 2018 vydal ČSÚ Projekci obyvatelstva České republiky 2018–2100<sup>25</sup>, která slouží jako podklad pro tuto Zprávu. Jelikož se jedná o projekci na velice dlouhé období, je tato demografická projekce spojená s řadou nejistot. ČSÚ proto kromě nejpravděpodobnější střední varianty prezentuje také dvě základní alternativy. Ve vysoké variantě předpokládá vyšší počet obyvatel jak díky vyšší úhrnné plodnosti a migraci, tak i díky nižší míře úmrtnosti. Opakem je nízká demografická projekce, která ve srovnání se střední variantou počítá s nižší plodností i se slabším kladným migračním saldem, naopak úmrtnost v této variantě klesá během následujících let pomaleji a je tak vyšší než ve střední variantě. ČSÚ vydává demografickou projekci pravidelně vždy po pěti letech. Každý rok na jaře však publikuje aktuální data o počtu obyvatel.

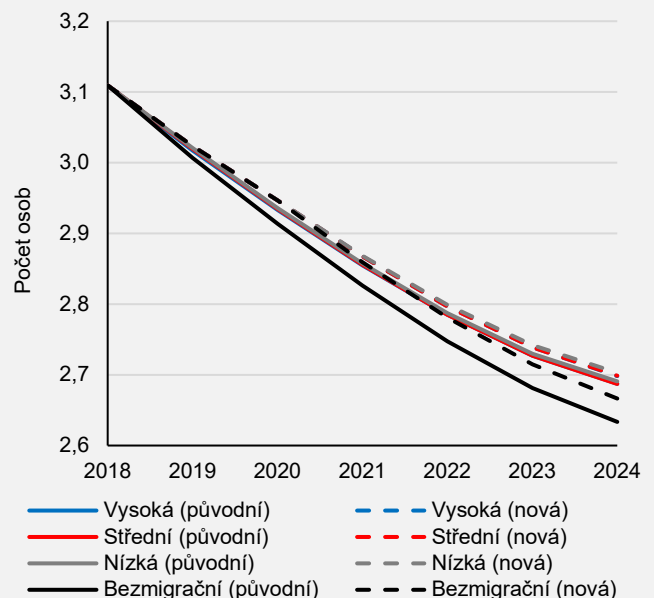
Stručně lze shrnout, že demografickou projekci ovlivňují tři základní faktory: úhrnná plodnost, úmrtnost a migrace. Prognóza úhrnné plodnosti v České republice navazuje na dlouhodobý trend a konvergenci k úrovním pozorovaným ve vyspělých zemích, a to s ohledem jak na průměrný počet dětí na jednu ženu, tak i na průměrný věk rodiček. Podobně u úmrtnosti lze v případě ČR počítat se zvyšováním naděje dožití na úroveň obvyklé v zemích, k nimž ČR ekonomicky konverguje. Největší nejistotu demografické projekce obvykle představuje odhad migrace. Ten záleží na velkém množství obtížně předvídatelných faktorů, jako je aktuální vývoj domácí ekonomiky relativně k zahraničí, charakter relevantních zákonů, ale i epidemie či pandemie nemocí.

**Graf B3.1.1 Původní a aktualizovaná projekce ČSÚ**



Zdroj: ČSÚ (2020); výpočty NRR.

**Graf B3.1.2 Počet osob ve věku 21–64 let připadající na jednu osobu starší 65 let**



Zdroj: ČSÚ (2020); výpočty NRR.

Graf B3.1.1 ukazuje, jak se v minulých dvou letech lišil skutečný vývoj obyvatel od projekce z roku 2018, a jak se podle propočtů NRR změnil jednotlivé varianty projekce ČSÚ, vezmeme-li v úvahu skutečná data z posledních dvou let. Reálný vývoj byl nejbližší vysoké variantě projekce, která se tak ze všech variant změnila nejméně. Z podrobnější analýzy vyplývá, že za vyšším než ve střední variantě očekávaným růstem obyvatel za poslední dva roky najdeme téměř o dva tisíce více narozených dětí. Nejvýznamnějším důvodem rozdílu mezi projekcí a skutečností je však vyšší příliv migrantů jakožto důsledek ekonomické konjunktury. Přírůstek mužů v produktivním věku 18–50 let byl ve skutečnosti téměř o 17 tisíc vyšší, než jaký ho v roce 2018 predikovala střední varianta demografické projekce ČSÚ. Migrace je však faktor velmi proměnlivý a vzhledem k situaci na trhu práce se dá v současné době čekat její výrazný pokles.

Zakomponujeme-li do projekce ČSÚ změny z roku 2019 a 2020, přičemž ostatní předpoklady projekce necháme nezměněny, dopad na demografickou strukturu v dlouhodobém horizontu je velmi mírný, což lze ukázat na vývoji ukazatele podílu osob ve věku 21 až 64 let připadajících na jednu osobu starší 65 let (viz graf B3.1.2). Z tohoto důvodu můžeme konstatovat, že je dopad úpravy demografické projekce na udržitelnost v dlouhém horizontu minimální.

<sup>25</sup> ČSÚ (2018); Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100.

### 3.3 Reálné mzdy a prvotní rozdělení důchodů

Podstatnou roli v projekcích důchodového systému, školství, zdravotnictví a v dalších oblastech hraje mzdový vývoj. Vývoj reálných mezd v naší projekci odvozujeme od dlouhodobé projekce vývoje HDP na pracovníka (resp. produktivity práce). U růstu reálných mezd nicméně doplňujeme tento konvergenční vliv o vliv růstu podílu náhrad pracovníkům na hrubé přidané hodnotě (HPH).<sup>26</sup> Tento podíl totiž byl a do značné míry stále je v české ekonomice ve srovnání s jinými zeměmi relativně nízký, i když v uplynulých letech docházelo k jeho postupnému růstu.

Nadále předpokládáme pokračování konvergence podílu náhrad pracovníkům na hrubé přidané hodnotě stejným tempem jako u HDP na pracovníka. To znamená, že rozdíl mezi podílem náhrad pracovníkům na HPH ve vybraných vyspělých zemích a odpovídajícím podílem v ČR se v naší projekci snižuje také o 2,3 % ročně.<sup>27</sup> Změna rozdělení hrubé přidané hodnoty je přitom mimo jiné důležitá pro výši a strukturu budoucích daňových a pojistných příjmů veřejných institucí.

V důsledku zvyšování podílu náhrad pracovníkům (a tedy i zaměstnancům) na HPH roste v naší projekci objem mezd a platů dlouhodobě rychleji než objem HDP, a to na úkor hrubého provozního přebytku firem. Bez ohledu na zvolenou variantu demografické projekce rostou reálné mzdy rychleji než produktivita práce. Celkově tak v naší projekci předpokládáme, že reálné mzdy porostou v průměru o 2,1 % ročně (viz tabulku 3.3.1), což je asi o 0,2 p.b. vyšší tempo, než jakým poroste HDP na pracovníka. V letech 1995 až 2018 přitom činil tento rozdíl v průměru 0,6 p.b (průměrné 3% tempo růstu reálných mezd a 2,4% tempo růstu HDP na pracovníka) a ani to nestačilo vyrovnat neobvykle nízký podíl mezd na HDP v české ekonomice.<sup>28</sup>

Součástí naší projekce je také předpoklad o míře inflace, přičemž předpokládáme růst spotřebitelských cen shodný s tempem růstu deflátoru HDP, a to ve výši 2 % ročně. Takové tempo růstu cenové hladiny je v souladu s aktuálním inflačním cílem ČNB.

Tabulka 3.3.1 Průměrná roční tempa růstu podle dlouhodobé projekce (v %)

	2020-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060	2061-2070	Celé období
HDP na obyvatele	2,3	1,8	1,2	1,5	2,2	1,8
HDP na pracovníka	2,3	2,1	1,9	1,8	1,7	2,0
HDP celkem	2,4	1,7	1,2	1,4	2,0	1,7
Průměrná reálná mzda	2,6	2,3	2,1	1,9	1,8	2,1

Zdroj: ČSÚ (2020), OECD (2020); výpočty NRR.

<sup>26</sup> Z důvodů lepší mezinárodní srovnatelnosti pracujeme s podílem náhrad pracovníkům, který definujeme analogicky jako náhrady zaměstnancům, ale s tím rozdílem, že zahrnujeme i odhad náhrad podnikatelům (OSVČ), a to ve stejné výši na jednu OSVČ, jaká připadá v průměru na jednoho zaměstnance.

<sup>27</sup> Vybrané vyspělé země zde jsou Rakousko, Německo, Švédsko, Dánsko, Belgie, Nizozemí, Finsko. Pro detaily viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

<sup>28</sup> Údaje podle OECD (2020).

## 4 Výdaje a příjmy v dlouhodobé projekci

Makroekonomická a demografická projekce z předchozí kapitoly jsou základem pro projekci příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí. Některé jsou přímo dotčeny demografickým vývojem. Jiné jsou ovlivněny především takzvanými konvergenčními efekty, tj. efekty způsobenými tím, že česká ekonomika bude dlouhodobě růst a konvergovat k úrovni vyspělých zemí. V realitě se budou demografické a konvergenční vlivy více či méně prolínat, ale

demografické vlivy budou převažovat v oblasti důchodového systému, zdravotnictví, sociálních dávek a dlouhodobé péče. Konvergenční efekty potom budou mít větší váhu v případě výdajů na veřejné investice, na platy státních zaměstnanců či v případě výnosů vybraných daní a pojistného. Nejprve se budeme věnovat oblastem ovlivněným demografickými změnami.

### 4.1 Důchodový systém

Důchodový systém zahrnuje starobní, invalidní a pozůstalostní (vdovské, vdovecké a sirotčí) důchody. Systém řídí a spravuje Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) s výjimkou ozbrojených složek, pro které systém spravují příslušná ministerstva (zejména resorty vnitra, obrany a spravedlnosti). Podmínky pro ozbrojené složky se však shodují s těmi pro pojištěnce příslušející pod ČSSZ, proto s celým důchodovým systémem pracujeme při

simulaci jako s jednolitým celkem. Nejprve se soustředíme na výdajovou stranu systému s tím, že budeme vždy modelovat počet příjemců jednotlivých typů důchodů a následně i výši těchto důchodů. Příjmová strana systému je modelována přímo v návaznosti na naši makroekonomickou projekci, protože pojistné na důchodové pojištění je svojí podstatou zdaněním příjmů výrobního faktoru práce.

#### 4.1.1 Starobní důchody

Kvantitativně nejdůležitější složkou důchodového systému jsou starobní důchody. Ty v současnosti pobírá přibližně 2,4 milionu lidí a jejich počet bude do budoucna dominantně ovlivňován demografickým vývojem a změnami v zákonném věku odchodu do starobního důchodu. Důchodový věk se v souladu s přílohou zákona o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb.) zvyšuje odlišně pro muže a ženy. V roce 2030 by pak měl být důchodový věk pro muže a ženy shodný na úrovni 65 let. Tento statutární věk pak vstupuje i do základního scénáře naší projekce.<sup>29</sup>

věkově vymezené skupině obyvatel). Je však třeba rovněž zohlednit, že počet příjemců starobních důchodů vykazuje interakci s důchody invalidními. Oba tyto důchody se vzájemně vylučují – příjemce invalidního důchodu nemůže být zároveň poživitelem důchodu starobního a naopak (více viz oddíl 4.1.2 o invalidních důchodech). Z těchto důvodů pracujeme v projekci s důchodovostmi, které se nevztahují k celé populaci daného věku, ale pouze k té části populace, která není poživitelem invalidního důchodu. Ukazuje se, že při tomto postupu jsou křivky empirických měř důchodovosti hladší a bez výkyvů způsobených měnícím se podílem počtu invalidních důchodců.

V odhadu výdajů důchodového systému se nejprve věnujeme počtu příjemců starobních důchodů. V následném kroku odhadujeme výši nově přiznaných a průměrných starobních důchodů. Počet příjemců starobního důchodu nelze jednoduše odvozovat pouze z demografické projekce a statutárního věku odchodu do důchodu. Podstatnou roli zde hraje zejména možnost odchodu do předčasného důchodu nebo naopak možnost přesluhovat a vylepšit si tak výši starobního důchodu. Z těchto důvodů využíváme pro simulaci počtu starobních důchodců „míry důchodovosti“ (tj. podíly počtu důchodců na

Další skutečností, kterou je pro potřeby projekce nutné zohlednit, je prodloužování zákonného důchodového věku. Rozhodnutí seniorů o okamžiku jejich odchodu do starobního důchodu je v České republice určeno převážně statutárním důchodovým věkem. Proto míry důchodovosti konstruujeme na základě časové vzdálenosti od zákonného důchodového věku. Míra důchodovosti tak například říká, kolik procent lidí z těch, kterým zbývají právě dva roky do statutárního věku odchodu do důchodu a zároveň

<sup>29</sup> Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (č. 582/1991 Sb. v aktuálním znění) v § 4a indikuje, že by pravidelně mělo docházet ke změně statutárního důchodového věku v závislosti na vývoji očekávané doby dožití tak, aby každý strávil v průměru čtvrtinu délky života ve starobním důchodu. Ministerstvo práce a sociálních věcí předložilo vládě v srpnu 2019 „Zprávu o stavu důchodového systému České republiky a o jeho předpokládaném vývoji se zřetelem na demografickou situaci České republiky a na očekávaný populační a ekonomický vývoj“, ze které mj. vyplývá, že by pro osoby narozené v roce 1969 a později mělo dojít k nárůstu věku odchodu do důchodu nad hranici 65 let. Vláda ČR se nicméně rozhodla důchodový věk nad tuto hranici nezvyšovat. Ke změně důchodového věku v návaznosti na očekávanou dobu dožití by tak mohlo znovu dojít v roce 2024 v souvislosti s novou demografickou projekcí ČSÚ a novou Zprávou o stavu důchodového systému. Svázání důchodového věku s dobou dožití podle zákona č. 582/1991 Sb. zvažujeme jako alternativní scénář v kapitole 6. K diskusi o vztahu prodloužování důchodového věku, doby dožití a indikátorů života ve zdraví viz box 4.1 Délka života ve zdraví této Zprávy.

nejsou příjemci invalidního důchodu, již je příjemcem důchodu.

Míry důchodovosti použité v simulaci počtu starobních důchodců jsme odvodili odděleně pro muže a ženy jako průměr empirických měr důchodovosti podle skutečnosti z let 2013 až 2018.<sup>30</sup> Vzhledem k tomu, že jsou empirické křivky důchodovosti odvozeny na základě období, ve kterém docházelo ke zvyšování důchodového věku, je nutné je pro účely dlouhodobé projekce modifikovat. Tyto míry, jež jsou počítány z aktuálně platného důchodového věku, je potřeba upravit o zvýšení statutárního důchodového věku. Modifikované míry důchodovosti vykazují mírnější sklon křivek a jsou použity jak v základním scénáři pro období po roce 2030, tak při odhadu alternativního scénáře, ve kterém je důchodový věk svázán s prodlužující se očekávanou dobou dožití (viz kapitolu 6.1).<sup>31</sup>

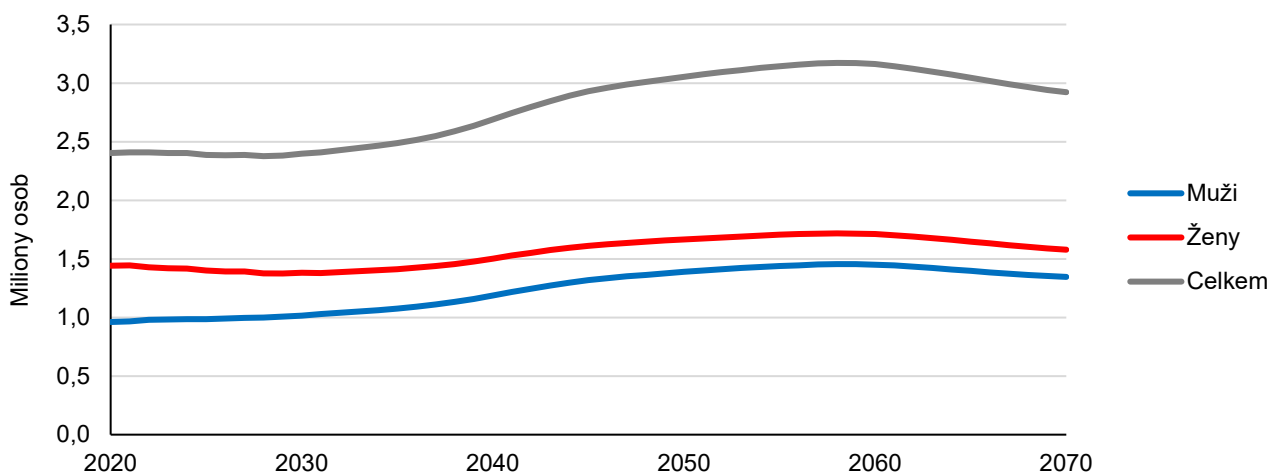
Při projekci počtu příjemců starobních důchodů postupujeme tak, že od velikosti jednotlivých věkových kohort dle demografické projekce odečteme odhadovaný počet příjemců invalidních důchodů daného věku (viz kapitolu 4.1.2). V dalším kroku na výsledný

počet aplikujeme příslušnou míru důchodovosti a získáme projekci počtu starobních důchodců.

Základní scénář projekce ukazuje nejprve na přibližnou stabilitu počtu starobních důchodců, která je ale ve druhé polovině třicátých let a v letech čtyřicátých následována vytrvalým růstem. Ten je způsobený především tím, že do důchodu začnou nastupovat populačně silné ročníky narozené v sedmdesátých letech minulého století. Roli hraje také to, že se přestane zvyšovat důchodový věk. Počet starobních důchodců bude podle projekce kulminovat kolem roku 2058, kdy by jich mělo být přibližně 3,2 milionu, tj. zhruba o třetinu více než dnes. Následně jejich počet začne klesat, protože se do důchodového věku dostanou osoby z početně slabých kohort narozených v devadesátých letech (viz graf 4.1.1).

Kromě změny v počtu důchodců dojde i ke změně struktury z hlediska pohlaví – srovnání statutárních věků odchodu do důchodu pro muže a ženy povede ke zvýšení podílu mužů na celkovém počtu starobních důchodců ze současných cca 40 % na 46 % v roce 2070. Přetrvávající převaha žen bude do budoucna určena pouze jejich vyšší nadějí dožití.

**Graf 4.1.1 Projekce počtu starobních důchodců (střední varianta demografické projekce)**



Zdroj: ČSÚ (2020), ČSSZ (2020); výpočty NRR.

Pro projekci výdajů na starobní důchody je dále nutné odhadnout vyšší průměrného starobního důchodu. Ten je ovlivněn jednak vyšší a počtem nově přiznaných důchodů, jednak vyšší důchodů již existujících, a tedy přiznaných v různě vzdálené minulosti. Nejprve se soustředíme na vyšší nově přiznaných důchodů. Důchod obsahuje v první řadě základní výměru, která je navázána na vývoj průměrné mzdy v ekonomice. V simulaci pracujeme s předpokladem, že základní výměra bude nadále na úrovni

10 % průměrné mzdy, což je aktuálně platná výše základní výměry. Druhou složkou důchodu je takzvaná procentní výměra, která je odvozena od minulých výdělků pojištěnce indexovaných podle vývoje průměrné mzdy a podle počtu let placení pojistného včetně tzv. náhradních dob a dalších úprav. Výpočet dále obsahuje dvě redukční hranice, které představují prvek redistribuce a tlumí rozdíly v nově vyměřených důchodech, přičemž tyto redukční hranice se každoročně mění podle vývoje průměrné mzdy.

<sup>30</sup> Míru důchodovosti pro ženy jsme uvažovali agregovaně pouze jednu, přičemž za modelovou situaci jsme považovali ženu se dvěma dětmi.

<sup>31</sup> Pro detailnější popis a diskuzi měr důchodovosti a jejich modifikací v důsledku různého tempa zvyšování důchodového věku viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.



Výši nově přiznaných důchodů simulujeme vždy v poměru k průměrné mzdě. Jako výchozí úroveň nově přiznaných důchodů pro naši projekci využijeme poslední známou skutečnost, podle které činila výše nových důchodů 46,1 % průměrné mzdy pro muže a 39,2 % pro ženy.<sup>32</sup> Nižší nově vyměřené důchody žen jsou dány jednak jejich nižší mzdou, jednak jejich v průměru nižším statutárním věkem odchodu do důchodu, a tedy kratší dobou pojištění. Po sjednocení statutárních věků odchodu do důchodu pro muže i ženy (tj. po roce 2030) se ženám prodlouží doba pojištění, a klesne tak rozdíl mezi výší nově přiznaných důchodů mužů a žen. Tento rozdíl ale bude přetrvávat i po roce 2030 kvůli předpokladu zachování rozdílu mezd podle pohlaví.

Zatímco u mužů tak předpokládáme přibližnou stabilitu poměru nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě (46,1 %), u žen tento poměr v naší simulaci postupně zvyšujeme tak, aby v roce 2030 dosáhl úrovně 44,0 % průměrné mzdy. Takovéto poměry odpovídají době pojištění včetně náhradních dob 41 let, tedy pro ženy přibližně o čtyři roky více, než je tomu nyní. Poměr nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě navíc mírně snižujeme mezi roky 2050 až 2055 na úroveň, kterou držíme až do konce projekce. Zohledňujeme tak, že doba vysokoškolského vzdělání již nebude uznávána jako náhradní doba.<sup>33</sup>

Pro výpočet celkového průměrného důchodu je nutné modelovat také vývoj důchodů přiznaných v minulosti. Jejich výše závisí jednak na schématu jejich valorizace, jednak na změnách výše důchodů nad rámec tohoto schématu. Pro rok 2020 vláda svým nařízením č. 260/2019 Sb. mimo jiné zvýšila základní výměru důchodu o 220 Kč na 3 490 Kč, procentní výměru o 5,2 % a k důchodu přidala dodatečnou částku 151 Kč tak, aby u průměrného starobního důchodu celkové zvýšení činilo 900 Kč. Náhradový poměr pro rok 2020 se tak zvýšil na 39,8 %.

V naší projekci předpokládáme, že v budoucnu bude dodrženo v současnosti platné valorizační schéma podle § 67 zákona o důchodovém pojištění, které počítá s valorizací podle růstu reálné mzdy a inflace, tak že důchody rostou o polovinu růstu reálné mzdy a o celou míru inflace. Existující důchody jsou valorizovány buď o míru inflace podle celkového indexu spotřebitelských cen nebo podle indexu životních nákladů domácností důchodců. K valorizaci se v daném roce využije ten index, který bude pro důchodce příznivější.

V naší projekci předpokládáme systematicky vyšší růst indexu životních nákladů důchodců oproti míře inflace podle indexu spotřebitelských cen, který v dlouhém horizontu poroste podle 2% inflačního cíle ČNB. Hlavním důvodem je především vyšší podíl služeb ve spotřebním koši domácností důchodců. Ceny služeb se v konvergující ekonomice přitom zvyšují dlouhodobě rychleji než ceny ostatních statků (takzvaný Balassův-Samuelsonův efekt). V celém horizontu projekce tak pro účely valorizace přičítáme k 2% růstu spotřebitelských cen 0,3 p.b.

Průměrný starobní důchod je kromě výše nově přiznaných důchodů a valorizací ovlivněn i věkovou strukturou důchodců. K celkovému počtu důchodců každoročně přibudou důchodci s nově přiznanými a tedy relativně k průměru vyššími důchody, naopak část starobních důchodů přestane být vyplácena z důvodu úmrtí jejich příjemců. Změna průměrného důchodu tak odráží vývoj stávajících důchodů, počet a výši nově přiznaných důchodů a konečně i počet a výši zaniklých důchodů. Průměrnou výši zaniklých důchodů však dostupné statistiky nezachycují. Pro účely simulace proto zjednodušeně předpokládáme, že průměrná výše zaniklých důchodů je v konstantním poměru k průměrným starobním důchodům.<sup>34</sup>

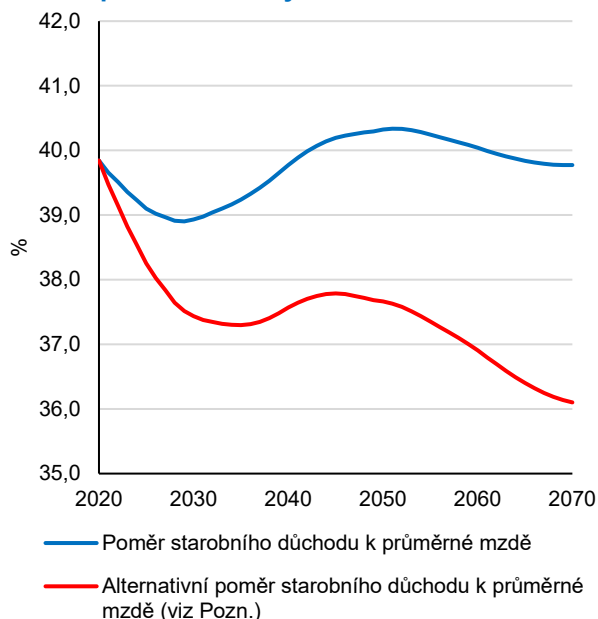
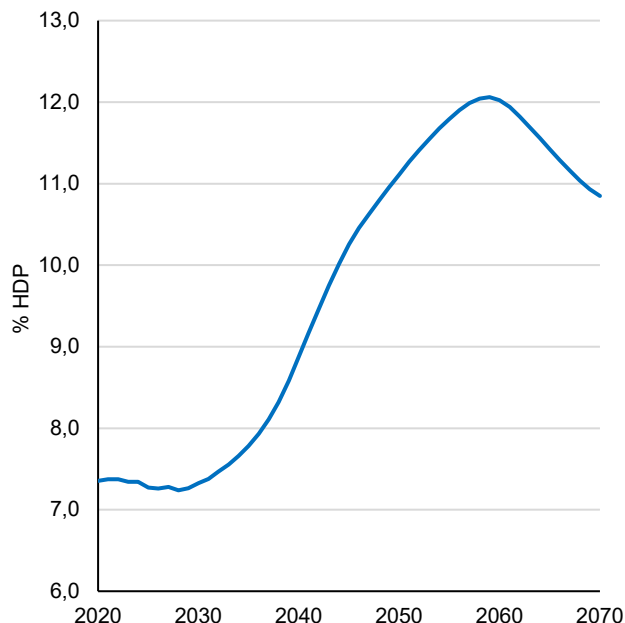
Propojení všech těchto předpokladů s demografickou projekcí implikuje trajektorii vývoje průměrného důchodu, která se pohybuje v rozmezí 38,9 až 40,4 % průměrné mzdy (viz graf 4.1.2). Nárůst náhradového poměru ve 30. a 40. letech je způsoben tím, že v tomto období bude rychle přibývat nových důchodců a zároveň poroste i podíl mužů na celkovém počtu důchodců. Přitom obě tyto skupiny mají relativně vyšší důchody. Projekci průměrného náhradového poměru zvyšuje i vyšší míra inflace pro domácnosti důchodců a nižší úroveň zaniklých důchodů v poměru k aktuálně vypláceným důchodům. Bez působení těchto vlivů by byl náhradový poměr v závěru projekce asi o 3,7 p.b. nižší (viz graf 4.1.2).

Z vývoj poměru výše důchodů k průměrné mzdě a počtu starobních důchodců lze odvodit trajektorii vývoje výdajů na starobní důchody vyjádřených jako podíl na HDP. Výdaje kulminují kolem roku 2059 na úrovni 12,1 % HDP (viz graf 4.1.3). Nárůst výdajů oproti současnosti je tažen především růstem počtu důchodců. Částečně se na růstu výdajů projevuje také předpokládaný růst podílu náhrad zaměstnanců na HDP, který se propisuje i do růstu důchodů (nově přiznaných i valorizovaných starších), a rovněž nárůst nově přiznaných důchodů žen v důsledku prodlužující se doby pojištění.

<sup>32</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí (2019): Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2018. Používáme průměr podílu nových důchodů ke mzdě za poslední dva roky.

<sup>33</sup> Pro podrobnější popis viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

<sup>34</sup> Vyplácení důchodů je s větší pravděpodobností ukončováno u starších důchodců, kteří mají v průměru nižší důchody. Výši ukončených starobních důchodů jsme proto v simulaci nastavili na 95 % úrovně průměru starobních důchodů.

**Graf 4.1.2 Poměr průměrného starobního důchodu a průměrné mzdy****Graf 4.1.3 Výdaje na starobní důchody**

Zdroj: ČSÚ (2020), ČSSZ (2020); výpočty NRR.

Pozn.: Alternativní poměr průměrného důchodu k průměrné mzdě zachycuje takový poměr důchodu ke mzdě, při kterém abstrahujeme od vyššího růstu životních nákladů domácností důchodců a od nižší úrovně ukončených důchodů.

#### Box 4.1 Délka života ve zdraví

Udržitelnost veřejných financí je v dlouhém období negativně ovlivňována především stárnutím populace, které vytváří významné tlaky na výdajovou stranu veřejných rozpočtů. Jako jedno z opatření, které by mohlo tento tlak snížit v systému důchodového zabezpečení, se nabízí postupné zvyšování důchodového věku ve vztahu k předpokládané době dožití. Tento mechanismus je mimo jiné obsažen v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. V něm je zakotvena povinnost každých pět let zpracovat Zprávu o stavu důchodového systému České republiky a o jeho předpokládaném vývoji se zřetelem na demografickou situaci České republiky a na očekávaný populační a ekonomický vývoj, na jejímž základě má být rozhodnuto o nastavení důchodového věku. Ten by měl být nastaven tak, aby každý člověk strávil ve starobním důchodu v průměru čtvrtinu života. Ačkoliv výsledky Zprávy o stavu důchodového systému předložené v roce 2019 indikovaly, že pro dodržení výše uvedeného pravidla by mělo dojít k prodloužení věku odchodu do důchodu, vláda se rozhodla zachovat pro důchodový věk strop na 65 letech.

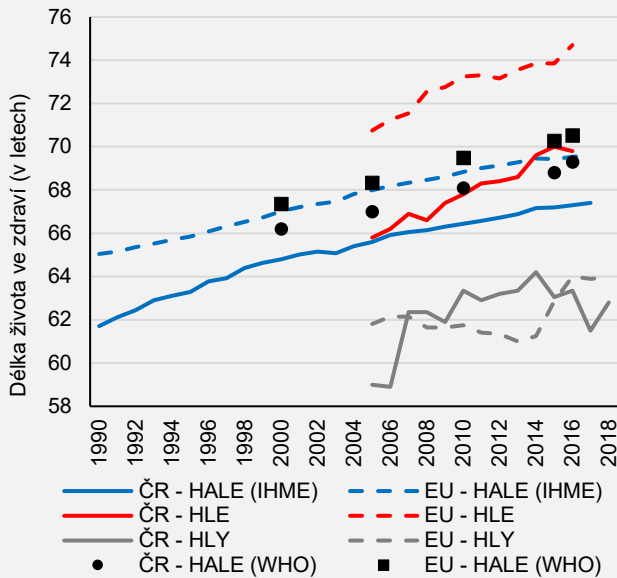
Jedním z argumentů bylo, že se navzdory rostoucí očekávané délce života příliš nemění délka života ve zdraví. Zvyšování důchodového věku by v takovém případě vedlo pouze k přesunu nákladů ze starobních důchodů do důchodů invalidních, případně do sociálních dávek. Tato argumentace byla založena na indikátoru „Roky života ve zdraví“ publikovaném Eurostatem. Kromě tohoto indikátoru ovšem existují i další ukazatele (viz níže), které rovněž sledují délku života ve zdraví, ale vykazují jiný závěr, tedy rostoucí trend. Výše uvedenou argumentaci tedy nepodporují.

Hlavní indikátory, jimiž se délka života ve zdraví měří, jsou celkem tři – již zmíněný ukazatel Roky života ve zdraví (Healthy life years, HLY) podle Eurostatu, dále Očekávaný život ve zdraví (Healthy life expectancy, HLE) rovněž podle Eurostatu a Očekávaná délka života ve zdraví při narození (Healthy life expectancy at birth, HALE) podle IHME (The Institute for Health Metrics and Evaluation) či WHO (Světová zdravotnická organizace). Všechny jsou do značné míry subjektivní, jelikož obvykle kombinují „tvrdá“ demografická data s odpověďmi na otázky z dotazníkových šetření. V hodnotách indikátorů se tak může projevovat rozdílná míra pesimismu či optimismu respondentů, ale i nejasnosti ohledně formulace samotných otázek v dotaznících. Vzhledem k této subjektivitě tak pro analýzu není zásadní absolutní počet roků ve zdraví měřený jednotlivými indikátory, ale spíše vývoj uvedených indikátorů v čase, popřípadě srovnání jeho vývoje s růstem očekávané délky života či porovnání mezi zeměmi.

Graf B4.1.1 ukazuje, že průměr indikátoru HLY v zemích EU v čase spíše kolísá a není u něj patrný výrazný rostoucí trend. Zároveň vykazuje ze všech indikátorů nejnižší hodnoty, v EU v průměru jen 62 let. Oproti tomu indikátor HLE vykazuje jak pro průměr EU, tak pro ČR, jasně rostoucí trend, přičemž jeho hodnota je pro ČR po celé období pod průměrem zemí EU zhruba o 3 roky. Obdobný vývoj vykazuje i ukazatel HALE, který roste jak

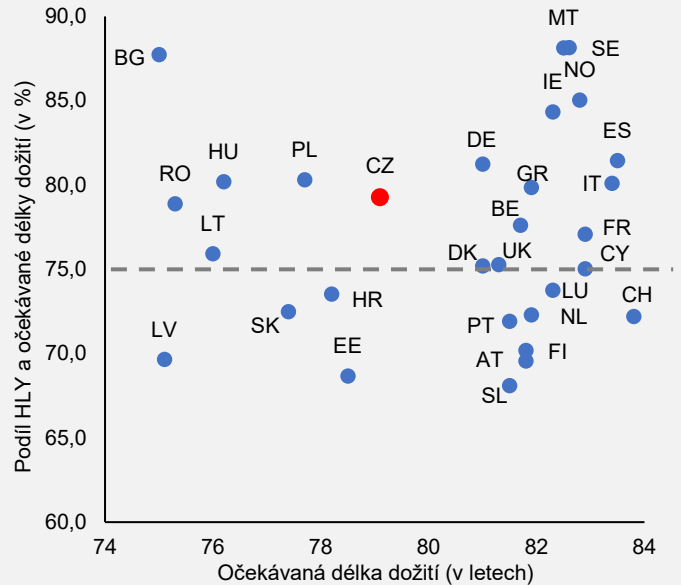
pro EU, tak pro ČR, přičemž rozdíl mezi EU a ČR se pohybuje kolem 1,5 roku pro HALE podle WHO a 2,3 let pro HALE podle IHME. Průměrná hodnota indikátoru HALE se pohybuje okolo 70 let, průměrná hodnota indikátoru HLE za EU překračuje 74 let. Mezi různými indikátory zdravého stárnutí tak existují více než desetileté rozdíly, což značně ztěžuje interpretaci možných dopadů zvyšování důchodového věku.

**Graf B4.1.1 Vývoj délky života ve zdraví (průměr muži a ženy) dle různých indikátorů**



Zdroj: EUROSTAT (2020), WHO (2020) a IHME (2020); výpočty NRR.

**Graf B4.1.2 Podíl roků života ve zdraví (HLY) a očekávané délky dožití mezi zeměmi EU (rok 2018)**



Zdroj: EUROSTAT (2020); výpočty NRR.

Pozn.: Vodorovná šedá čára představuje čtvrtinu života stráveného v důchodu (75 % z celkové délky života).

Napříč zeměmi platí, že čím vyšší je očekávaný věk dožití, tím vyšší je i délka života ve zdraví. Tento vztah platí pro všechny diskutované indikátory života ve zdraví, přičemž závislost je nejsilnější pro indikátor HALE a nejvíce je rozmělněna pro indikátor HLY. Zároveň je však podíl roků života ve zdraví (HLY) a očekávaného věku dožití napříč zeměmi poměrně stabilní (viz Graf B4.1.2). V průměru se pohybuje mírně nad úrovní 75 %, tedy nad úrovní, která odpovídá čtvrtině života stráveného ve starobním důchodu. Indikátory HLE a HALE ukazují obdobné hodnoty pro ekonomicky související skupiny zemí a je u nich patrná závislost na úrovni ekonomické vyspělosti a očekávané délce dožití v dané zemi. Naopak indikátor HLY vykazuje v mezinárodním srovnání v porovnání s jinými indikátory více nerealistických hodnot pro některé země EU.

Při interpretaci závislosti mezi očekávanou délkou dožití a délkou života ve zdraví je třeba být na pozoru, protože tato závislost může vycházet i ze způsobu výpočtu indikátorů délky života ve zdraví. Přesto lze očekávat, že prodloužení důchodového věku by částečně přispělo k řešení deficitů důchodového systému, a to i přes vyšší počet lidí, kteří na zvýšený důchodový věk nedosáhnou ve zdraví a nastoupí proto do invalidního důchodu. Závislost délky života ve zdraví a očekávaného dožití je nejslabší pro indikátor HLY. Celkově se tento indikátor od ostatních značně liší a je jediným indikátorem délky života ve zdraví, který může zavdat argumenty proti prodloužení důchodového věku. Ostatní indikátory života ve zdraví ale ukazují opak. Navzdory propracovanosti metody výpočtu jednotlivých indikátorů však není žádný z těchto indikátorů natolik spolehlivý, aby mohl přinést přesvědčivé argumenty pro nebo proti prodloužení důchodového věku nad 65 let. Indikátory jsou do značné míry subjektivní a jejich používání při diskusi o prodloužení důchodového věku by mělo tuto skutečnost reflektovat.

## 4.1.2 Invalidní důchody

Při projekci vývoje invalidních důchodů podobně jako u důchodů starobních nejprve projektujeme počet příjemců a následně výši průměrného invalidního důchodu. Projekce počtu invalidních důchodců je založena na předpokladech ohledně podílu osob pobírajících invalidní důchod v jednotlivých věkových kohortách (míry invalidity). Podobně jako u měr důchodovosti rozlišujeme míry pro muže a pro ženy. Míry invalidity pro dané věkové kategorie byly v minulosti poměrně stabilní, což umožňuje jejich projekci do budoucna.<sup>35</sup> Míra invalidity roste s věkem, její vrchol se v minulosti pohyboval mezi 60 a 61 lety u mužů a 56 a 58 lety u žen. Vrcholy křivky věkově specifické míry invalidity jsou v současnosti nižší, než tomu bylo v minulosti. Projevuje se zde jednak hypotéza zdravého stárnutí, jednak možné zpříšňování přístupu posudkových lékařů.<sup>36</sup>

V blízkosti dosažení důchodového věku jsou míry invalidity ovlivněny hlavně převáděním části invalidních důchodů na důchody starobní. Míry invalidity tak s věkem klesají, neboť invalidní důchodci s nárokem na starobní důchod, který by byl vyšší než jejich dosavadní invalidní důchod, zvolí vyplácení starobního důchodu a jsou vyřazeni z evidence invalidních důchodců. Na druhou stranu někteří invalidní důchodci s vyšším invalidním důchodem pobírají tento důchod až do věku 65 let, kdy je jim invalidní důchod automaticky změněn na důchod starobní. V populaci nad 65 let je pak míra invalidity nulová.

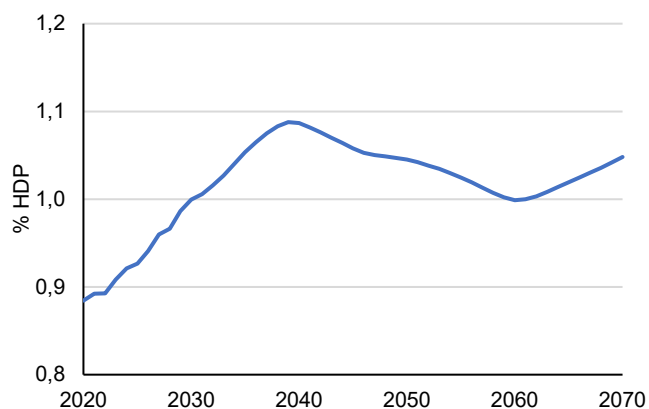
V naší projekci věkově specifických měr invalidity bereme v úvahu prodlužující se věk odchodu do důchodu. Pro obyvatelstvo mladší 55 let předpokládáme věkově specifické míry invalidity shodné s minulostí. Dále předpokládáme, že vrchol křivky invalidity nastane dva roky před dosažením důchodového věku, výše tohoto vrcholu bude stejná jako v roce

2018. Od věku 55 let bude invalidita plynule narůstat až do tohoto vrcholu. Pro věk 64 let předpokládáme míru invalidity na úrovni jejího průměru pro tento věk za roky 2013–2018, pokles míry invalidity od jejího vrcholu až do 64 let opět předpokládáme rovnoměrný. S výjimkou alternativního scénáře s důchodovým věkem propojeným s dobou dožití předpokládáme od věku 65 let nulovou míru invalidity.

V naší projekci postupně počet invalidních důchodců narůstá, maximální úroveň dosáhne v roce 2037, kdy bude o 20 % vyšší než nyní. Nárůst počtu invalidních důchodců souvisí jednak se stárnutím populace, jednak s prodlužováním zákonného důchodového věku, zejména u žen. V letech 2038–2060 bude počet invalidních důchodců klesat s tím, jak budou přecházet do důchodu starobního. V roce 2060 pak bude počet invalidních důchodců o 3,8 % nižší než v současnosti, následně bude na horizontu projekce mírně narůstat.

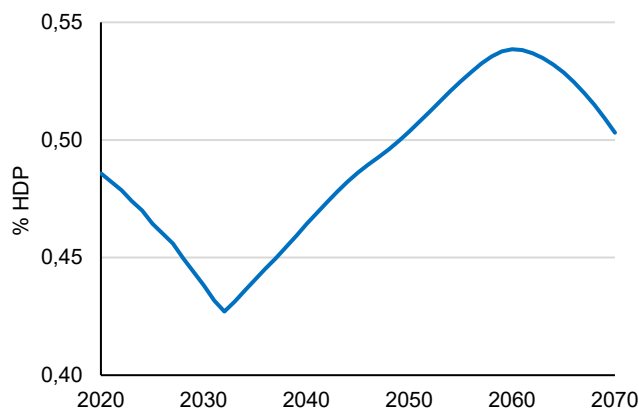
Výši průměrného invalidního důchodu projektujeme tím způsobem, že předpokládáme stálý poměr mezi průměrným invalidním důchodem daného stupně a průměrným starobním důchodem. Přitom předpokládáme také stálý podíl počtu příjemců invalidních důchodů jednotlivých stupňů na celkovém počtu invalidních důchodců. Celkově podle simulace dojde především vzhledem k předpokládanému nárůstu počtu příjemců invalidních důchodů a také vzhledem k nárůstu průměrných invalidních důchodů ke zvýšení objemu výdajů na tyto důchody, a to ze současných zhruba 0,86 % HDP na 1,1 % HDP v roce 2039 (viz graf 4.1.4 a tabulku 4.1.1). Následně bude podíl výdajů na invalidní důchody klesat k 1 % v roce 2060, aby na konci projekce narostl k 1,05 %.

Graf 4.1.4 Výdaje na invalidní důchody



Zdroj: ČSSZ (2019); výpočty NRR.

Graf 4.1.5 Výdaje na pozůstalostní důchody



Zdroj: ČSSZ (2019); výpočty NRR.

<sup>35</sup> Pro podrobnější popis způsobu projekce počtu invalidních důchodců viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

<sup>36</sup> Hypotéza zdravého stárnutí viz Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí 2018 a rovněž box 4.1 Délka života ve zdraví této Zprávy.

### 4.1.3 Pozůstalostní důchody

Pozůstalostní důchody tvoří důchody vdovské, vdovecké a sirotčí. Opět nejprve simulujeme počet příjemců jednotlivých typů důchodů. U sirotčích důchodů budeme předpokládat stabilitu podílu příjemců na populaci 0 až 21letých osob.<sup>37</sup>

V případě vdovských a vdoveckých důchodů je však ještě nutné rozlišovat mezi důchody vyplácenými samostatně (sólo) a důchody vyplácenými v souběhu s důchodem starobním (případně invalidním), protože zde je podstatný rozdíl ve výši a době pobírání těchto důchodů. V případě vdovských a vdoveckých důchodů vyplácených sólo předpokládáme jejich přibližně stabilní podíl na té části dospělé populace (tj. pro naše účely osoby starší 21 let), která nepobírá starobní nebo invalidní důchod.<sup>38</sup> Takový způsob projekce abstrahuje od toho, že v kohortách, které jsou dnes již v důchodovém věku, ale kvůli prodlužování důchodového věku v budoucnu ve starobním důchodu ještě nebudou, je pravděpodobnost ovdovění vyšší než v kohortách mladších. V důsledku toho může zvolená metodika projektovaný počet podhodnocovat. Na druhou stranu však pro tuto část populace nebereme v potaz prodlužování očekávané doby dožití a přibližování doby dožití mužů a žen, které pravděpodobnost ovdovění naopak snižují.

Jak v případě počtu příjemců sirotčích důchodů, tak i u počtu příjemců sólo vdovských/vdoveckých důchodů dojde podle simulace k mírnému poklesu, protože se obě vymezené demografické skupiny použité jako základ projekce navzdory prodlužování důchodového věku mírně zmenšují.

Komplikovanější přístup používáme pro simulaci počtu vdovských a vdoveckých důchodů vyplácených

v souběhu se starobním nebo invalidním důchodem. Pro projekci používáme věkově specifické míry pobírání vdovského (a analogicky vdoveckého) důchodu, které ukazují, jaký podíl žen (resp. mužů) daného věku pobírá tento typ důchodu. Křivka těchto věkově specifických měr roste s věkem. Věkově specifické míry pobírání pozůstalostního souběhového důchodu v projekci upravujeme o prodlužování zákonného věku odchodu do důchodu až do roku 2030 a o prodlužování očekávané doby dožití (v případě vdovských důchodů zohledňujeme růst doby dožití mužů a u vdoveckých dobu dožití žen).<sup>39</sup> Obě tyto skutečnosti projekci počtu příjemců snižují. Zvyšování zákonného věku odchodu do důchodu snižuje počet osob, které na pozůstalostní důchod v souběhu získávají nárok, neboť se za jinak stejných podmínek snižuje počet důchodců. Pokud roste doba dožití nebo pokud se přibližuje doba dožití mužů a žen, pak se událost ovdovění posouvá v průměru do vyššího věku. Navzdory zvyšujícímu se celkovému počtu seniorů v populaci tak v naší projekci dochází k mírnému poklesu počtu vyplácených pozůstalostních důchodů v souběhu.

Co se týká výše jednotlivých typů pozůstalostních důchodů, opět využijeme strukturní podobnosti jejich stanovení s výpočtem starobního důchodu. Výši pozůstalostních důchodů tak budeme modelovat jako fixní podíl na starobním důchodu podle průměru za poslední tři roky. Simulace pozůstalostních důchodů celkově ukazuje na poměrně nevýrazný vývoj kolem 0,5 % HDP v součtu za všechny typy pozůstalostních důchodů, když dochází nejprve do roku 2032 k jejich poklesu o cca 0,06 p.b., následně pak do roku 2060 pozůstalostní důchody vzrostou o 0,11 p.b. (viz graf 4.1.5 a tabulku 4.1.1).

### 4.1.4 Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému

Příjmy důchodového systému modelujeme na základě předpokládaného vývoje náhrad pracovníkům.<sup>40</sup> V naší makroekonomické projekci počítáme s tím, že podíl těchto náhrad na HDP bude v důsledku konvergence růst (viz kapitola 3.3). Proporcionálně tak bude růst i podíl příjmů důchodového systému na HDP. Celkově tak příjmy systému při dané legislativě vzrostou ze současných 8,7 % HDP na přibližně 9,5 % HDP na konci období projekce. Je však zjevné, že takový nárůst příjmů do systému nemůže pokrýt prudký nárůst výdajů, který nastane zejména ve 30. letech. Na saldo důchodového systému se v krátkém a středním období projeví rovněž zvýšení výdajů v souvislosti se zvýšením důchodů

nad rámec valorizačního schématu v roce 2020 (viz kapitola 4.1.1, mezinárodní srovnání viz box 4.2).

Důchodový systém jako celek se tak z přebytků z let 2018 a 2019 při nezměněných politikách nejprve překlopí do mírných deficitů v nejbližších letech, aby byl kolem roku 2030 zhruba vyrovnaný. Po roce 2030 se ale kvůli značnému nárůstu počtu důchodců začne posouvat do výrazných deficitů, které vyvrcholí kolem roku 2059, kdy budou podle simulace dosahovat přibližně 4,4 % HDP ročně (viz graf 4.1.6). Následný pokles výdajů a zlepšení salda důchodového systému budou způsobeny snižováním počtu starobních důchodců.

<sup>37</sup> Sirotčí důchod může příjemce pobírat až do 26 let věku (pokud studuje vysokou školu).

<sup>38</sup> Používáme empirické podíly na vymezené populační skupině za roky 2015 až 2018.

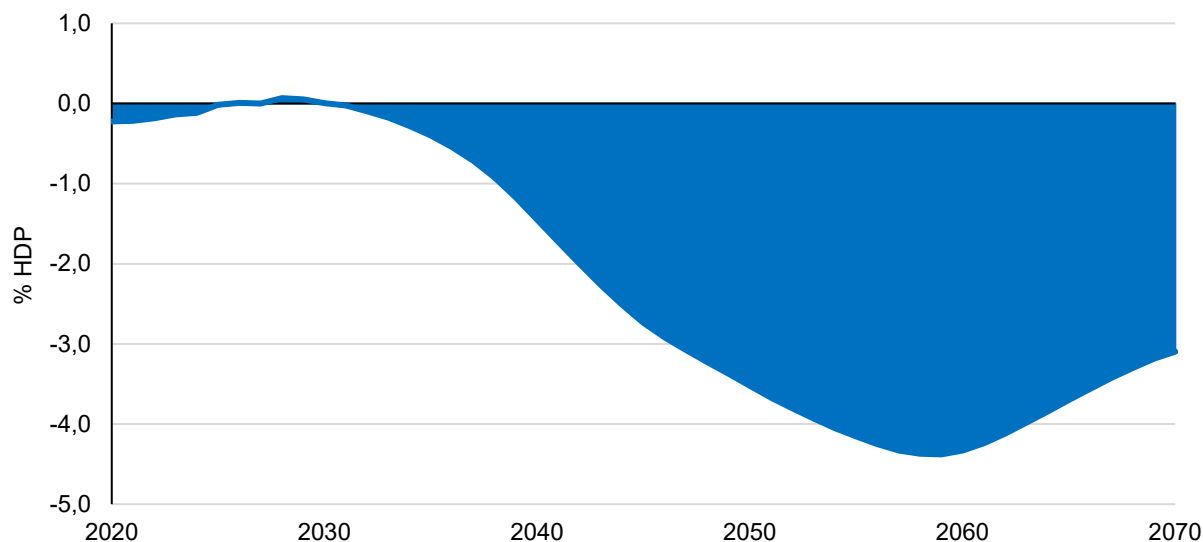
<sup>39</sup> Pro detaily opět viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

<sup>40</sup> Náhrady pracovníkům zahrnují kromě náhrad zaměstnancům i náhrady podnikatelům odhadnuté jako část ze smíšeného důchodu, viz kapitolu 3.

Připomeňme, že k výše uvedenému nárůstu deficitů důchodového systému dochází nezávisle na zvoleném scénáři demografického vývoje (viz kapitolu 6.3) a že v naší projekci předpokládáme fungování důchodového systému podle stávajícího zákonného

nastavení. Výše uvedený vývoj deficitů si v budoucnu s nejvyšší pravděpodobností vynutí provedení důkladnější důchodové reformy (viz kapitolu 6.5).

**Graf 4.1.6 Roční salda důchodového systému**



Zdroj: ČSÚ (2020), ČSSZ (2020); výpočty NRR.

**Tabulka 4.1.1 Shrnutí projekcí důchodového systému pro vybrané roky (v % HDP)**

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Starobní důchody	7,6	7,5	9,0	11,3	12,2	11,0
Invalidní důchody	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0
Pozůstalostní důchody	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Výdaje celkem	8,9	8,9	10,6	12,8	13,7	12,6
Příjmy celkem	8,7	8,9	9,1	9,3	9,4	9,5
SALDO	-0,2	0,0	-1,5	-3,5	-4,3	-3,1

Zdroj: ČSÚ (2020), ČSSZ (2020); výpočty NRR.

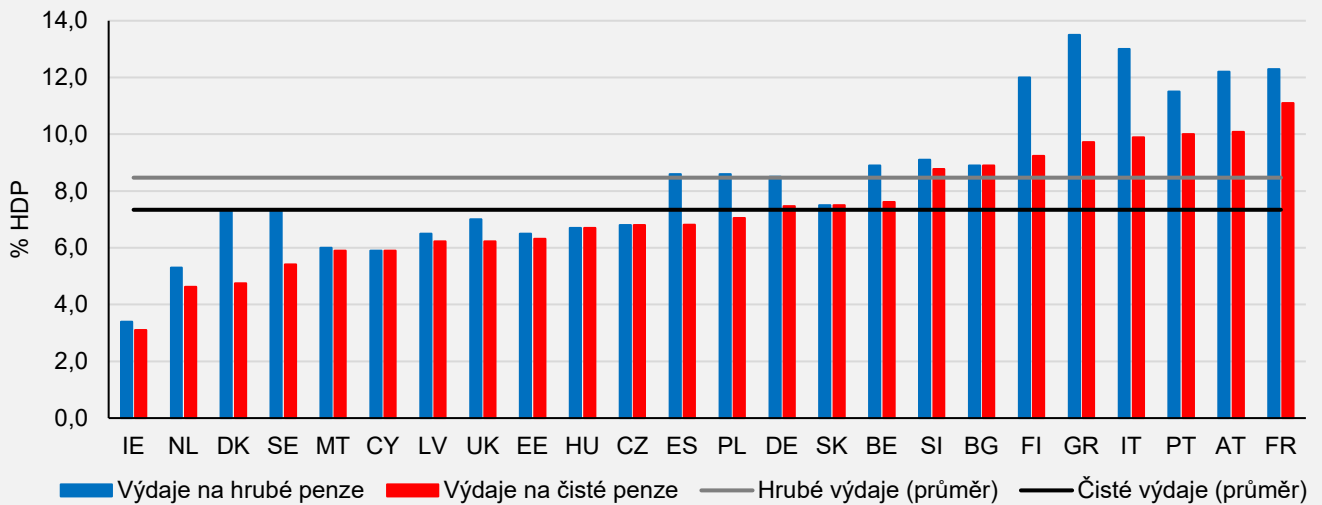
Pozn.: Starobní důchody včetně důchodů příslušníků ozbrojených složek. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zakrouhlování.

#### Box 4.2 Mezinárodní komparace výše penzijních výdajů

Veřejné penzijní výdaje v poměru k HDP se stát od státu liší, přičemž jejich jednoduché porovnání může vést k zavádějícím závěrům. Výdaje na penze se totiž odvíjí od celé řady faktorů, zejména od demografické struktury obyvatelstva, náhradového poměru, důchodové struktury HDP či od toho, zda penze podléhají zdanění.

Zdanění penzí je ve většině evropských zemí běžnou praxí. Výjimku tvoří kromě České republiky např. Bulharsko, Maďarsko, Litva a Slovensko. Země, které penze zdaňují, mají při podobné výši čistých penzí na straně jedné vyšší veřejné výdaje, avšak na straně druhé vykazují také vyšší veřejné příjmy. Výdaje na penze je tak pro účely mezinárodního srovnání nutné očistit pomocí odhadu efektivní míry zdanění důchodů. Takové srovnání zobrazuje graf B4.2.1.

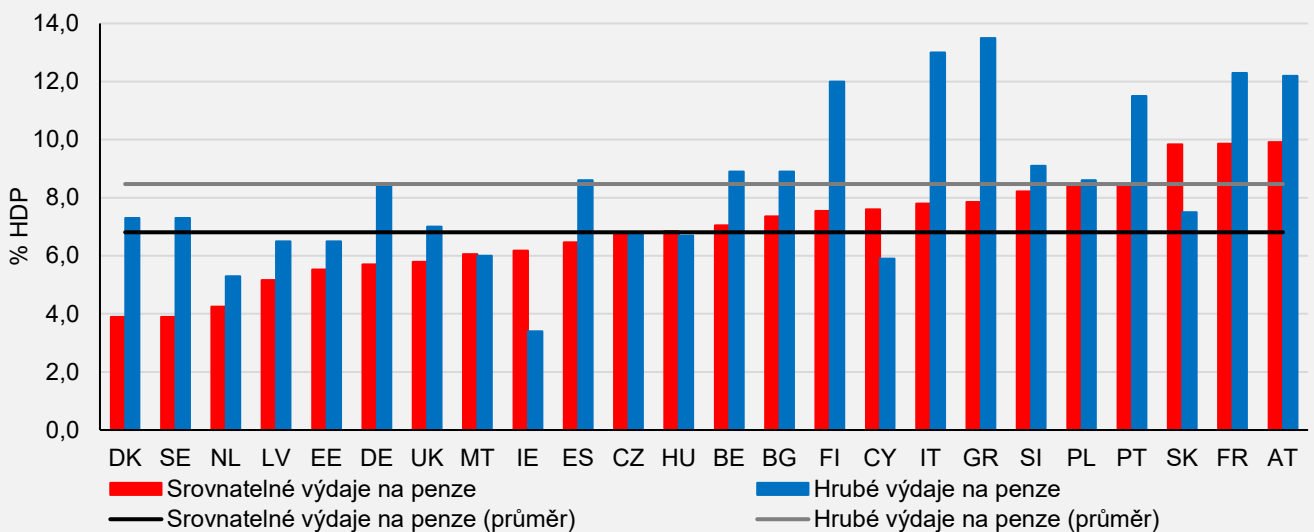
Podíl výdajů na penze na HDP do značné míry závisí i na demografické struktuře. Země, které v porovnání s Českou republikou již postoupily do pokročilejší fáze stárnutí obyvatelstva (např. Německo, Itálie atd.), mají vyšší podíl starobních důchodců na celkové populaci. Výdaje na penze v poměru k HDP jsou tudíž v těchto zemích vyšší. Lze očekávat, že až se bude v ČR v nadcházejících letech zvyšovat podíl starobních důchodců na celkové populaci, vzrostou i zde výdaje na penze. Podobně ovlivňuje penzijní výdaje věk, ve kterém lidé odcházejí do důchodu. Nižší důchodový věk znamená vyšší celkový počet osob pobírajících penzijní dávky po delší dobu, což náklady na penze zvyšuje. Důchodový věk bývá obvykle vyšší v zemích s vyšším očekávaným dožitím, a tedy i s vyšší mírou závislosti starších osob.

**Graf B4.2.1 Srovnání výdajů na penze před a po očištění o vliv zdanění (rok 2017)**

Zdroj: EUROSTAT – COFOG (2019), MISSOC, EUROMOD – Country Reports (2015–2018); výpočty NRR.

Dá se předpokládat, že celkový objem veřejných penzijních výdajů ovlivňuje do jisté míry i výše hrubého náhradového poměru. Dále může výdaje na důchodový systém ovlivňovat i důchodová struktura HDP, zejména pak podíl náhrad pracovníkům. Mzdy zaměstnanců a příjmy podnikatelů totiž tvoří základ pro výběr pojistného a zároveň pro odvození výše vyplácených dávek. Pokud je tedy podíl náhrad pracovníkům na HDP vyšší, měl by být vyšší i podíl výdajů na penze. Výše uvedený vztah však podle naší analýzy vykazuje pouze slabou vazbu.

Simulované srovnatelné výdaje, tedy simulovaná výše výdajů na důchody v jednotlivých zemích EU za předpokladu, že by se v nich penze nezdaňovaly, odvíjely se od stejné demografické struktury, stejné míry náhradového poměru i totožného podílu náhrad pracovníkům na HDP, jsou zobrazeny v grafu B4.2.2. Po očištění o tyto vlivy je výše výdajů na penze v ČR ve srovnání s ostatními státy EU průměrná a nijak nevybočuje. U zemí jako je Francie, Portugalsko, Rakousko a Itálie, které jsou někdy zmiňovány jako příklad zemí s výrazně vyššími hrubými výdaji na penze, než má Česká republika, jsou tyto vyšší výdaje z velké části vysvětlitelné právě těmito vlivy. Vzhledem k předpokládanému stárnutí populace a pokračující ekonomické konvergenci v České republice se přitom bude podíl hrubých výdajů na penze na HDP postupně zvyšovat směrem k hodnotám obvyklým v těchto zemích. Relativně nižší hrubé výdaje na penze v České republice tedy nejsou relevantním argumentem pro to, že by zde existoval výrazný prostor pro zvyšování veřejných výdajů na penze například ve formě významného zvyšování náhradového poměru, či naopak pro snižování důchodového věku.

**Graf B4.2.2 Srovnatelné výdaje na penze a hrubé výdaje na penze s rozdělením dle vlivu hlavních faktorů**

Zdroj: EUROSTAT – COFOG (2019), MISSOC, EUROMOD – Country Reports (2015–2018); výpočty NRR.

## 4.2 Zdravotnictví

Výdaje na zdravotnictví tvoří v České republice významnou položku veřejných rozpočtů a z převážné části, až z 80 %, jsou hrazeny z veřejných zdrojů.<sup>41</sup> V naší projekci se soustředíme pouze na výdaje hrazené z veřejného zdravotního pojištění a podobně nás zajímá pouze příjmová strana tohoto systému.

Základem výdajové stránky je profil zdravotních nákladů připadajících na jednoho obyvatele daného věku, přičemž rozlišujeme zvlášť věkově specifické zdravotní náklady pro muže a ženy. Základním předpokladem zůstává, že tyto náklady jsou dostatečně stabilní v čase. I tak se ale může nákladová křivka v čase měnit v závislosti na dlouhodobé důchodové elasticitě poptávky po zdravotních službách či na faktorech, které souvisí s reálnou konvergencí ekonomiky.

V rámci naší makroekonomické projekce počítáme s tím, že po dobu projekce budou reálné mzdy růst rychleji než produktivita práce, resp. než růst HDP na obyvatele (viz kapitolu 3.3). Pokud budeme předpokládat, že si mzdy ve zdravotnictví udrží svoji stávající relativní úroveň vůči průměrné mzdě, povede zvýšení podílu mezd na HDP za jinak stejných okolností k posunu nákladové křivky směrem nahoru, protože mzdové náklady jsou významnou součástí výdajů na zdravotnictví. Na druhou stranu, relativní cena některých nemzdových nákladových položek, např. dovážených léčiv či zdravotnického vybavení, může právě díky reálné konvergenci klesat. Reálná konvergence totiž mimo jiné způsobuje i konvergenci domácí cenové hladiny k zahraniční cenové hladině, a tedy apreciaci reálného měnového kurzu, což naopak může růst zdravotních výdajů brzdit. Vzhledem k výše uvedeným nejistotám ohledně směru, v jakém se bude křivka věkově specifických zdravotních nákladů měnit, využíváme v simulaci stabilní křivku empiricky odvozenou jako průměr příslušných křivek za poslední dostupnou dekádu, přičemž pracujeme odděleně s křivkou pro muže a s křivkou pro ženy.

Stabilní nákladová křivka v čase explicitně předpokládá, že se zdravotní náklady na osobu daného věku mění proporcionálně k HDP na obyvatele. Pokud by tedy nedocházelo ke změně demografické struktury, zvyšovaly by se výdaje na zdravotnictví proporcionálně k růstu ekonomiky. Všechny změny v podílu výdajů na zdravotnictví tak jsou pouze důsledkem měnící se věkové struktury populace. Vzhledem ke tvaru křivky, která ukazuje na s věkem se zvyšující náklady hrazené ze zdravotního pojištění, znamená stárnutí populace postupný nárůst celkových zdravotních výdajů (viz graf 4.2.1).

Zatímco v současnosti jsou výdaje zdravotních pojišťoven na úrovni 5,6 % HDP, při realizaci střední varianty demografické projekce by celková výše nákladů hrazených z veřejného zdravotního pojištění vrcholila přibližně v první polovině 60. let tohoto století na úrovni o 1,1 p.b. výše (viz graf 4.2.2).

Příjmová strana systému veřejného zdravotního pojištění se opírá jednak o pojistné placené zaměstnanci, zaměstnavateli a osobami samostatně výdělečně činnými či osobami bez zdanitelných příjmů, jednak o pojistné placené státem za tzv. státní pojištěnce, tj. zejména děti, studenty, starobní a invalidní důchodce, nezaměstnané atd.

Pojistné vybrané od první skupiny odhadneme jako konstantní podíl na náhradách pracovníkům. Zde projektujeme růst vybraného pojistného od pracujících v důsledku předpokládaného růstu podílu mezd na produkci. Pojistné hrazené státem za tzv. státní pojištěnce se však podle našeho odhadu bude zvyšovat výrazně rychleji. Důvodem je především výrazné navýšení vyměřovacího základu v počátečním období projekce. Ve druhé polovině projekce se pak více projeví i efekt stárnutí obyvatel a s ním spojený nárůst počtu důchodců.

Poslanecká sněmovna schválila, že v rozmezí let 2020 až 2021 se vyměřovací základ pro pojistné za státního pojištěnce navýší na 142 % částky z roku 2019 kvůli zmírnění propadu příjmů a zároveň zvýšení výdajů systému veřejného zdravotního pojištění v souvislosti s pandemií COVID-19.<sup>42</sup> Není ale známo, že by v důsledku této pandemie došlo k výraznému dlouhodobému zvýšení nákladů zdravotních pojišťoven. Významnější jednorázové platby, např. za nákup testů na zjištění protilátek či za pořízení ochranných pomůcek pro nemocniční personál, byly dominantně zajišťovány ministerstvem vnitra a ministerstvem zdravotnictví. Zvýšená poptávka po práci lékařů a po lékařských zařízeních v důsledku pandemie byla vyvážena odložením neakutních případů na pozdější dobu, z nichž některé nakonec nebudou realizovány vůbec. Z tohoto důvodu nepočítáme s přímým dopadem pandemie do výdajů pojišťoven, zatímco příjmy za státní pojištěnce v důsledku výrazného růstu vyměřovacího základu vzrostou z loňských 1,4 % na 2,3 % HDP v roce 2021.

Zároveň to znamená, že se vyměřovací základ v roce 2021 zvýší z 23 % na 36 % průměrné mzdy. Pro období za horizontem roku 2021 nebyly zatím přijaty žádné mechanismy, které by platby za státní pojištěnce dál upravovaly. Předpokládáme tedy, že

<sup>41</sup> Viz ČSÚ (2019): Výsledky zdravotnických účtů ČR 2010–2017.

<sup>42</sup> Viz Sněmovní tisk 829/0, část č. 1/4: novela zákona o pojistném na veřejné zdravotním pojištění.

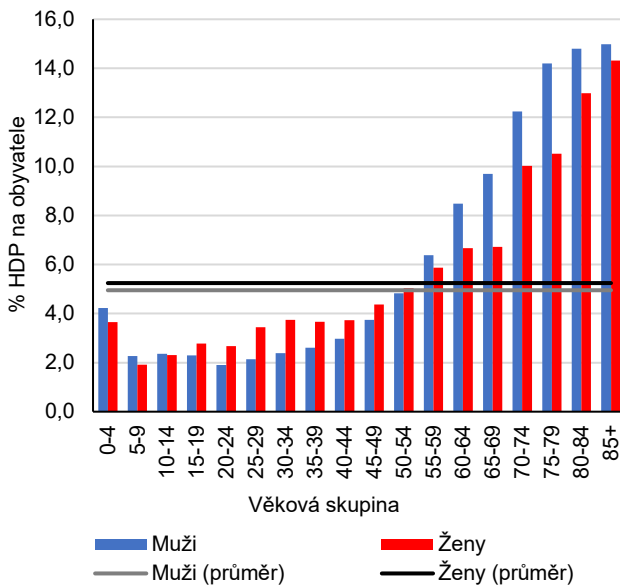


vyměřovací základ zůstane nezměněn na 13 088 Kč<sup>43</sup> po období příštích dvaceti let, kdy jeho poměr k průměrné mzdě postupně klesne zpět na zmíněných 23 %. Po zbytek horizontu pak předpokládáme, že vyměřovací základ pro státní pojištěnce poroste stejným tempem jako průměrná mzda. Po výrazném růstu v prvních letech projekce se tak budou platby za státní pojištěnce v příštích 20 letech snižovat až k 1,6 % HDP. V posledních letech projekce se příjmy z pojistného hrazené státem zvýší

kvůli demografickému vývoji až na téměř 1,9 % HDP kolem roku 2060.

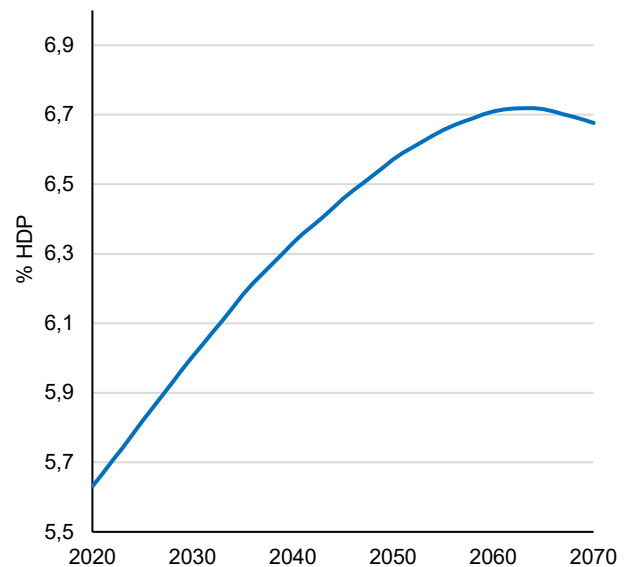
Celkový příjem do systému bude postupně růst ze současné úrovně 5,8 % HDP na přibližně 6,8 % HDP ke konci období. Při naplnění střední varianty demografické projekce tak bude systém veřejného zdravotního pojištění v mírném přebytku, který bude postupně klesat z 1,2 % HDP v roce 2021 až k nule v horizontu dalších 20 let. Po zbytek projekce se pak saldo bude držet okolo 0,1 % HDP

**Graf 4.2.1 Náklady hrazené ze zdravotního pojištění podle věkových skupin**



Zdroj: ČSÚ (2019); výpočty NRR.

**Graf 4.2.2 Veřejné výdaje na zdravotnictví**



Zdroj: ČSÚ (2019), MF ČR (2019); výpočty NRR.

### 4.3 Peněžité nedůchodové sociální dávky a dlouhodobá péče

Demografickým vývojem jsou ovlivněny také výdaje na některé peněžité sociální dávky nedůchodového typu. V modelu jsme simulovali výdaje na peněžitou pomoc v mateřství, rodičovský příspěvek, příspěvek na péči a příspěvek na bydlení, tedy výdaje na peněžité sociální dávky nedůchodového typu, které jsou dostatečně fiskálně významné s podílem na HDP alespoň ve výši 0,1 %, a zároveň je u nich možné identifikovat vazbu na demografický vývoj. U výdajů na dávky, které tato dvě kritéria nesplňují (dávky nemocenského pojištění bez peněžité pomoci v mateřství, podpory v nezaměstnanosti, přídatky na děti, pěstounské dávky, porodné a pohřebné a dávky sociální pomoci/potřebnosti), předpokládáme zachování konstantního podílu na HDP na stávající úrovni.

Výdaje na fiskálně významné sociální dávky simulujeme samostatně s využitím projekce demografického vývoje. Vazbu na demografický vývoj jsme ověřovali buď na základě vývoje v minulosti (např. příspěvek na bydlení), nebo vyplynula z konstrukce samotné dávky (např. peněžité pomoci v mateřství). Pro účely projekce předpokládáme zachování stávajícího poměru průměrné dávky k průměrné mzdě a taktéž stávající míry nečerpání některých dávek.

Simulace dávky **peněžité pomoci v mateřství** vychází z konstrukce této dávky. Je dána podílem průměrné výše dávky a výše průměrné mzdy a dále je tvořena délkou pobírání této dávky. Projekce této dávky je vztažena k projekci vývoje počtu nově narozených dětí.

<sup>43</sup> Platby za státní pojištěnce se v celkovém hospodaření sektoru veřejných institucí projevují jak na výdajové, tak na příjmové straně, a proto má změna jejich výše neutrální dopady na celkové saldo hospodaření.

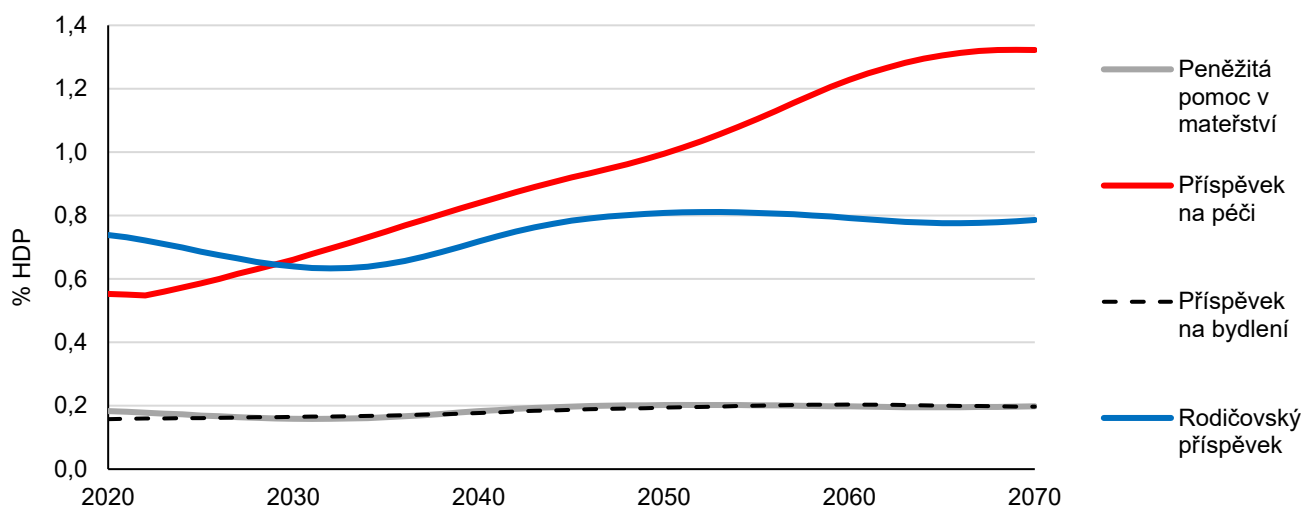
**Rodičovský příspěvek** jsme simulovali podle projekce vývoje počtu dětí do 4 let. Vycházíme z dat<sup>44</sup> o struktuře příjemců rodičovského příspěvku dle věku dítěte. Dále jsme využili údaj o počtu vyplacených dávek rodičovského příspěvku a počtu ukončeného čerpání příspěvku podle věku dítěte v době tohoto ukončení. Na základě těchto dat jsme vypočetali podíl příjemců v jednotlivých věkových kohortách a jejich průměrnou měsíční výši rodičovského příspěvku. V simulaci předpokládáme tyto podíly jako fixní. Ve výpočtech je již zakomponováno zvýšení rodičovského příspěvku, které s účinností od 1. 1. 2020 změnilo celkovou částku dávky z 220 000 Kč na 300 000 Kč.<sup>45</sup>

Při odhadu **příspěvku na péči** vycházíme z podílů osob pobírajících příspěvek v daných věkových kategoriích a v daném stupni závislosti v roce 2018.<sup>46</sup> Za předpokladu stabilního podílu počtu osob pobírajících příspěvek v daném věku pak na základě demografické projekce stanovujeme celkový počet osob pobírajících příspěvek v jednotlivých stupních závislosti. Výše příspěvku na péči je nastavena

podle schválených zákonů, přičemž podíl příjemců příspěvku v 3. a 4. stupni závislosti využívajících pobytové sociální služby odhadujeme na 45 %.<sup>47</sup> Od roku 2021 pak předpokládáme stabilní podíl výše příspěvku a průměrné mzdy. Celkový objem vyplacených příspěvků poroste až nad 1,3 % HDP především v souvislosti se stárnutím populace a zvyšujícím se podílem osob starších 75 let na celkové populaci ČR.

**Příspěvek na bydlení** projektujeme na základě vývoje v minulosti. Vycházíme z údajů ČSÚ<sup>48</sup> o tom, že přibližně 25 % počtu vyplacených dávek příspěvku na bydlení připadá na osoby starší 65 let.<sup>49</sup> Zbylé tři čtvrtiny příjemců poté tvoří osoby mezi 18 a 64 lety. Podle návrhu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (dále MPSV) z přelomu let 2019 a 2020 mělo být revidováno a sjednoceno poskytování finanční podpory státu v oblasti bydlení (příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení) do jediné dávky – přídatku na bydlení.<sup>50</sup> Tento návrh však zatím nebyl přijat, a proto ho do naší projekce výdajů na příspěvek na bydlení nezahrnujeme.

**Graf 4.3.1 Projekce peněžitých sociálních dávek nedůchodového typu**



Zdroj: ČSÚ (2019), MPSV (2019); výpočty NRR.

<sup>44</sup> Höhne, S. (2017): Změny v čerpání rodičovského příspěvku v demografických souvislostech. Demografie. 2017. 59: 5–22., Databáze MPSV.

<sup>45</sup> Pro rodiče dvou a více dětí narozených současně je celková výše dávky 450 000 Kč. V modelu však simulujeme rodičovský příspěvek v jednotné výši 300 000 Kč pro všechny děti.

<sup>46</sup> Vypočteno z údajů Úřadu práce ČR. Podíl osob pobírajících příspěvek na péči významně narůstá po dovršení 75 let. Podrobný popis způsobu výpočtu viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Odhady nákladů příspěvku na péči v návaznosti na stárnutí populace.

<sup>47</sup> Měsíční výše příspěvku na péči činí pro osoby starší 18 let od 880 Kč v nejnižším 1. stupni závislosti až po 19 200 Kč v nejvyšším 4. stupni. Příspěvek je kromě 4. stupně vyšší pro osoby mladší 18 let. Příspěvek je naopak nižší pro osoby ve 3. a 4. stupni závislosti, které využívají pobytové sociální služby.

<sup>48</sup> ČSÚ (2014). Kdo pobírá příspěvky na bydlení v České republice.

<sup>49</sup> Tento údaj jsme také ověřili s využitím dat EU-SILC pro ČR z roku 2015, dle kterých je podíl osob ve věku nad 65 let pobírajících příspěvek na bydlení 22 %.

<sup>50</sup> V rámci návrhu měla být dále zpřísněna pravidla pro nárok na tento přídatek. Kontrolovala by se např. spolupráce žadatele s Úřadem práce, školní docházka jeho dětí, osoby skutečně žijící v domácnosti žadatele o příspěvek (bez ohledu na hlášené trvalé bydliště osoby) či standardy kvality bydlení.

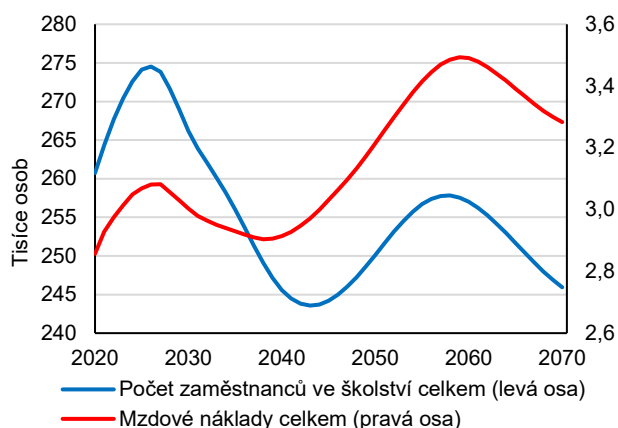
Projekce vývoje podílu výdajů na jednotlivé dávky na HDP jsou zachyceny v grafu 4.3.1. Od roku 2020 do roku 2030 podíl výdajů na rodičovský příspěvek klesá, poté postupně roste. Tento vývoj je způsoben demografickými změnami, kdy počet dětí do 4 let bude nejprve klesat, poté bude od první poloviny 30. let růst a od počátku 50. let se opět mírně sníží. Podíl výdajů na příspěvek na péči na HDP po celé

## 4.4 Školství

Podíl veřejných výdajů na školství na HDP se v roce 2019 pohyboval okolo 4,5 %. Největší podíl na veřejných výdajích v oblasti školství má Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), jež ze svého rozpočtu odvádí téměř 70 % formou transferů veřejným rozpočtům místní úrovně, převážně na úhradu mzdových nákladů. Kromě MŠMT přispívají na veřejné výdaje na školství i obce a kraje, v jejichž kompetenci je zřizování a správa vzdělávacích zařízení od mateřských škol až po vyšší odborné školy. Nejvýraznější část výdajů veřejného školství připadá na mzdy a platy zaměstnanců, přičemž pro nejbližší roky očekáváme, že tento podíl ještě vzroste (viz graf 4.4.1). Důvodem je naplánovaný růst mezd pedagogických a nepedagogických pracovníků, které by se v souladu s programovým prohlášením vlády měly do roku 2021 zvýšit na 150 % své úrovně z roku 2017.

V projekci výdajů na školství zachycené na grafu 4.4.2 předpokládáme, že poměr počtu pedagogických a nepedagogických pracovníků na tisíc žáků

**Graf 4.4.1 Projekce počtu zaměstnanců a mzdových nákladů ve školství**



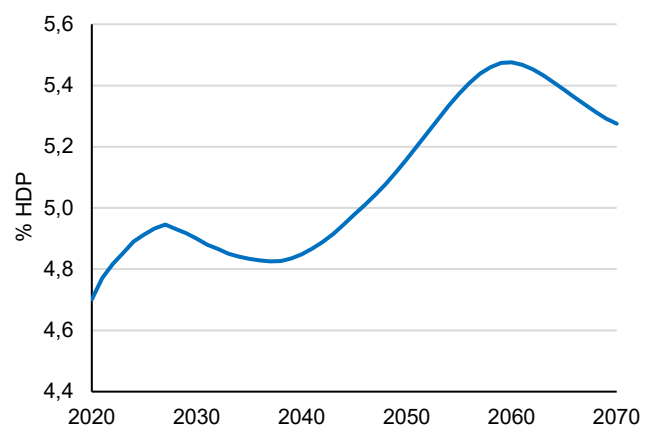
Zdroj: MŠMT (2020), ČSÚ (2020); výpočty NRR.

Téměř čtvrtinu výdajů MŠMT tvoří platby přímo vysokým školám na běžnou činnost univerzit a na výzkum a vývoj. V provozních výdajích vysokých škol se projeví růst náhrad akademickým pracovníkům, jejichž počet z velké části závisí na počtu studentů. Vzhledem k demografickému vývoji bude počet vysokoškoláků růst až do 30. let, což se odrazí na

sledované období roste. Tento růst se začíná zpomalovat až na konci 60. let. Celkový objem vyplacených nedůchodových sociálních dávek bude do první poloviny 30. let na konstantní úrovni přibližně 2,5 % HDP, poté se bude především v důsledku rostoucích výdajů na příspěvek na péči zvyšovat až na 3,4 % HDP v roce 2070. Tento vývoj je ovlivněn především stárnutím populace.

v jednotlivých školách zůstane neměnný po dobu celého horizontu projekce. Také podíl dětí, které se účastní vzdělávacího procesu poskytovaného vzdělávacími institucemi, jsme v projekci ponechali na stávající úrovni. Náklady na veřejné školství jsou tak taženy především růstem mezd, přičemž dynamika průměrné mzdy ve školství je v projekci do roku 2021 výrazně vyšší než růst průměrné mzdy v ekonomice. V souladu s naším dlouhodobým makroekonomickým výhledem pro pozdější roky projekce předpokládáme, že výdaje na mzdy učitelů a dalších zaměstnanců ve školství porostou rychleji než HDP po celé období projekce, což povede k tomu, že se bude podíl výdajů na školství relativně k HDP celkově zvyšovat. Po počátečním zrychlení bude především ve 30. a 40. letech dynamika výdajů na veřejné školství zpomalovat vlivem demografického vývoje, kdy bude vzhledem k menšímu množství žáků potřeba méně pedagogických i nepedagogických pracovníků ve školství (viz graf 4.4.1).

**Graf 4.4.2 Veřejné výdaje na školství**



Zdroj: MŠMT (2020), ČSÚ (2020); výpočty NRR.

potřebě rozšiřování kapacit a vybavení vysokých škol. Převážná část provozních nákladů veřejných vysokých škol je tak v našem modelu závislá na demografickém vývoji, u jedné třetiny těchto nákladů pak předpokládáme jejich růst tempem shodným s růstem HDP.

Podíl vysokoškolsky vzdělaných osob v populaci je sice v České republice nižší než v Rakousku, avšak počet studentů vysokých škol ve věku od 18 do 26 let v poměru k celkové populaci je u obou zemí srovnatelný. Vysokou školu studuje 26 % občanů ČR této věkové skupiny proti 27 % v Rakousku. Při ponechání tohoto podílu na stávající úrovni tak bude podíl vysokoškolsky vzdělaných obyvatel v populaci postupně konvergovat k rakouské úrovni.

Očekáváme však, že v dlouhodobém horizontu bude prioritou společnosti rozvoj vědy, proto vysokým školám v nemalé míře vzrostou také výdaje na výzkum a vývoj. Předpokládáme, že výše těchto výdajů na výzkum a vývoj je ze dvou třetin ovlivněna růstem mezd ve školství, třetina nákladů pak poroste v souladu s reálným HDP.

Do naší projekce promítáme také další výdaje na školství ve výši 1 % HDP, které zahrnují např.

kapitálové výdaje či ostatní běžné výdaje, u nichž předpokládáme růst v souladu s HDP.

Celkové výdaje na školství v reálném vyjádření se budou zvyšovat na celém horizontu projekce. Ve vztahu k HDP porostou nejrychleji v následujících třech letech, kdy bude patrný zejména vliv rychlého zvyšování mezd ve školství. Dynamika výdajů na školství ale bude v příštích 15 letech zpomalovat vlivem demografického vývoje s tím, jak bude ve veřejných školách mimo vysokých škol citelně klesat počet žáků. V této době budou naopak kulminovat výdaje vysokých škol na provoz, protože počet studentů bude při zachování 26% podílu na jejich věkové kohortě nejvyšší. Dynamika výdajů na školství začne opět zrychlovat kolem roku 2040 a to až na 5,5 % HDP v roce 2060, avšak v posledních deseti letech horizontu naší projekce opět vlivem demografického vývoje zpomalí.

## 4.5 Výdaje spojené s konvergenčními efekty a další výdaje

Výše jsme se věnovali výdajům, které jsou více či méně spojeny s demografickými změnami. U zbývajících výdajů sektoru veřejných institucí předpokládáme přibližnou stabilitu jejich podílu na HDP. Nicméně bez ohledu na demografický vývoj se samotná skutečnost, že je česká ekonomika ekonomikou konvergující, bude dlouhodobě systematicky projevovat i u některých dalších výdajů. Naším cílem však není dopodrobna simulovat podíly a vývoj jednotlivých výdajových kategorií. Jde nám spíše o zachycení systematických a dlouhodobých změn, které podle našeho názoru budou z konvergence vyplývat. Z tohoto důvodu se u konvergenčních efektů soustředíme na jejich příspěvek k růstu či poklesu celkových výdajů (vyjádřených v % HDP).

První skupina výdajů, kde mohou nastat konvergenční efekty, jsou **veřejné investice**. V jejich případě projekce předpokládá postupné snižování jejich podílu na HDP. Tento vztah vychází z analýz provedených na vzorku zemí EU, které ukazují na nepřímo úměrný vztah mezi ekonomickou vyspělostí země a podílem veřejných investic na HDP. Méně vyspělé státy zpravidla vynakládají na veřejné investice větší procento HDP. Důvodů pro tuto skutečnost je více. Jednak v případě méně vyspělých, ale konvergujících zemí, může hrát roli snaha o vybudování dostatečné úrovně infrastruktury (dálnice, železnice, městská infrastruktura atd.) a z toho plynoucí vyšší úroveň veřejných investic. Dalším možným důvodem je vyšší relativní cenová hladina investičních statků v méně vyspělých zemích, která přímo vede k vyšší míře investic. Vyšší relativní cenová hladina investic může být způsobena ekonomickými zákonitostmi (odlišné vybavení méně vyspělých ekonomik kapitálem, prací a technologiemi), ale v neposlední řadě

může být příčinou i nižší kvalita fungování veřejné správy, na což poukazují například indexy kvality vládnutí.<sup>51</sup> Projekce NRR předvídá, že s růstem hospodářské vyspělosti budou oba efekty vyprchávat, což v případě České republiky povede k poklesu podílu veřejných investic o 0,3 p.b. HDP na horizontu projekce (viz tabulku 4.5.1).

V případě **výdajů na obranu** sice nedochází ke konvergenčním efektům v tom smyslu, že by rostly v důsledku konvergence české ekonomiky, nicméně projekce počítá s tím, že v souladu s Konceptí výstavby Armády České republiky 2030, která byla schválena vládou 30. října 2019, bude Česká republika v horizontu několika let plnit své závazky vůči Severoatlantické alianci (NATO), a tedy vydávat na obranu prostředky odpovídající 2 % HDP. Střednědobý plán kapitoly Ministerstva obrany předpokládá v roce 2021 výdaje kolem 1,4 % HDP a v dalších třech letech jejich nárůst o 0,2 p.b. HDP ročně až na úroveň 2 % HDP v roce 2024.

Konvergence české ekonomiky se také promítne do **odměňování zaměstnanců v sektoru veřejných institucí**, což bude představovat další tlak na růst výdajů. Důvodem je předpoklad postupného zvyšování nákladovosti činností zabezpečovaných organizacemi sektoru veřejných institucí. Růst produktivity práce a růst podílu náhrad zaměstnancům v soukromém sektoru bude způsobovat mzdové tlaky, které se nutně budou přelévat i do sektoru veřejných institucí. Činnosti v tomto sektoru však mají většinou povahu služeb, a to navíc takových, že v jejich případě není možné zcela kompenzovat mzdový růst růstem produktivity práce (veřejná správa, justice a vnitřní bezpečnost apod.). V důsledku toho bude docházet

<sup>51</sup> Viz např. World Economic Forum (2019): The Global Competitiveness Report 2019.

k růstu nákladovosti i při zachování stejného rozsahu služeb produkovaných zaměstnanci sektoru veřejných institucí, a tedy i k růstu relativního podílu na HDP. Jedná se o projev tzv. Baumolova-Bowenova efektu: statky, při jejichž výrobě dlouhodobě nedochází k růstu produktivity práce (mají-li být poskytovány ve stejné kvalitě), se v důsledku růstu mezd v ostatních odvětvích nutně stávají relativně dražšími.

V této části nejsou simulovány dopady tohoto efektu na výdaje do zdravotnictví, školství a obrany, neboť ty jsou již obsaženy v dílčích projekcích prezentovaných v předešlých částech této kapitoly. Ve zbylých oblastech naše projekce počítá s tím, že tento efekt bude postupně narůstat a v závěru projektovaného období bude představovat dodatečných 0,4 p.b. HDP na výdajové straně.

Podobně též mimo konvergenční efekty zohledňujeme nárůst **platby ČR do EU**. Pandemie COVID-19 nicméně zkomplikovala vyjednávání o víceletém finančním rámci na období 2021–2027, a proto v době psaní této Zprávy nelze odhad objemu příjmů a výdajů českých veřejných rozpočtů z/do EU zpřesnit. Stejně jako v předchozích Zprávách tak počítáme (ve srovnání se současností) s navýšením platby do EU o 0,1 p.b. HDP od roku 2028, především kvůli ekonomické konvergenci.

U zbývajících výdajů ve výši 17 % HDP nepředpokládáme citlivost ani na demografický vývoj, ani na konvergenční či jiné efekty a držíme tedy jejich výši konstantní až do konce horizontu projekce. Jejich velikost je odvozena z vývoje hospodaření sektoru veřejných institucí v letech 2012–2019 a z predikce Ministerstva financí na roky 2020–2021.<sup>52</sup>

**Tabulka 4.5.1 Výdaje spojené s konvergenčními efekty a další výdaje (v % HDP)**

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Ostatní výdaje – výchozí úroveň	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Změny ostat. výdajů v souvislosti s konvergencí	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>veřejné investice</i>	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
<i>výdaje na obranu</i>	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>růst nákladovosti sektoru veřejných institucí</i>	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
<i>platby do EU</i>	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>OSTATNÍ VÝDAJE VČETNĚ ZMĚN</b>	<b>17,0</b>	<b>17,8</b>	<b>17,8</b>	<b>17,8</b>	<b>17,8</b>	<b>17,8</b>

Zdroj: Výpočty NRR.

Pozn.: Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

## 4.6 Příjmy v dlouhodobé projekci

U příjmů sektoru veřejných institucí se v dlouhodobé projekci prolínají demografické a konvergenční efekty. Příjmy veřejných rozpočtů jsou pro účely této Zprávy rozděleny do následujících skupin: výnosy z daní z příjmů fyzických a právnických osob, povinné příspěvky na sociální zabezpečení, výnosy ze zdanění spotřeby a ostatní příjmy (např. důchody z vlastnictví, příjmy z prodeje zboží a služeb, příjmy z EU).

Při projekci výnosu **daně z příjmů fyzických osob** vycházíme z předpokladu, že je závislý především na náhradách zaměstnancům. Dle našich předpokladů se bude díky konvergenčnímu efektu podíl náhrad zaměstnancům na HDP postupně zvyšovat (viz kapitolu 3.3) a s tím bude proporčně růst také podíl této daně na HDP. Tento efekt převáží nad tím, že podíl zaměstnanců (i podíl pracovníků) na celkové populaci bude z demografických důvodů klesat.

Mzdy podle naší makroekonomické projekce porostou dostatečně rychle na to, aby pokles podílu a počtu pracovníků více než vykompenzovaly.<sup>53</sup> Projektovaný růst výnosu daně z příjmů fyzických osob z aktuálních 4,6 % HDP na 5,0 % HDP ke konci projekce je tak pouze důsledkem konvergenčního vývoje (viz tabulku 4.6.1).

Výnos **daně z příjmů právnických osob** je značně citlivý na hospodářský cyklus, a proto jeho objem v čase kolísá. Také konstrukce daňového základu vede v případě této daně k její obtížné predikovatelnosti. V dlouhodobé projekci však od cyklických vlivů odhlížíme a z důvodu logické konzistence projektujeme její výnos podle vývoje čistého provozního přebytku. Ten by měl vysvětlovat vývoj výnosu této daně lépe než vývoj HDP, protože právě čistý provozní přebytek je makroekonomickým protějškem čistých

<sup>52</sup> MF ČR: Konvergenční program České republiky (duben 2020).

<sup>53</sup> Poznamenejme, že se zde částečně odkláníme od provádění projekce striktně v souladu se současnou legislativou. Daňové předpisy často zahrnují odpočty a slevy nebo rozhodné hranice uvedené v nominálním vyjádření. Růst nominálních mezd a dalších příjmů tak může za jinak stejných okolností vést k růstu průměrné míry zdanění. To znamená, že aniž by došlo ke změně legislativy, dochází například k erozi reálné hodnoty odečitatelných položek, nastává přesun do vyšších daňových pásem a s ním spojené zdanění vyšší daňovou sazbou apod. V naší projekci však s tímto a podobnými efekty nepracujeme a předpokládáme, že bude například reálná hodnota odečitatelných položek stabilní.

provozních zisků před zdaněním.<sup>54</sup> Obdobně jako v případě daně z příjmů fyzických osob se i zde budou projevovat konvergenční efekty, ale budou mít opačný důsledek. Růst podílu náhrad zaměstnancům na HDP povede nutně k poklesu podílu hrubého provozního přebytku na HDP. Podíl čistého provozního přebytku na HDP pak bude klesat ještě výrazněji, protože předpokládáme, že podíl spotřeby fixního kapitálu na HDP zůstane zachován. V důsledku toho klesne podíl výnosu daně z příjmů právnických osob na HDP z 3,3 % na počátku projekce na 2,5 % na jejím konci.

U **ostatních běžných daní** předpokládáme fixní podíl na HDP. Jejich podíl na HDP byl dlouhodobě stabilní i v minulosti a při daném nastavení daňové politiky nám nejsou známy žádné důvody pro jeho změnu.

**Povinné příspěvky na sociální zabezpečení** zahrnují příspěvky na důchodové pojištění (včetně systémů ministerstva obrany, vnitra a financí), příspěvky na veřejné zdravotní pojištění bez státních pojištěnců, platby za státní pojištěnce a ostatní povinné příspěvky na sociální zabezpečení (příspěvek na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti). Všechny tyto platby jsou vzhledem k jejich konstrukci v naší projekci navázány obdobně jako daň z příjmů fyzických osob na náhrady zaměstnancům. Projevuje se zde opět konvergenční efekt – jejich podíl na HDP roste proporcionálně s růstem podílu náhrad zaměstnancům. V případě příjmu za takzvané státní pojištěnce (viz kapitolu 4.2) jsme zohlednili vedle demografického vývoje skupin, které státní pojištěnce tvoří (zejména nárůst počtu starobních důchodců), také významnou úpravu vyměřovacího základu v letech 2020 a 2021 (podrobněji viz kapitolu 4.2). Připomeňme, že v sektoru veřejných institucí jsou platby za státní pojištěnce jak příjmem (pro zdravotní pojišťovny), tak i výdajem (pro státní rozpočet). Nemají tak vliv na saldo sektoru, nicméně je uvádíme odděleně, protože ovlivňují údaje o struktuře a velikosti sektoru veřejných institucí. Mírně negativní dopady na očekávaný výnos pojistného (ve srovnání s loňskou Zprávou) mělo snížení sazby nemocenského pojištění účinné od poloviny roku 2019.

Zdanění spotřeby (**daně z výroby a z dovozu**) zahrnuje zejména výnosy daně z přidané hodnoty a selektivních spotřebních daní. Výnos těchto daní je simulován podle podílu výdajů na konečnou spotřebu domácností na HDP, které představují

aproximaci nejvýznamnější části daňového základu daní ze spotřeby. Ten se podle naší makroekonomické projekce nijak nemění (změna struktury důchodů ve prospěch náhrad zaměstnancům se nutně nepromítá do změny struktury užití důchodů), takže i výnos zdanění spotřeby si bude udržovat konstantní podíl na HDP.<sup>55</sup> K jeho zvýšení oproti loňské Zprávě došlo zejména z titulu vyšších očekávaných výnosů ze spotřebních daní s ohledem na to, že v roce 2020 byly zvýšeny sazby spotřebních daní z tabákových výrobků, lihu a hazardu, přičemž k dalšímu zvyšování sazby u spotřebních daní z tabákových výrobků by mělo dojít také v následujících letech. Pozitivní dopady této změny na příjmy jsou mírně omezeny úpravami u DPH a snížením efektivní sazby silniční daně.

**Důchody z vlastnictví** zahrnují zejména dividendy a podíly na zisku státem vlastněných podniků. I v tomto případě budeme předpokládat stabilní podíl na HDP. Zároveň neočekáváme, že by stát svůj podíl ve významných firmách, které (spolu)vlastní, měnil. V krátkém období zde existují rizika vychýlená směrem dolů, spojená s propadem příjmů v důsledku kúrovcové kalamity (Lesy ČR) či s dopady koronavirové krize, které se mohou projevit snížením cen elektrické energie na světových trzích (ČEZ) či poklesem příjmů Letiště Praha. Přesto v dlouhém období předpokládáme, že podíl důchodů z vlastnictví na HDP zůstane konstantní ve výši 0,5 %.

**Ostatní příjmy** zahrnují zejména příjmy z prodeje zboží a služeb a příjmy plynoucí z EU. Úrokové příjmy z titulu umístování přebytečné likvidity nejsou s ohledem na fungování Státní pokladny uvažovány. Podíl příjmů z prodeje zboží a služeb na HDP je v zásadě stabilní, proto je pro dlouhodobou projekci zafixován. U příjmů z EU také předpokládáme, že budou tvořit konstantní procento HDP. Vývoj těchto příjmů je však zatížen značnou mírou nejistoty, která jejich kvantifikaci dále znesnadňuje. Jedná se například o dosud neschválený návrh nového víceletého rozpočtu EU, který může být dále navýšen o rozsáhlý plán na podporu oživení Evropy (*Next Generation EU*) v plánované výši 750 mld. eur. Naopak v důsledku Brexitu v následujících letech pravděpodobně dojde ke snížení celkových příjmů EU. Naše projekce však zahrnuje pouze příjem sektoru veřejných institucí z EU, nikoliv celkové příjmy z EU pro všechny subjekty v České republice, u kterých lze předpokládat vzhledem ke konvergenci k vyspělým ekonomikám spíše budoucí pokles.

<sup>54</sup> Opět odhlížíme od efektů způsobených inflací (zde by se projevil zejména při erozi reálné hodnoty daňových odpisů fixního kapitálu firem nebo při oceňování zásob).

<sup>55</sup> Opět se zde mírně odkláníme od striktního souladu s legislativou, protože některé spotřební daně jsou konstruovány nominální částkou na dané množství statku. Předpokládáme tedy, že legislativa se bude v dlouhém období měnit takovým způsobem, že výnos této skupiny daní se bude vyvíjet tak, jako kdyby byly všechny konstruovány jako daně *ad valorem*.

**Tabulka 4.6.1 Příjmy sektoru veřejných institucí ve vybraných letech (v % HDP)**

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Daně z příjmů fyzických osob	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	5,0
Daně z příjmů právnických osob	3,3	3,0	2,8	2,7	2,6	2,5
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	16,3	16,7	16,8	17,3	17,6	17,6
<i>Důchodové pojištění</i>	8,7	8,9	9,1	9,3	9,4	9,5
<i>Veřejné zdravotní pojištění (bez SP)</i>	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	5,0
<i>Platba za státní pojištěnce (SP)</i>	1,8	1,8	1,6	1,8	1,9	1,8
<i>Ostatní</i>	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Daně z výroby a dovozu	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1
Důchody z vlastnictví	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ostatní příjmy	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
<b>CELKEM PŘÍJMY</b>	<b>41,7</b>	<b>42,1</b>	<b>42,0</b>	<b>42,4</b>	<b>42,6</b>	<b>42,6</b>

Zdroj: Výpočty NRR.

Pozn.: Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

## 5 Celkové saldo a vývoj dluhu veřejných institucí

### 5.1 Zohlednění specifické situace v letech 2020 a 2021

V rámci projekce dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí pracujeme pro každý rok s takovými hodnotami příjmů a výdajů, které by odpovídaly situaci, kdy by se ekonomika nacházela na úrovni potenciálního produktu. Z nich odvozujeme strukturální salda hospodaření sektoru veřejných institucí, která následně ovlivňují projekci vývoje dluhu. Použití tohoto přístupu s sebou při standardním průběhu ekonomického cyklu nepřináší významnější zkreslení, neboť cyklické propady příjmů v dobách s nízkou ekonomickou aktivitou jsou kompenzovány cyklickými přebytky v časech, kdy se ekonomice daří.

Koronavirová krize je však významně atypická jak hloubkou očekávaného hospodářského poklesu, tak i mohutnou fiskální podporou ze strany státu. Saldo hospodaření v letech 2020 a 2021 proto bude významně záporné a dojde tak ke značnému posunu v úrovni zadlužení sektoru veřejných institucí. Pokud

bychom tento fakt nebrali v potaz, výsledky naší projekce by byly příliš optimistické.

Proto jsme se rozhodli zohlednit salda hospodaření za roky 2020 a 2021 specifickým postupem. Podíly příjmů a výdajů na HDP byly pro oba roky vypočteny obvyklým způsobem (tj. ve vztahu k potenciálnímu produktu), následně jsme však hypotetické strukturální saldo upravili o vlivy související s očekávaným propadem ekonomiky a reakcí fiskální politiky. Jednalo se zejména o cyklickou složku salda, jednorázová a přechodná opatření a odchylky některých výdajových položek od dlouhodobých průměrů. Výsledné saldo hospodaření bylo použito jako vstup pro projekci vývoje dluhové kvóty v těchto letech. Vzhledem k tomu, že v roce 2022 již předpokládáme jen mírnou zápornou produkční mezeru, pracujeme v dalších obdobích pouze se strukturálním saldem.

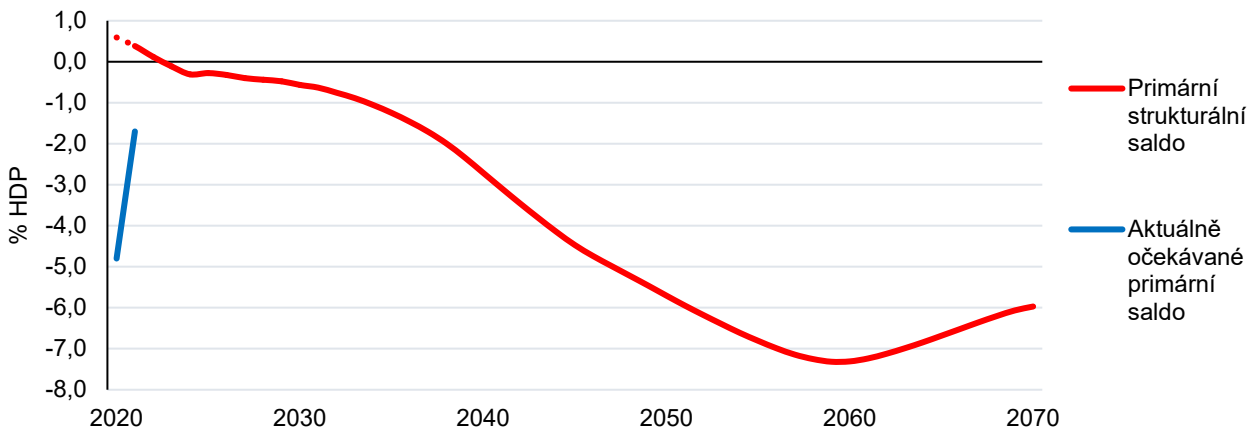
### 5.2 Primární saldo

Projekce jednotlivých příjmových a výdajových položek umožňují sestavit projekci primárního strukturálního salda sektoru veřejných institucí (viz graf 5.2.1). Z grafu je zřejmé, že pokud by nedošlo k ekonomickému poklesu v důsledku pandemie COVID-19, byla by primární salda v období 2020–2021 kladná. V důsledku ekonomického propadu v souvislosti s koronavirem však lze očekávat jejich propad do záporných hodnot.

Počínaje rokem 2023 se saldo rozpočtu podle naší projekce dostane do záporných hodnot bez ohledu na ekonomický cyklus. Výrazný klesající trend se projeví od poloviny 30. let. Důvodem bude výdajová

strana, která poroste především kvůli demografickému vývoji (výdaje na důchody a zdravotní péči, příspěvek na péči). Svoji roli ale sehraje i zvýšení výdajů na obranu a školství. Záporné hodnoty primárních sald se budou podle projekce po roce 2060 zmírňovat, protože tou dobou začnou do starobního důchodu nastupovat populačně slabší ročníky. Každoroční deficity přesto zůstanou značné až do konce projektovaného období. Příjmová strana rozpočtů se ve sledovaném období bude zvyšovat pouze mírně, a to v důsledku růstu podílu náhrad zaměstnancům na HDP, které jsou daňově zatíženy více než čisté provozní přebytky. Přírůstek na příjmové straně však ani zdaleka nemůže vykompenzovat nárůst výdajů.

Graf 5.2.1 Primární saldo sektoru veřejných institucí



Zdroj: Výpočty NRR.

Pozn.: Červená křivka je odvozena na základě potenciálního produktu z konce roku 2019. Modrá křivka zohledňuje propad ekonomiky a reakci fiskální politiky v souvislosti s pandemií COVID-19.



## 5.3 Úrokové náklady

Pro ucelený obrázek o vývoji salda sektoru veřejných institucí musíme trajektorii primárních sald doplnit ještě o úrokové výdaje spojené s dluhem sektoru veřejných institucí. Výdajové i příjmové položky jsme až doposud vyjadřovali v poměru k HDP a míra inflace tak pro ně při tomto vyjádření nebyla relevantní. V případě úrokových výdajů to však již není možné. Úrokové výdaje jsou obecně určeny nominální úrokovou mírou, která v sobě míru inflace už obsahuje. Nominální úroková míra je totiž součtem reálné úrokové míry a míry inflace, přičemž reálná úroková míra je sama určena reálnými faktory, jako je mezní produktivita kapitálu nebo časové preference ekonomických subjektů. Dlouhodobá míra inflace tak má přes nominální úrokové míry vliv na podíl úrokových výdajů na HDP, a tedy i na celkovou velikost podílu výdajů sektoru veřejných institucí na HDP. V naší simulaci nominálních úrokových výdajů počítáme s 2% mírou inflace.

Dluh sektoru veřejných institucí je v našich podmínkách tvořen převážně státním dluhem (dlouhodobě více než z 90 %) a na ten se v naší simulaci zaměříme. O úrokových nákladech na zbylou část dluhu sektoru veřejných institucí (např. dluhy obcí) budeme předpokládat, že se budou chovat obdobně. Státní dluh je v realitě financován celým vějířem nástrojů od neobchodovatelných přijatých zápůjček až po širokou paletu dluhových cenných papírů s odlišnými dobami do splatnosti, různými kupónovými výnosy i různými denominacemi.<sup>56</sup> V projekci jsme proto nuceni přistoupit ke zjednodušení a celý dluh sektoru veřejných institucí rozdělit na dvě části – krátkodobý dluh (tj. dluh splatný do jednoho roku) a dlouhodobý dluh. O krátkodobé části dluhu předpokládáme, že je financována za krátkodobou sazbu a každý rok musí být za aktuální sazbu refinancována. Naproti tomu o dlouhodobé části dluhu

předpokládáme, že je financována pomocí dluhopisů s původní desetiletou splatností a s kupónem, který odpovídá desetileté nominální úrokové míře (desetiletá splatnost byla zvolena proto, že jde o nejdelší splatnost, za kterou máme dostatečně dlouhou časovou řadu, jež je zároveň mezinárodně srovnatelná). Podíly krátkodobého a dlouhodobého dluhu na celkovém dluhu udržujeme konstantní na úrovni 20 %, resp. 80 %. Úroveň 20 % představuje maximální hranici pro podíl krátkodobého dluhu.<sup>57</sup>

Celkové úrokové náklady modelujeme jako součin dluhu sektoru veřejných institucí a takzvané implicitní nominální úrokové míry, která je váženým průměrem nominálních úrokových měr placených z krátkodobé a dlouhodobé části dluhu. Váha krátkodobé úrokové míry na implicitní úrokové míře je shodná s podílem krátkodobého dluhu, tj. 20 %. Krátkodobou nominální úrokovou míru přitom budeme považovat v naší projekci za konstantní, a to na úrovni 1,9 % p.a. – tomu odpovídá reálná krátkodobá úroková míra ve výši -0,1 % p.a. (taková byla průměrná reálná tříměsíční úroková míra v letech 2004 až 2019) zvýšená o 2% míru inflace.<sup>58</sup> Úročení dlouhodobé části dluhu má analogicky 80% váhu na implicitní úrokové míře. Zde ale ještě pro zjednodušení předpokládáme, že úroková míra pro dlouhodobou část dluhu je rovna desetiletému klouzavému průměru desetiletých úrokových měr v jednotlivých letech.<sup>59</sup> Desetiletý nominální úrok přitom předpokládáme v základním scénáři na úrovni 3,2 % p.a. – z toho 1,2 p.b. činí reálný úrok (opět průměr za roky 2004 až 2019) a zbytek tvoří očekávaná míra inflace. V souhrnu zvolené předpoklady vedou k tomu, že modelovaná implicitní úroková míra se během následujících deseti let postupně zvyšuje z 1,68 % p.a. až na 3 % p.a. Tam setrvává, dokud se neprojeví růst úroků v důsledku překročení dluhové brzdy.

## 5.4 Vývoj dluhu

Úrokové výdaje vstupují na straně výdajů do výpočtu celkového salda sektoru veřejných institucí a prohlubují tak každoroční deficity. Ty se kumulují v dluhu sektoru veřejných institucí a narůstající dluh generuje další nárůst úrokových nákladů (viz tabulku 5.4.1 pro údaje za vybrané roky). Dluh sektoru veřejných institucí směřuje v padesátiletém horizontu k úrovni přibližně 202 % HDP v roce 2070. Tento vývoj je dán především vývojem primárních sald,

nikoliv naším modelem úrokových nákladů. I kdybychom totiž nerealisticky předpokládali, že by dlouhodobé reálné a krátkodobé nominální úroky byly po celou dobu projekce nulové, směřoval by dluh zhruba ke 160 % HDP (viz graf 5.4.1).

Kromě této verze projekce úrokových výdajů jsme provedli ještě projekci, ve které bereme v potaz vztah mezi vyšší dluhu v poměru k HDP na jedné straně a vyšší úroků na straně druhé. V projekci

<sup>56</sup> Podrobněji k tomu viz MF ČR (2020): Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2019 a Morda, P. (2019): Vývoj státního dluhu České republiky, ÚNRR.

<sup>57</sup> Viz MF ČR (2019): Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2020.

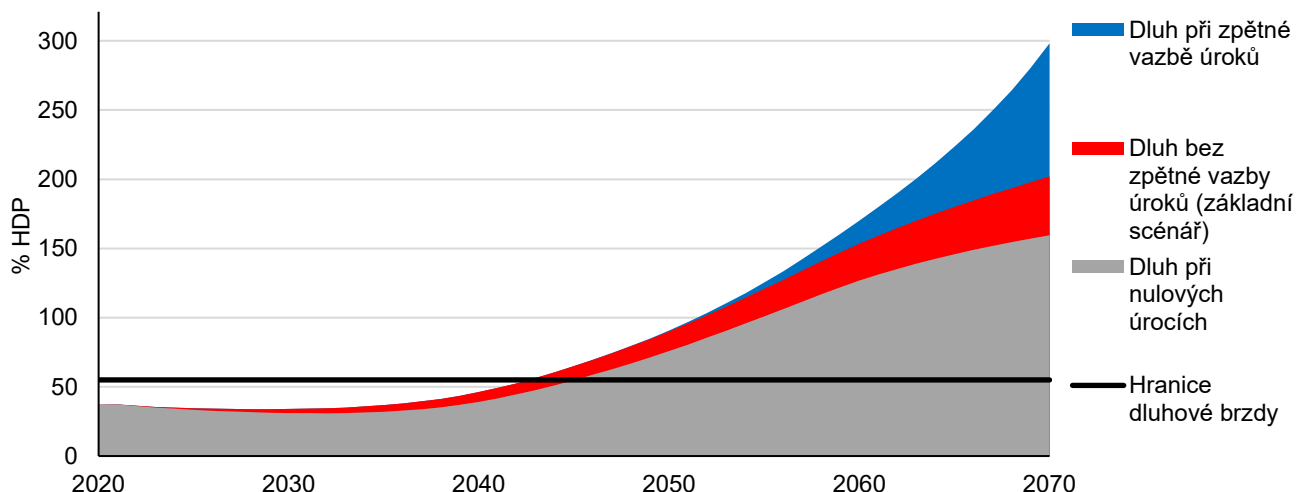
<sup>58</sup> Data o nominálních úrokových mírách podle ČNB, převod na reálnou úrokovou míru (u dat za minulost) jsme provedli pomocí deflátoru HDP z dat ČSÚ.

<sup>59</sup> Tímto postupem zohledňujeme skutečnost, že pro výdaje na obsluhu již vydaných desetiletých obligací není relevantní aktuální úroková míra, ale pouze úroková míra v okamžiku emise.

uvažujeme, že každý procentní bod z podílu dluhu na HDP nad prahem 55 % zvyšuje aktuální 10letý reálný úrok o 0,039 p.b. (viz box 5.1). Za těchto předpokladů by od roku 2043, kdy dle naší projekce dluh překročí hranici dluhové brzdy, byl růst dluhu ve srovnání se scénářem bez zpětné vazby urychlen

(viz graf 5.4.1). Ve scénáři se zpětnou vazbou úrokové míry překročí v roce 2070 implicitní nominální úrok 8 % a poměr dluhu k HDP dosáhne 298 %. Zpětná vazba mezi úroky a dluhem tak eliminuje vliv zlepšení primárních sald a s ním spojený pomalejší nárůst dluhu v 60. letech.

**Graf 5.4.1 Dluh sektoru veřejných institucí**



Zdroj: Výpočty NRR.

**Tabulka 5.4.1 Úrokové náklady a salda rozpočtu ve vybraných letech (v % HDP)**

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Úrokové náklady bez zpětné vazby úrokové míry	0,6	1,0	1,3	2,5	4,3	5,7
Úrokové náklady se zpětnou vazbou úrokové míry	0,6	1,0	1,3	2,8	8,1	22,4
Saldo celkem bez zpětné vazby úrokové míry	0,0	-1,5	-4,0	-8,2	-11,6	-11,7
Saldo celkem se zpětnou vazbou úrokové míry	0,0	-1,5	-4,0	-8,5	-15,4	-28,4
Aktuálně očekávané primární saldo	-4,8					

Zdroj: Výpočty NRR.

Pozn: Aktuálně očekávané primární saldo je ovlivněno poklesem ekonomické aktivity následkem pandemie COVID-19 a zahrnuje také související fiskální opatření.

### Box 5.1 Citlivost míry výnosu státních dluhopisů na výši dluhu

Saldo hospodaření sektoru veřejných institucí ovlivňují také úrokové náklady na obsluhu veřejného dluhu. V situaci, kdy investoři požadují tzv. rizikovou prémii, se míra výnosu státních dluhopisů stává citlivou na poměr dluhu k HDP. S prohlubujícím se dluhem totiž roste úvěrové riziko a investoři jsou ochotni státní dluhopisy kupovat pouze tehdy, je-li toto riziko kompenzováno vyšší mírou výnosu. S růstem dluhu sektoru veřejných institucí se pak zvyšuje – ne nutně lineárně – i podíl úrokových nákladů na celkovém dluhu.

Ve zprávách o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí z let 2018 a 2019 jsme aplikovali citlivost míry výnosu dlouhodobých státních dluhopisů ve výši 3,9 bazického bodu za každý procentní bod dluhu sektoru veřejných institucí nad úroveň 55 % HDP. Zatímco 55% hranici jsme zvolili v souladu s legislativně stanovenou dluhovou brzdou,<sup>60</sup> použitou hodnotu citlivosti jsme odvodili z regresního modelu s fixními efekty odhadnutého na datovém souboru 12 zemí eurozóny za období 2009–2017.

Odhady citlivosti úrokových nákladů na dluh však závisí na zkoumaném období, vzorku analyzovaných zemí a jejich institucionálním uspořádání a v neposlední řadě na zvolené metodě odhadu. Z důvodu přetrvávající nejistoty ohledně působení rizikové premie v podmínkách sektoru veřejných institucí, jsme v ÚNRR (Úřad Národní rozpočtové rady) vypracovali ucelenou studii o citlivosti míry výnosu státních dluhopisů.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Viz §14 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>61</sup> Tománková, I. (2020): Vliv zadlužení sektoru vládních institucí na výnosovou míru státních dluhopisů, ÚNRR.

Základní odhad citlivosti míry výnosu dlouhodobých státních dluhopisů na dluh sektoru veřejných institucí jsme provedli na souboru zemí EU s vlastní měnou (tj. mimo eurozónu) za období 2008–2018. Odhadnutá citlivost činí 4 bazické body na procentní bod dluhu a projevuje se teprve poté, co dluh překročí 55 % HDP. Protože doposud relativně nízké zadlužení zemí v uvedeném datovém souboru neumožňuje odhad citlivosti výnosové míry v podmínkách výrazně vyššího zadlužení, které figuruje v naší projekci, analyzovali jsme také údaje ze zemí eurozóny. Nezaznamenali jsme však žádné prahy zadlužení, po jejichž překročení by citlivost výnosové míry skokově vzrostla. Data naopak ukázala, že přesáhne-li dluh sektoru veřejných institucí 100 % HDP, sníží se průměrná citlivost výnosové míry o 17 %. Aplikováno na odhad pro země mimo eurozónu to znamená pokles ze 4 bazických bodů (na každý procentní bod dluhu v rozmezí 55–100 % HDP) na 3,3 bazického bodu. Sníženou citlivost zřejmě způsobuje kombinace tlaku mezinárodního společenství na přijetí úsporných opatření, angažovanosti kredibilních mezinárodních institucí a v průměru nižší averze k riziku těch investorů, kteří jsou ochotni držet státní dluhopisy i při dluhu přesahujícím 100 % HDP.

Scénář se zpětnou vazbou úroků použitý ve Zprávách 2018 a 2019 (tj. 3,9 b.b. a 55 % HDP), ač stanovený na základě jednoduššího modelu a s určitou mírou diskrece, se nachází zcela v toleranci odhadů studie, ve které jsme uplatnili sofistikovanější modely a rigoróznější postup. Aplikujeme jej proto i v letošní Zprávě. Kontinuita časové řady projekce dluhu se zpětnou vazbou úroků mezi Zprávami z jednotlivých let tak zůstává zachována.

Citlivost míry výnosu státních dluhopisů na dluh sektoru veřejných institucí se však nemusí projevit, pokud je nárůst dluhu doprovázen kvantitativním uvolňováním centrálních bank. Ve scénáři se zpětnou vazbou vliv dluhu na úroky začne působit od roku 2043, neboť v tomto roce dle naší predikce překročí dluh sektoru veřejných institucí ČR 55 % HDP. Pokud tedy uvolněná měnová politika a prostředí nízkých úrokových sazeb přetrvají i po roce 2043, může se scénář vývoje dluhu s citlivou mírou výnosu ukázat jako nadhodnocený.

## 5.5 Ukazatel mezery udržitelnosti veřejných financí

Jako souhrnný ukazatel udržitelnosti či neudržitelnosti veřejných financí se používá indikátor S1, který je obecně definován jako počet procent HDP, o který se musí změnit primární strukturální saldo (v každém roce o stejný počet procent HDP) po dobu celého dopředu zvoleného období, aby na konci tohoto období dluh dosahoval předem stanovené hodnoty.<sup>62</sup>

V našem případě tedy zvolíme padesátileté období a budeme se ptát, o kolik procent HDP by muselo být primární saldo každý rok oproti naší projekci lepší, aby byl dluh sektoru veřejných institucí na konci projektovaného období na úrovni 55 % HDP, tedy na úrovni dluhové brzdy. Takto konstruovaný indikátor S1 vystihuje **mezeru udržitelnosti veřejných financí**. Zdůrazníme však, že se jedná o ukazatel, jehož smysl spočívá především v tom, že do budoucna umožní rychlé srovnání, zda se udržitelnost veřejných financí zlepšuje či zhoršuje. Naopak se **nejedná** o doporučení, že by se mělo saldo o danou hodnotu skutečně každoročně zlepšit.

**Mezera udržitelnosti veřejných financí je podle naší projekce nyní rovna 3,28** (loňská hodnota činila 2,79). To znamená, že kdyby byl primární deficit počínaje rokem 2020 po celou dobu projekce nižší o 3,28 % HDP, směřoval by dluh v roce 2070

k úrovni 55 % HDP. Vzhledem k tomu, že by v takovém případě trajektorie dluhu nikdy nepřekročila dluhovou brzdu, nedošlo by ani ke zpětné vazbě mezi úrokem a dluhem.

Pokud budou opatření vedoucí ke snížení dlouhodobé nerovnováhy veřejných financí oddalována, rozsah úprav v daňových a výdajových politikách, které zajistí, že v roce 2070 dluh nepřesáhne 55 % HDP, bude muset být výraznější, než vyjadřuje výše prezentovaná hodnota ukazatele mezery udržitelnosti. Pokud budou řešení odkládána do doby, než strukturální deficit sektoru veřejných institucí narazí na zákonný limit<sup>63</sup> (dle naší simulace v roce 2027), hodnota ukazatele mezery udržitelnosti vzroste na 3,68.<sup>64</sup> Pokud se s řešením bude otálet až do dosažení hranice dluhové brzdy (dle simulace okolo roku 2043), dojde k dalšímu nárůstu ukazatele na 5,56.<sup>65</sup>

Poznamenejme, že obdobný ukazatel konstruovaný Evropskou komisí, který ale místo s 50letým projekčním obdobím pracuje s nekonečně dlouhým horizontem a vyjadřuje fiskální úsilí nutné k tomu, aby se diskontované příjmy a výdaje rovnaly (jedná se o ukazatel S2), uvádí pro Českou republiku hodnotu 4,8 (loňská hodnota 4,1).<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Pro podrobnější popis viz Evropská komise (2020): Debt Sustainability Monitor 2019.

<sup>63</sup> Viz zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 207/2020 Sb.

<sup>64</sup> To znamená, že aby dluh v roce 2070 směřoval k úrovni 55 % HDP, musel by být primární deficit počínaje rokem 2027 až do roku 2070 o 3,68 % HDP nižší.

<sup>65</sup> Takže aby dluh v roce 2070 směřoval k úrovni 55 % HDP, musel by být primární deficit počínaje rokem 2043 až do roku 2070 o 5,56 % HDP nižší.

<sup>66</sup> Evropská komise (2020): Debt Sustainability Monitor 2019 a Evropská komise (2019): Fiscal Sustainability Report 2018. Uvedená hodnota ukazatele byla zveřejněna ještě před vypuknutím pandemie COVID-19 a nezohledňuje tedy její ekonomické a fiskální dopady. Vzhledem k požadavku vyrovnání výdajů a příjmů je ukazatel S2 přísnější než naše mezera udržitelnosti.

## 6 Alternativní scénáře a doplňkové analýzy

Základní scénář naší projekce použitý v předchozích kapitolách byl propočten za předpokladu naplnění upravené střední varianty demografické projekce ČSÚ a za předpokladu zachování současného nastavení daňových a výdajových politik. Abychom alespoň částečně ilustrovali možné odchylky od našeho základního scénáře, které jsou obecně při dlouhodobých projekcích značné, sestavili jsme sadu

alternativních scénářů, jejichž podrobnější popis je uveden níže. Dva z alternativních scénářů jsou postaveny nad střední variantou demografické projekce, přičemž v nich uvažujeme jednak úpravu důchodového věku, jednak optimističtější předpoklad ohledně dlouhodobého růstu ekonomiky. Další alternativní scénáře pak počítají s naplněním jiné varianty demografické projekce.

### 6.1 Svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití

První alternativní scénář spočívá v tom, že namísto aktuálně platného důchodového věku předpokládáme v souladu s § 4 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb. svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití. V takovém případě by byl důchodový věk (stejný pro muže i ženy) nastaven tak, aby pro ty, kteří ho dosáhnou, představovala jejich očekávaná doba dožití (tj. doba kterou stráví ve starobním důchodu) čtvrtinu celkového očekávaného věku dožití. Pro simulaci tohoto alternativního scénáře jsme využili projekci důchodového věku ČSÚ, kterou jsme dále prodloužili tak, abychom mohli provést projekci až do konce našeho projekčního období (tj. do roku 2070).<sup>67</sup> Předpokládáme, že do roku 2030 by se důchodový věk zvyšoval jako v základním scénáři až na hranici 65 let. Od roku 2034 by pak nastalo jeho další postupné prodloužování až na úroveň 67,7 let ke konci projekce.

Postupné zvyšování zákonného důchodového věku se v naší projekci projeví několika kanály. Jednak mírně zvýší projektovanou výši HDP, protože v důsledku pozdějších odchodů do důchodu postupně vzroste počet pracovníků v ekonomice (přibližně o 5 % v závěru projekce v porovnání se základním scénářem).<sup>68</sup> Proporcionalně s tím dojde ke zvýšení

příjmů sektoru veřejných institucí, podíl příjmů na HDP ale zůstane zachován. K hlavní změně však dojde na výdajové straně veřejných rozpočtů. V rámci důchodového systému sice mírně vzrostou výdaje na invalidní důchody, zvyšování důchodového věku se ale projeví především v poklesu výdajů na starobní důchody a v menší míře i na důchody vdovské a vdovecké. Pokles výdajů je dán převážně poklesem počtu důchodců (v případě starobních důchodců až o 11,2 % v roce 2070 ve srovnání se základním scénářem). Proti tomu výše nově přiznaných důchodů a poměr důchodu ke mzdě v dlouhém horizontu mírně vzrostou díky delší době pojištění. Saldo důchodového systému bude v důsledku postupného zvyšování důchodového věku od roku 2050 až do konce projekce lepší přibližně o 1,3–1,5 % HDP. Snížení deficitů důchodového systému povede k odpovídajícímu poklesu primárních deficitů a spolu s mírně vyšší úrovní HDP a nižšími úrokovými platbami povede k úrovni dluhu, která je k roku 2070 o 106,7 p.b. nižší než v základním scénáři (viz graf 6.2.1). Jedná se tedy o scénář s velkým dopadem na úroveň budoucího dluhu. Přesto je však patrné, že svázání důchodového věku s dobou dožití nevede samo o sobě k dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

### 6.2 Zrychlení růstu produktivity v důsledku technologického vývoje

Další alternativní scénář se snaží zachytit vliv robotizace a digitalizace a jejich dopad na produktivitu práce. Pro posouzení tohoto vlivu kalkulujeme scénář, ve kterém by produktivita práce rostla každý rok o 1 p.b. rychleji než ve scénáři základním, a to jak ve vyspělých zemích, tak i v České republice.<sup>69</sup> Takové zvýšení tempa v dlouhodobém horizontu přitom nepovažujeme za zcela realistické, protože vlny technologických inovací v posledních desetiletích se na růstu celkové produktivity příliš intenzivně

neprojevily. Realističnost tohoto alternativního scénáře se snížila také vzhledem k aktuálnímu poklesu HDP v souvislosti s pandemií COVID-19, který se projevil také v poklesu odhadovaného růstu potenciálního produktu (viz box 2.1). Alternativní scénář tak spíše ilustruje citlivost projekce na akceleraci růstu produktivity práce.

Ostatní parametry jako tempo přibližování české ekonomiky k zahraničí či nárůst podílu náhrad pracovníkům na hrubé přidané hodnotě ponecháváme

<sup>67</sup> Viz ČSÚ (2018): Zpráva o očekávaném vývoji úmrtnosti, plodnosti a migrace v České republice. Důchodový věk podle této zprávy je propočten pouze pro osoby narozené do roku 1994 včetně, kteří by měli dospět do důchodového věku nejpozději v roce 2061. Pro roky 2062 až 2069 jsme důchodový věk postupně zvyšovali přibližně o 1 měsíc, abychom měli pro účely simulace důchodový věk pro celý projekční horizont.

<sup>68</sup> K nárůstu počtu pracovníků dojde i přesto, že se část osob, která bude donucena kvůli zvýšení důchodového věku odejít do starobního důchodu později, přesune před dosažením důchodového věku do důchodu invalidního, s čímž v naší projekci počítáme.

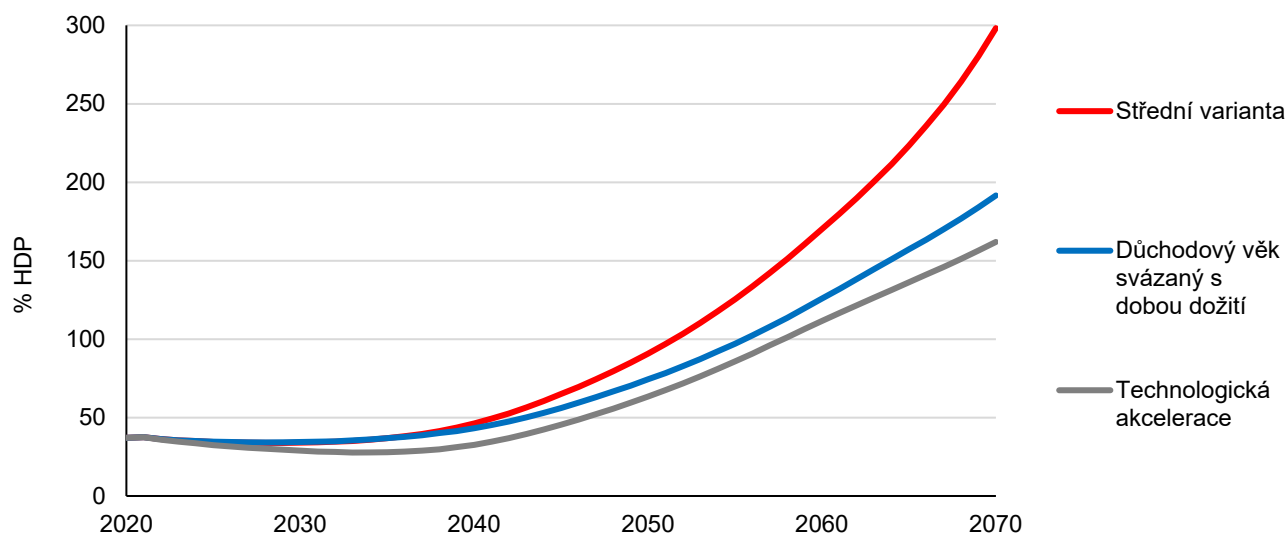
<sup>69</sup> Viz kapitolu 3.

v tomto scénáři technologické akcelerace stejné jako ve scénáři základním. Díky zvýšení růstu HDP na pracovníka dojde tedy i ke stejnému zvýšení růstu reálných mezd. V alternativním scénáři předpokládáme eliminaci případné strukturální nezaměstnanosti, která by v důsledku prosazování nových technologií mohla přechodně vzniknout. Počet pracovníků je proto v tomto scénáři shodný se scénářem základním.

Příjmová strana rozpočtů vyjádřená v poměru k HDP není ovlivněna, protože dojde k souběžnému zvýšení reálných příjmů a HDP. Na výdajové straně dojde ke zlepšení především v oblasti důchodového systému. V něm trvale vyšší růst reálných mezd

způsobí, že důchody přiznané v předchozích letech budou zaostávat za vyšší reálné mzdy více než v základním scénáři, protože valorizace důchodů pokrývá pouze polovinu z reálného růstu mezd. Poměr mezi průměrným důchodem a průměrnou mzdou proto klesá, což snižuje výdaje důchodového systému (relativně k HDP). Pro zadluženost sektoru veřejných institucí je také podstatné to, že HDP při permanentně zvýšeném růstu produktivity rychle roste, takže dluh přenášený z minulých let je v poměru k HDP menší než v základním scénáři. Zadluženost veřejného sektoru je ve srovnání se základním scénářem sice až o 136 p.b. nižší, ani tento velmi optimistický scénář však nevede k udržitelné trajektorii veřejných financí (viz graf 6.2.1).

**Graf 6.2.1 Vývoj dluhu – srovnání alternativních scénářů se střední variantou**



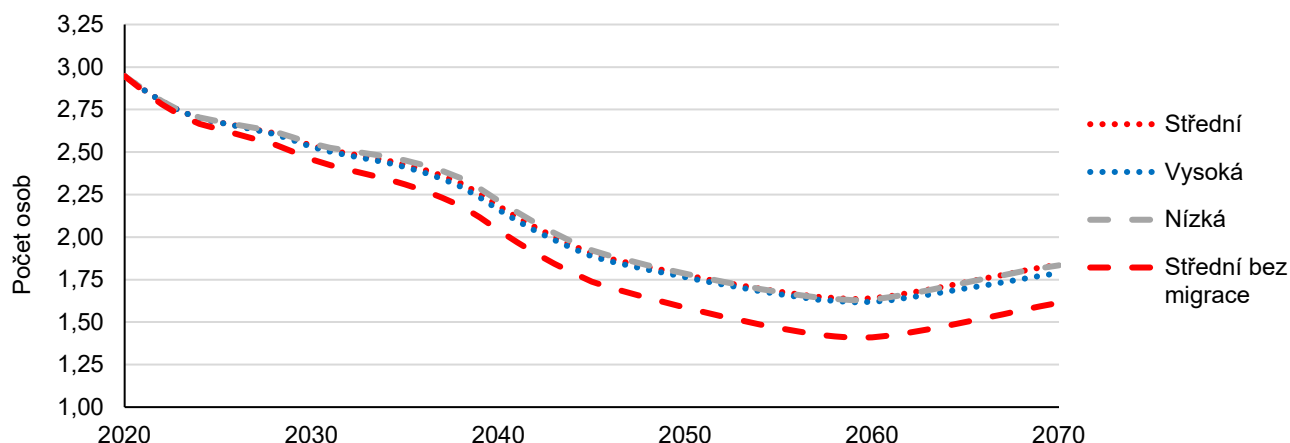
Zdroj: ČSÚ (2020), ČSSZ (2020); výpočty NRR.

### 6.3 Odlišné varianty demografické projekce

Další scénáře lze považovat především za analýzu citlivosti základního scénáře na odlišné předpoklady o demografickém vývoji. Pokud místo střední varianty demografické projekce využijeme variantu vysokou či nízkou, získáme modifikace základního scénáře způsobené odlišným vývojem obyvatelstva. Pro ilustraci nejistoty ohledně migračních toků používáme také variantu střední demografické projekce bez migrace. Jednotlivé scénáře demografického vývoje se od sebe odlišují jednak různou věkovou strukturou obyvatel, jednak různou velikostí populace. Rozdíly spojené s odlišnou věkovou strukturou

se projevují především na výdajové straně důchodového systému (rozdílné počty důchodců), na druhou stranu velikost populace spoluurčuje velikost ekonomiky jako takové a má tedy dopad na poměr dluhu k HDP prostřednictvím absolutní velikosti HDP. Ačkoliv se jednotlivé varianty demografické projekce v mnoha ohledech liší, střední, vysoká i nízká varianta jsou si dost podobné z hlediska věkové struktury populace, kterou projektují. To je patrné například z poměru mezi počtem osob v produktivním věku (pro naše účely ve věku 21 až 64 let včetně) a počtem osob ve věku 65 a více let (viz graf 6.3.1).

**Graf 6.3.1 Počet osob ve věku 21 až 64 let (včetně) připadajících na jednu osobu starší 65 let**

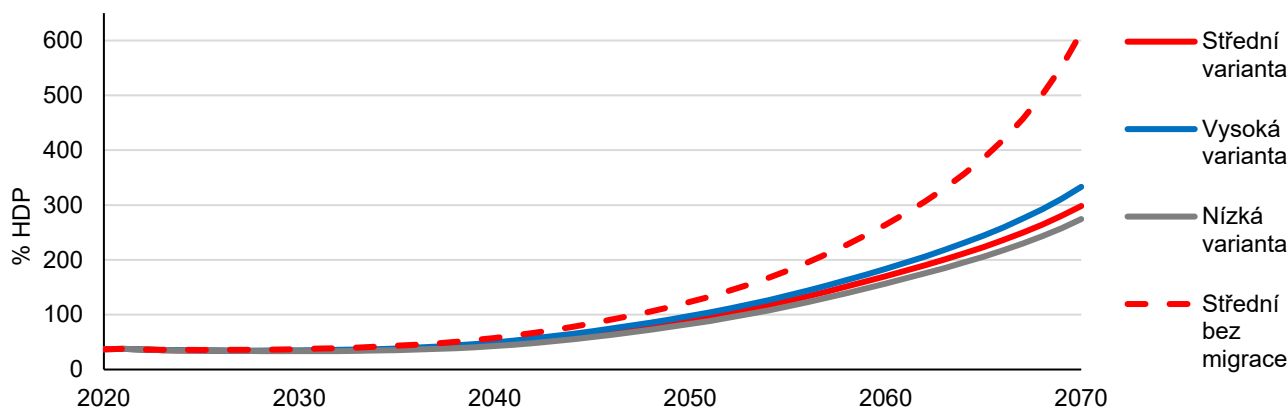


Zdroj: ČSÚ (2020); výpočty NRR.

Podobnost struktury obyvatelstva pro uvedené demografické varianty je způsobena protichůdnými mechanismy v rámci jednotlivých demografických variant. Například ve vysoké demografické variantě působí v porovnání se střední demografickou variantou vyšší porodnost a vyšší míra migrace ve směru nárůstu poměru počtu lidí v produktivním

věku vůči počtu obyvatel starších 65 let, nižší úmrtnost a vyšší předpokládaná doba dožití však tento poměr snižuje. Naopak je tomu u varianty nízké. V konečném důsledku tak střední, vysoká i nízká demografická varianta generují obdobné projekce poměru dluhu k HDP (viz graf 6.3.2).

**Graf 6.3.2 Srovnání různých variant demografické projekce – dluh v % HDP**



Zdroj: ČSÚ (2020), ČSSZ (2020), MF ČR (2020); výpočty NRR.

Vzhledem k této podobnosti jednotlivých demografických variant jsme sestavili demografické citlivostní scénáře, ve kterých kombinujeme parametry jednotlivých demografických variant tak, aby byly dopady na důchodový systém hraniční (viz box 6.1).<sup>70</sup> Hlavním výsledkem této citlivostní analýzy je, že ani mimořádně příznivá kombinace parametrů demografického vývoje nepovede k zajištění stability důchodového systému.

Vedle citlivostních scénářů se ostatním variantám svojí strukturou vymyká rovněž střední varianta bez migrace, ve které je vliv změny struktury populace

silnější než v ostatních scénářích.<sup>71</sup> Důchodový systém se v ní dostává do deficitů překračujících 6 % HDP ročně, tedy až o 1,9 p.b. vyšších než ve střední variantě. Vedle toho zde působí také vliv méně početné populace, a tedy i nižšího HDP. Ten je na konci projekce v bezmigrační variantě o více než 20 % nižší než při střední variantě. Vzhledem k dřívějšímu nárazu na dluhovou brzdu působí v této variantě i zvýšené náklady na obsluhu dluhu. Simulace i kvůli tomu ke konci projekčního období míří jen těsně pod 600 % HDP (viz graf 6.3.2) a jedná se tak o nejhorší průběh ze všech simulovaných variant.

<sup>70</sup> Podrobnější popis tvorby těchto scénářů viz také podkladovou studii ÚNRR (2019): Citlivostní scénáře demografické projekce ČR.

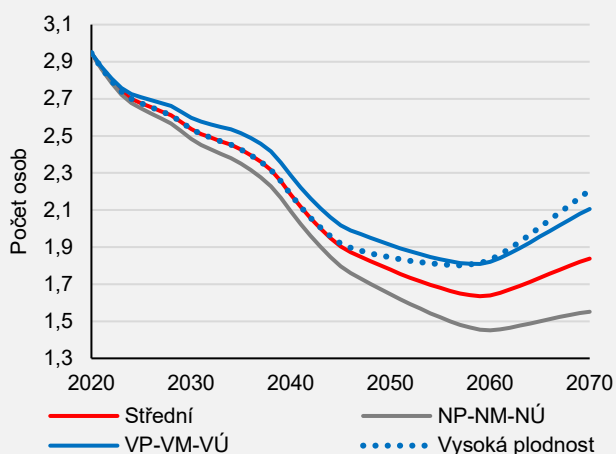
<sup>71</sup> Střední varianta demografické projekce počítá s konstantním kladným migračním saldem ve výši 26 tisíc osob ročně. Kumulovaný výpadek tohoto migračního salda (a s ním související porodnosti) má proto na projektovanou strukturu populace značný dopad.

### Box 6.1 Citlivostní analýza demografického vývoje

Projekce v této Zprávě vychází z předpokladu realizace střední varianty demografické projekce ČSÚ. Ta je sice nejpravděpodobnější, ale zdaleka ne jedinou možnou variantou vývoje demografické struktury. ČSÚ nabízí další dvě varianty. Nízkou, ve které je počet obyvatel v důsledku nižší porodnosti a migrace a zároveň vyšší úmrtnosti relativně nízký, a vysokou variantu, která naopak počítá s vyšším počtem obyvatel. Ačkoliv jsou tyto varianty odlišné co do počtu obyvatel, věkovou strukturu populace mají podobnou.

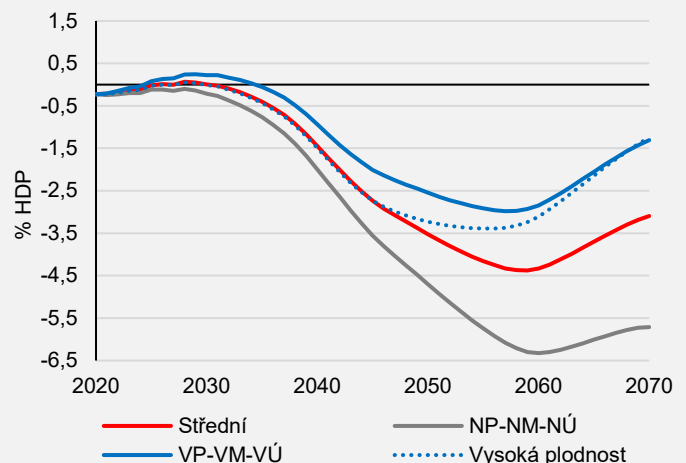
Scénářů, kterými se může demografický vývoj v budoucnu ubírat, je nespočet. My jsme pro účely tohoto boxu vybrali tři z nich. První dva vycházejí z kombinace předpokladů použitých v různých variantách demografické projekce ČSÚ. Parametry demografické projekce v těchto scénářích kombinujeme tak, aby byly pro vývoj důchodového systému maximálně příznivé (označené VP-VM-VÚ), nebo naopak vysoce nepříznivé (označené NP-NM-NÚ). V prvním z nich předpokládáme, že se plodnost a migrace vyvíjejí stejným způsobem, jaký ČSÚ používá ve své vysoké variantě demografické prognózy. To vede k početnější pracovní populaci, vyšším příjmům důchodového systému a vyššímu HDP. V tomto scénáři navíc předpokládáme relativně vysokou úmrtnost podle nízké varianty demografické projekce ČSÚ, což vede k relativně nižšímu počtu důchodců. Dopad stárnutí populace na důchodový systém bude pak v tomto scénáři mírnější než ve vysoké, nízké i střední variantě demografické projekce ČSÚ. Při realizaci tohoto scénáře by podíl počtu osob v produktivním věku k počtu osob starších 65 let narostl v porovnání se střední variantou demografické projekce o 0,2 (viz graf B6.1.1; na tisíc osob starších 65 let by tak připadalo o 200 osob v produktivním věku více).

**Graf B6.1.1 Počet osob ve věku 21 až 64 let (včetně) připadajících na jednu osobu starší 65 let, alternativní scénáře**



Zdroj: ČSÚ (2020); výpočty NRR.

**Graf B6.1.2 Salda důchodového systému**



Zdroj: ČSÚ (2020); výpočty NRR.

Druhý scénář označujeme jako nepříznivou variantu, protože při ní bude důchodový systém čelit větší zátěži. Je charakteristický kombinací faktorů plodnosti a migrace z nízké varianty spolu s vysokou nadějí dožití. Na tisíc důchodců v tomto případě podle našich propočtů připadne v roce 2060 o 189 ekonomicky aktivních osob méně než u střední varianty.

Třetí varianta reaguje na některá tvrzení, že k udržitelnosti důchodového systému může pomoci vhodně zvolená populační politika. Uvažujeme tedy hypotetický scénář, ve kterém by míra plodnosti v horizontu následujících 10 let vzrostla ze současných 1,70 na 2,46 dětí na ženu. Tato míra plodnosti odpovídá 70. letům 20. století, kdy byla plodnost od konce 50. let nejvyšší. Ostatní předpoklady, tedy úmrtnost a migraci necháváme totožné se střední variantou.

Jak příznivá varianta, tak varianta s vysokou plodností, sice vedou k poklesu deficitů důchodového systému (viz graf B6.1.2), které jsou v letech 2055–2070 o 1 až 2 p.b. nižší, než v našem základním scénáři, ale i v těchto scénářích zůstávají deficity důchodového systému značné (kolem roku 2055–2060 činí 2,7 až 3,4 % HDP). K nižším deficitům důchodového systému ve variantě s vysokou porodností v porovnání se střední variantou projekce navíc dochází příliš pozdě až od roku 2045. Do té doby lze v této variantě naopak očekávat vyšší výdaje mimo důchodový systém (např. školství). Ani příznivá kombinace faktorů demografického vývoje tak nepovede k zajištění stability důchodového systému.

## 6.4 Mezigenerační účty v rámci důchodového systému

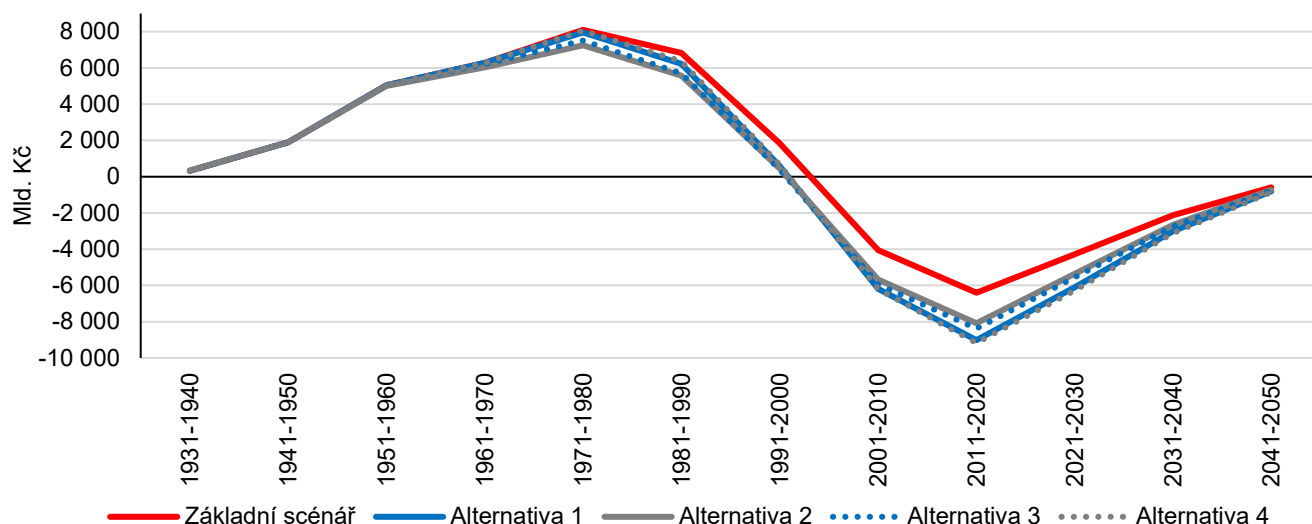
Důchodový systém v ČR je z velké části založen na solidaritě mezi generacemi, kdy důchodové pojištění, které platí ekonomicky aktivní generace, jde přímo na výplaty stávajících důchodů (tzv. průběžný důchodový systém). Úvahy o případné reformě důchodového systému proto nastolují otázku, které generace ponесou břímě této reformy nejvíce, a zda tato reforma asymetricky nezatíží některé generace. Rovněž není jisté, zda oddalování důchodové reformy nedopadne především na mladší generace výrazně více než na generace starší.

K zodpovězení těchto otázek jsme sestavili jednoduchý model mezigeneračních účtů, ve kterém se soustředíme na důchodový systém. Opomíjíme tak jiné výdaje, např. na zdravotnictví či na peněžité nedůchodové sociální dávky, které mohou být rovněž označeny za generačně specifické. V modelu počítáme platby pracující populace na důchodové pojištění (tedy příjmy důchodového systému), které pak porovnáváme s výdaji důchodového systému na výplatu důchodů ekonomicky neaktivní populace.

V projekci výdajů na důchody jednotlivých generací jsme využili metodiku propočtu těchto výdajů uvedenu v kapitole 4.1 této Zprávy.<sup>72</sup> Za jednu generaci považujeme populaci narozenou během jednoho desetiletí. V modelu jsme se zaměřili na starobní a invalidní důchody, které tvoří valnou většinu všech výdajů důchodového systému (95 % v roce 2019) a u kterých je dostupná projekce výdajů po jednotlivých ročnících. V projekci příjmů důchodového

systému po jednotlivých generacích jsme opět vyšli z metodiky výpočtu těchto příjmů pro celý důchodový systém (viz kapitole 4.6 této Zprávy). Následně jsme tyto příspěvky do důchodového systému rozdělili podle jednotlivých generací. Průměrné mzdy, míry participace a cyklicky očištěné míry nezaměstnanosti jednotlivých ročníků jsme ponechali v čase neměnné. V základním scénáři předpokládáme shodné nastavení parametrů důchodového systému, jako jsme uvažovali v našich projekcích v kapitole 4.1. Propočítáváme zde, kolik jednotlivé generace v období 2020–2070 do důchodového systému celkově zaplatí a kolik ze starobních a invalidních důchodů naopak získají (viz graf 6.4.1, řada základní scénář). Tento propočet je proveden agregovaně za celou generaci přes celé období 2020–2070 a odráží čistá inkasa (vyplacené důchody mínus platby sociálního pojistného) důchodového systému. Výše čistého inkasa z důchodového systému pro jednotlivé generace je tak určena jednak výší důchodů na jednoho důchodce, odráží ale také relativní početnost dané generace, její očekávanou dobu dožití i věk odchodu do důchodu. Nyní relativně starší generace v období 2020–2070 již do systému nepříspěvají a pouze čerpají důchody, naopak mladší generace (včetně těch, co se teprve narodí), které v horizontu naší projekce nedospějí do důchodového věku, do systému (s výjimkou invalidních důchodců) v letech 2020–2070 pouze přispívají.

Graf 6.4.1 Scénáře s rostoucí sazbou pojištění



Zdroj: ČSÚ (2020), ČSSZ (2020); výpočty NRR.

Pozn.: Osa x znázorňuje jednotlivé generace podle dekády narození.

<sup>72</sup> Viz také podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

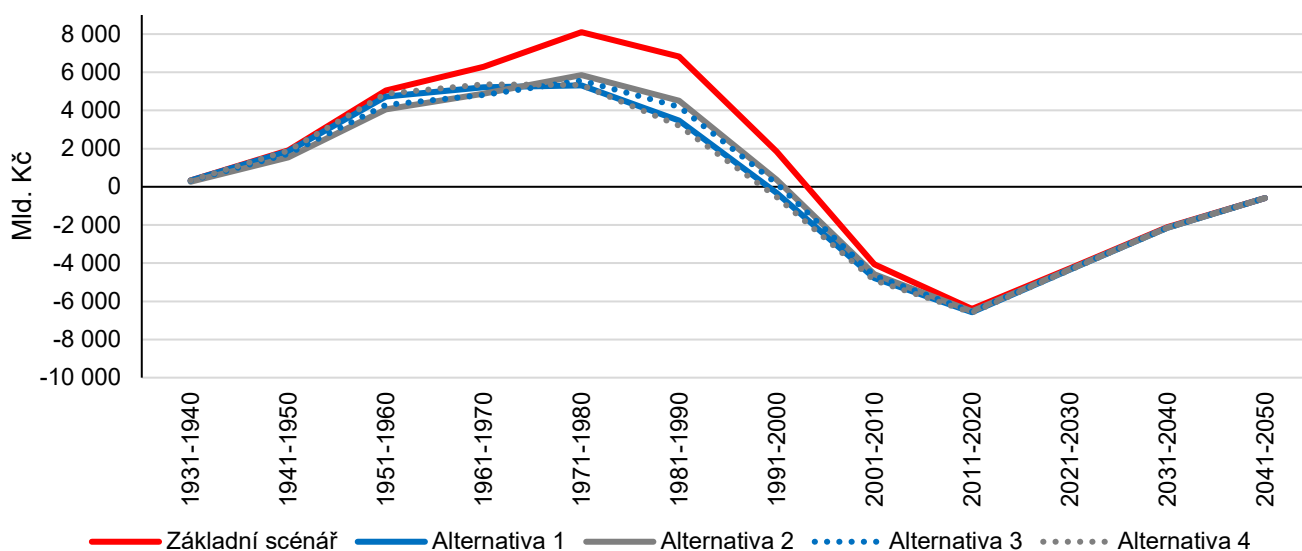


V období projekce nejvíce ze systému obdrží generace narozené v 70. a 80. letech. Jedná se o poměrně početné generace, které odejdou z pracovního procesu v 65 letech, a stráví díky nárůstu průměrného věku dožití v důchodu delší dobu. Výsledky analýzy je nicméně třeba interpretovat opatrně a vyhnout se normativním soudům, neboť zde nejsou započítány odvody, které tyto generace zaplatily do roku 2020.

Jak je ze Zprávy zřejmé, výše uvedený základní scénář projekce nevede k udržitelné trajektorii celkového dluhu, přičemž deficity důchodového systému jsou jedním z hlavních faktorů eskalace dluhu. Proto jsme sestavili sadu jednoduchých možných alternativ, které konstruujeme tak, aby byl v roce 2070

kumulovaný deficit důchodového systému vyrovnaný. Existuje několik možností, jak k tomuto výsledku dospět. Jednou z nich je posun důchodového věku (viz kapitolu 6.1). Kromě toho lze přistoupit k úpravě příjmové strany důchodového systému (nárůst sazby důchodového pojištění) nebo úpravě výdajové strany (snížení náhradového poměru, a tedy snížení důchodů), případně jejich kombinaci. Nižší uvažujeme odděleně dvě varianty; jednak situaci, kdy roste pouze sazba důchodového pojištění a důchody zůstávají poměrově k průměrné mzdě stejné jako v základním scénáři (graf 6.4.1), jednak situaci, kdy naopak zůstává sazba pojistného na stávající úrovni a tím důchody vůči mzdě relativně klesají, resp. se snižuje náhradový poměr (graf 6.4.2).

**Graf 6.4.2 Scénáře s klesajícím náhradovým poměrem**



Zdroj: ČSÚ (2020), ČSSZ (2020); výpočty NRR.

Pozn.: Osa x znázorňuje jednotlivé generace podle dekády narození

V obou variantách uvažujeme různé alternativy změn. V alternativě 1 předpokládáme každoročně vyrovnaný důchodový systém, tedy pro každý rok vypočítáme sazbu pojistného (nebo náhradový poměr), která srovná příjmy a výdaje důchodového systému. Tato alternativa vede k tomu, že jsou sazby důchodového pojištění až do roku 2030 v zásadě stabilní na zhruba stávající úrovni 28 %. Následně ale z důvodu přílivu důchodců rostou až k 41 % v roce 2060. To znamená, že by ekonomicky aktivní generace čelily v roce 2060 o 13 p.b. větší zátěži na důchodovém pojištění než nyní pracující generace, která v té době bude důchody pobírat. Naopak ponechání stávající sazby důchodového pojištění by znamenalo, že by se důchody kolem roku 2060 musely snížit ze současné úrovně cca 40 % průměrné mzdy až na 27 %. V tomto případě by nesla břímě udržitelnosti dluhu stávající ekonomicky aktivní generace, která by se dočkala relativně nižších důchodů než současní důchodci.

V dalších alternativách zvyšujeme sazbu důchodového pojištění či snižujeme náhradový poměr tak, aby byl v roce 2070 důchodový systém v rovnováze. Alternativa 2, 3 a 4 se od sebe navzájem liší tím, odkdy v nich dochází k nárůstu sazby důchodového pojištění, resp. k poklesu náhradového poměru. V alternativě 2 uvažujeme zvýšení sazby ihned od roku 2020; v alternativě 3 od roku 2028, tedy poté, co strukturální deficit sektoru veřejných institucí narazí na zákonný limit (viz kapitolu 5.5); v alternativě 4 pak až od roku 2044, tedy poté, co dojde k dosažení hranice dluhové brzdy. S oddalováním samozřejmě dochází k tomu, že požadovaná reakce bude muset být výraznější. Zatímco v alternativě 2 narůstá sazba pojištění ze současných 28 % na 35 %, v alternativě 3 dosahuje 36 % a v alternativě 4 dokonce 40 %. Je ale otázkou, zda by v případě takto razantního nárůstu sazby pojištění nenarostly náklady práce nad únosnou úroveň s dopady do celkové makroekonomické výkonnosti.

Z grafu 6.4.1 vyplývá, že zvýšení sazeb důchodového pojištění by zatížilo především mladší generace. Tyto dopady jsou největší v alternativách 1 a 4, kdy mnohem více zasahují nedávno narozené a budoucí generace oproti těm narozeným před miléniem. Naopak zvýšení sazeb tak, že změna k vyrovnanému rozpočtu důchodového systému v roce 2070 začne již letos, jak to uvažuje alternativa 2, je napříč generacemi o něco spravedlivější než ostatní alternativy, protože rozprostírá náklady stabilizace penzijního systému mezi více generací.

Připustíme-li, že sazba důchodového pojištění zůstane na stávající úrovni 28 % i do budoucna a nebude se měnit ani důchodový věk, pak bude třeba k dosažení vyrovnaného důchodového systému v roce 2070 přistoupit ke snížení náhradových poměrů. Graf 6.4.2 ukazuje, že si při snižování

důchodů nejvíce pohorší starší generace, které podle základního scénáře obdrží z důchodového systému nejvíce. Pokud ke snižování důchodů dojde okamžitě (alternativa 2), bude se toto břemeno dělit napříč generacemi tak, že dopady na generace narozené v 70. letech a později budou ze všech možností nejnižší. Naopak začne-li se snižování důchodů později, dopad na starší ročníky bude nižší na úkor mladších generací.

Naše projekce změn nastavení důchodového systému je v mnoha ohledech zjednodušená. Například nebere v potaz možnost prodlužování důchodového věku či možnost financování důchodového systému z jiných daňových titulů, než jsou příspěvky na sociální zabezpečení. Je z ní ale zřejmé, že odkládání změn v důchodovém systému zatíží především mladší generace.

## 6.5 Plánované vládní politiky a jejich dopad na veřejné finance

Cílem následující podkapitoly je vyčíslení potenciálních dopadů navrhovaných změn v daňové i sociální politice a v dalších oblastech majících nezanedbatelný dopad na hospodaření sektoru veřejných institucí. Hodnocení plánovaných vládních politik, které mohou svými dopady ovlivnit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, je prováděno na základě zákonného ustanovení, podle něhož má být takovéto hodnocení součástí Zprávy. Do podkapitoly jsou zahrnuty pouze takové vládní návrhy změn, po jejichž schválení by došlo k ovlivnění hospodaření sektoru veřejných institucí v dlouhém období. Dočasné změny a jednorázová opatření zde podrobněji nekvantifikujeme, ale jsou zahrnuty v předpokládaných saldech hospodaření pro roky 2020 a 2021 (viz kapitolu 5.1).

Úpravami nejvýznamnějšího výdajového bloku – důchodového systému – se v minulém roce zabývala i Komise pro spravedlivé důchody<sup>73</sup>, která navrhla tři varianty reformy důchodového systému (tzv. „spravedlivá“, „technická“ a „úsporná“ varianta). Všechny tři varianty směřují k vyšší srozumitelnosti důchodového systému a předpokládají zavedení tzv. nultého pilíře, který by přinesl zaručený základní důchod všem důchodcům. Jednotlivé varianty rovněž přinášejí návrhy na změny způsobu valorizace důchodů, či změny v započítání péče do důchodu. Byla otevřena také otázka financování důchodového systému z jiných daňových titulů. Kromě úsporné varianty nicméně všechny ostatní navrhované varianty reformy systému vedou jednak k oslabení zásluhovosti při určování starobního důchodu, jednak ke zvýšení náhradových poměrů, a tedy i výdajů

systému. Dle našich propočtů by tak například „spravedlivá“ varianta zvýšila při střední variantě demografické projekce ČSÚ výdaje na starobní důchody v letech 2043–2054 každoročně o 2,0–2,1 % HDP v porovnání s projekcí výdajů z této Zprávy.

V diskuzi o nastavení důchodového systému se také objevuje argument, že v České republice existuje prostor pro zvyšování veřejných výdajů na starobní důchody, resp. zvyšování náhradového poměru, neboť jsou v poměru k HDP relativně nižší oproti jiným evropským zemím. Jak však ukazujeme v boxu 4.2, výdaje na důchody v České republice jsou po očištění o vliv stárnutí populace, zdanění a podílu náhrad pracovníkům na HDP ve srovnání s ostatními státy EU průměrné.

Je zřejmé, že prezentované návrhy zatím nepřinášejí systémové řešení udržitelnosti důchodového systému v České republice a že v budoucnu bude nutné provést zásadnější reformu důchodového systému cílenou především na jeho udržitelnost v delším časovém horizontu.<sup>74</sup> Takováto reforma se zřejmě nevyhne kombinaci několika opatření, mezi která by mohlo patřit zvyšování věku odchodu do důchodu, pokles náhradových poměrů, zvýšení sazeb pojistného nebo zajištění příjmů systému i z jiných daňových titulů, než je pojistné na sociální zabezpečení (např. majetkové daně). Přitom platí, že čím později bude tato reforma provedena, tím budou výše zmíněné změny výraznější.

<sup>73</sup> Viz Komise pro spravedlivé důchody.

<sup>74</sup> V roce 2019 si vláda České republiky objednala u OECD analýzu českého důchodového systému, která by měla posoudit mj. náklady na stárnutí populace a navrhnout opatření k zajištění dlouhodobé udržitelnosti a stability penzijního systému. Analýza by měla být zveřejněna na konci června 2020 a ve druhém pololetí 2020 by měla výsledky Zprávy OECD projednat vláda.

V oblasti daní nyní vláda plánuje dvě významnější změny. První z nich je zavedení tzv. digitální daně<sup>75</sup>, která se má vztahovat na vybrané digitální služby (poskytování dat o uživateli, provádění cílené reklamní kampaně a využívání mnohostranného digitálního rozhraní) poskytované v ČR. Sazba této daně má činit 7 %.<sup>76</sup> Digitální daň by měly odvádět společnosti s celkovými globálními výnosy přesahujícími 750 mil. eur, které zároveň na území ČR dosáhnou obratu nejméně 100 mil. Kč. Plánovaný výnos této daně ve výši 3,8 mld. Kč odpovídá přibližně 0,07 % HDP.<sup>77</sup> Schválení tohoto návrhu by tak mělo pozitivní dopad na příjmovou stranu sektoru veřejných institucí, který by se promítl v celém horizontu projekce. Odhad předpokládaných výnosů je spíše rámcový, protože lze obtížně vyčíslit případnou reakci trhu.

Dalším vládním návrhem, který již prošel prvním čtením v Poslanecké sněmovně<sup>78</sup>, je návrh MF ČR na zrušení zákona o dani z nabytí nemovitých věcí. Současná úprava zákona ukládá nabyvateli vlastnického práva k nemovité věci povinnost odvést daň ve výši 4 % z nabývací hodnoty snížené o uznatelné výdaje. Odhadovaný negativní dopad zrušení této daně do veřejných rozpočtů je 13,8 mld. Kč ročně. Vládní návrh však zároveň počítá s úpravou možnosti uplatňování odpočtu úroků z nově uzavřených smluv o úvěru na bydlení. Od roku 2022 by tak nemělo být možné tyto daňové odpočty uplatňovat. Toto opatření by mělo přinést dodatečný příjem veřejných rozpočtů ve výši přibližně 5 mld. Kč. Souhrnný dopad zmiňovaného vládního návrhu na

příjmy sektoru veřejných institucí se tak pohybuje okolo –8,8 mld. Kč, tedy asi 0,15 % HDP. Tento negativní dopad by se opět promítl v průběhu celého horizontu projekce.

V legislativním procesu je také vládní návrh zákona, kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2<sup>79</sup>. V rámci tohoto vládního návrhu dochází mj. ke změně zákona o dani z přidané hodnoty, kdy u některých služeb (ubytovací služby, kulturní a společenské akce, sportovní služby, aj.) dochází ke snížení sazby daně z 15 % na 10 %. Toto snížení bude mít přímý negativní dopad na veřejné rozpočty ve výši přibližně 3,5 mld. Kč ročně, což odpovídá asi 0,06 % HDP.

Mezi další záměry, které by potenciálně mohly ovlivnit ukazatel dluhového fiskálního pravidla, patří i návrh z května 2020 na poskytnutí půjčky společnosti ČEZ pokrývající až 70 % prostředků potřebných pro dostavbu jaderné elektrárny Dukovany, přičemž se náklady na realizaci projektu mají pohybovat kolem 160 mld. Kč<sup>80</sup>. Je zřejmé, že takovouto částku (cca 120 mld. Kč) by si stát musel zajistit na kapitálových trzích a došlo by tak k nárůstu podílu veřejného zadlužení na HDP. Při předpokládané realizaci stavby ve 30. letech by to znamenalo zvýšení projektovaného ukazatele dluhu sektoru veřejných institucí o 1,5 až 2 p.b. Po dokončení stavby by mělo následně dojít ke splácení poskytnutých prostředků s pozitivním dopadem na dluhový ukazatel. Konkrétní informace však nejsou dosud k dispozici.

<sup>75</sup> Sněmovní tisk 658.

<sup>76</sup> Koaliční rada se 10. června 2020 místo původně plánované sazby digitální daně na úrovni 7 % shodla na jejím snížení na 5 %. Vzhledem k tomu, že se však jedná o návrh, jenž dosud nevstoupil do legislativního procesu, pracujeme v této Zprávě s původně plánovanou sazbou digitální daně.

<sup>77</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o dani z digitálních služeb (tzv. digitální daň) uvádí, že se přínos této daně pro veřejné rozpočty po zahrnutí dopadu zdanění poskytnutí dat o uživateli bude pohybovat v intervalu 2,4 až 6,6 mld. Kč. Výsledný rozpočtový dopad se pak odhaduje v okolí poloviny tohoto intervalu, tedy na úrovni zhruba 3,8 miliardy korun. Pokud by byla digitální daň v ČR nakonec zavedena s nižší 5% sazbou, snížil by se odpovídajícím způsobem i výsledný rozpočtový dopad jejího zavedení.

<sup>78</sup> Sněmovní tisk 866.

<sup>79</sup> Sněmovní tisk 874.

<sup>80</sup> Viz <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-k-jednani-staleho-vyboru-pro-vystavbu-jadernych-zdroju--28--kvetna-2020-181695/>.

## 6.6 Srovnání s předchozí Zprávou

V porovnání se Zprávou publikovanou v roce 2019 vyznívá letošní Zpráva z hlediska hodnocení udržitelnosti veřejných financí výrazně pesimističtěji. Projektovaný dluh na konci projekce se citelně zvýšil z loňských 222 % HDP na 298 % HDP v letošní Zprávě. Na tomto nárůstu se podílelo několik faktorů, které lze vzhledem k relativní stabilitě použité metodiky mezi letošní a loňskou Zprávou poměrně dobře rozklíčovat.

Na nárůstu dluhu na horizontu projekce se podílelo především zhoršení počátečních podmínek, které souviselo mj. s dopady pandemie COVID-19. Ta se projevuje jednak v poklesu HDP a v souvisejícím poklesu daňových příjmů, jednak v jednorázových stimulačních opatřeních vlády, která mají dopad jak na příjmovou, tak na výdajovou stranu sektoru veřejných institucí. Tyto jednorázové vlivy znamenají, že saldo hospodaření v letech 2020 a 2021 bude významně záporné, a dojde tak k nárůstu zadlužení sektoru veřejných institucí v těchto letech v celkovém rozsahu cca 8 p.b. HDP.

Na počátečním nárůstu dluhu se podílely také uvolněné výdajové politiky, kde se projevuje například zvýšení důchodů nad rámec valorizačního schématu od začátku roku 2020. Toto zvýšení důchodů a náhradového poměru ovlivní výdaje důchodového systému na mnoho let dopředu a je jedním z hlavních důvodů zhoršení primárního salda veřejných institucí, které je v porovnání s loňskou Zprávou na celém horizontu projekce v průměru o 0,44 % HDP nižší. Důchodový systém se na tomto zhoršení salda podílí zhruba ze 70 %, zbytek lze připsat na vrub zvýšeným odhadovaným výdajům na zdravotnictví, školství a sociální dávky. Ve směru nižšího primárního deficitu naopak působí vyšší příjmy sektoru veřejných institucí, v průměru o cca 0,14 % HDP.

Ke zhoršování dluhu dochází také automaticky při posunu horizontu projekce o jeden rok, kdy z ní vždy

vypadne jeden rok z počátku projekce s relativně příznivými primárními saldy a přibude jeden rok z konce predikčního horizontu, který naopak přináší významné primární deficity.

Významné zhoršení počátečních podmínek a zvýšení výchozí úrovně dluhu znamená, že dluh narazí na hranici dluhové brzdy již v roce 2043, tedy o 4 roky dříve, než se předpokládalo v loňské Zprávě. To znamená, že dojde ke dřívější aktivaci zpětné vazby úrokové sazby, která v období po roce 2043 významně zvýší náklady na obsluhu dluhu. Rozsah zvýšení těchto nákladů lze ilustrovat srovnáním úrovně dluhu ve variantách projekce s a bez zpětné vazby úrokových sazeb. Zatímco v loňské zprávě ve variantě bez zpětné vazby úroků činil nárůst podílu dluhu na HDP mezi roky 2021–2069 147,4 p.b., v letošní Zprávě již zvýšení dluhu ve stejném období činí 160,4 p.b. (tedy meziročně o 12,9 p.b. více, což reflektuje výše zmíněné zhoršení primárních deficitů). Ve variantě se zpětnou vazbou úroků je ale zvýšení dluhu v tomto období v letošní Zprávě mnohem výraznější, než tomu bylo loni. V loňské Zprávě tento dluh narostl mezi roky 2021–2069 o 194 p.b., ve Zprávě letošní pak o 243 p.b. (tedy o 48,9 p.b. více). Samostatný vliv dřívějšího prolomení dluhové brzdy tak lze odhadnout na 36 % HDP. V naší projekci hraje vzhledem ke zpětné vazbě úroků roli také aktualizace horizontu projekce, když mezi roky 2069 a 2070 narůstá podíl dluhu k HDP o 17,9 p.b.

Vzhledem k nárůstu projektovaných primárních deficitů a dluhu došlo k nárůstu mezery udržitelnosti veřejných financí z loňské hodnoty 2,79 % na letošních 3,28 % HDP. Mezera udržitelnosti ukazuje, o kolik by muselo být primární strukturální saldo od roku 2020 až do roku 2070 lepší, aby v roce 2070 dluh nepřesahoval hranici dluhové brzdy.

## Závěr

Aktuální Zpráva stejně jako v předchozích letech potvrdila, že české veřejné finance nejsou dlouhodobě udržitelné. Kromě toho však poukázala také na jejich značnou zranitelnost v případě nepříznivého makroekonomického vývoje. I když je očekávaný hospodářský propad v historii ČR bezprecedentní, předpokládá zatím pouze jediný obtížný rok, po němž by měl opět následovat návrat k hospodářskému růstu. Na svůj dlouhodobý potenciál by se pak měla ekonomika vrátit během dvou až tří let.

Pouhý jeden rok hospodářského propadu má však na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí velmi nepříznivý vliv. Posunuje směrem vzhůru celkovou trajektorii veřejného zadlužení a přibližuje období nárazu na dluhovou brzdu. Tato Zpráva navíc nepracovala s novelou Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, jejíž schválení přineslo rozvolnění jednoho ze dvou základních fiskálních pravidel pro roky 2021 až 2027. Propočty přitom ukazují, že plné vyčerpání výdajových rámců dle novely Zákona by posunulo celkovou dluhovou trajektorii přibližně o deset procentních bodů výše a přiblížilo by nárazu na dluhovou brzdu o několik let. I proto lze jen doufat, že vláda výdajové rámce v příštích sedmi letech nevyčerpá a co nejdříve po překonání důsledků pandemie COVID-19 přistoupí k fiskální konsolidaci.

Včasně úsilí konsolidovat veřejné finance je nutné nejméně ze dvou důvodů. Česká fiskální politika je dlouhodobě procyklická a neplní tak svou stabilizační funkci pro vyhlazování hospodářského cyklu. V české ekonomice, která má vysoký podíl procyklických odvětví (především automobilový průmysl a obory na něj navazující), je proticyklický charakter fiskální politiky zásadní podmínkou dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Dalším důvodem je demografická struktura populace, respektive očekávané stárnutí obyvatelstva, které urgentně vyžaduje adaptaci důchodového systému.

Tato Zpráva nově přináší také pohled na problematiku mezigeneračního rozlišení z pohledu současného nastavení důchodového systému. Jasně ukazuje, že největší zátěž neustálého odkládání důchodové reformy ponese generace narozené v 80. a především v 90. letech minulého století. Pro generace narozené v tomto tisíciletí ještě nelze činit přesnější závěry, ale je velmi pravděpodobné, že pokud se výrazněji nezvýší míra plodnosti, bude i jejich situace velmi svízelná.

Jde především o to, že se v příštích desetiletích výrazně změní demografický profil společnosti. Ze

současné relativně komfortní situace, kdy na jednoho starobního důchodce připadají přibližně tři obyvatelé v produktivním věku (21–65 let), se proporce mezi produktivním obyvatelstvem a populací s nárokem na starobní důchod zhorší tak, že na jednoho starobního důchodce nebudou připadat ani dva občané v práceschopném věku.

Pokud nedojde ke zvýšení věku odchodu do důchodu dle již platné zákonné úpravy svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití dle principu „čtvrtina života v důchodu“, připadají v úvahu pro stabilizaci veřejného dluhu na udržitelných hodnotách nepřekračujících hodnotu dluhové brzdy a pro zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí pouze dvě možnosti. První z nich je zvýšení příjmů důchodového systému, které by dopadlo nejvýrazněji právě na generace narozené v osmdesátých a devadesátých letech, druhou je pak snížení náhradového poměru mezi průměrnou mzdou a průměrným starobním důchodem.

Takové opatření by zmírnilo dopad demografické změny na zmíněné generace pouze v případě, že by snižování náhradového poměru bylo zahájeno v nejbližších letech. To však není příliš pravděpodobné, a proto by generace 80. a 90. let 20. století nesly nejdříve tíhu zvyšování odvodů či daní a následně by je nepříznivě zasáhlo i vynucené snižování náhradového poměru kvůli potřebné stabilizaci zadlužení. Po významnou část jejich produktivního věku bude na každého z nich připadat financování prakticky poloviny průměrného starobního důchodu starších generací. Při dosažení důchodového věku pak bude jejich průměrný důchod financován méně než dvěma práceschopnými občany.

I toto poselství by tedy měla brát v úvahu důchodová reforma, pokud má být zachován princip nejen mezigenerační solidarity, ale i mezigenerační spravedlnosti. Projekce dluhové trajektorie v této zprávě jasně ukazuje, že bez zásadních změn, provedených pokud možno co nejdříve, ponese zátěž budoucích změn prakticky pouze generace narozené po roce 1980. Pokud odhlédneme od zvyšování důchodového věku, mají obě zbývající možnosti stabilizace důchodového systému jednoznačně nepříznivé makroekonomické důsledky – zvyšování daňové zátěže může zpomalit hospodářský výkon pod výhled současné makroekonomické projekce, snižování náhradového poměru by pak přineslo nejen sociální problémy, ale i snížení spotřeby značné části populace s rovněž negativními dopady na hospodářský růst.

## Dodatky

### D.1 Souhrnná tabulka příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí ve vybraných letech (v % HDP) – střední varianta demografické projekce

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
<b>PŘÍJMY</b>						
Daně z příjmů fyzických osob	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	5,0
Daně z příjmů právnických osob	3,3	3,0	2,8	2,7	2,6	2,5
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení <i>důchodové</i>	16,3	16,7	16,8	17,3	17,6	17,6
<i>veřejné zdravotní pojištění (bez SP)</i>	8,7	8,9	9,1	9,3	9,4	9,5
<i>platba za státní pojištění (SP)</i>	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	5,0
<i>ostatní</i>	1,8	1,8	1,6	1,8	1,9	1,8
Daně z výroby a dovozu	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Daně z výroby a dovozu	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1
Důchody z vlastnictví	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ostatní příjmy	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
<b>CELKEM PŘÍJMY</b>	<b>41,7</b>	<b>42,1</b>	<b>42,0</b>	<b>42,4</b>	<b>42,6</b>	<b>42,6</b>
<b>VÝDAJE</b>						
Důchody	8,9	8,9	10,6	12,8	13,7	12,6
Zdravotnictví (pouze systém veřejného zdravotního pojištění)	5,6	6,0	6,3	6,6	6,7	6,7
Ostatní peněžité sociální dávky	2,5	2,5	2,8	3,1	3,3	3,4
Platba za státní pojištění	1,8	1,8	1,6	1,8	1,9	1,8
Dlouhodobá péče mimo systém veř. zdravotního pojištění	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0	1,0
Školství	4,7	4,9	4,9	5,2	5,5	5,3
Ostatní výdaje – základní scénář	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Změny v souvislosti s konvergencí	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>veřejné investice</i>	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
<i>výdaje na obranu</i>	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>růst nákladovosti veřejné správy</i>	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
<i>platby do EU</i>	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Výdaje celkem bez úroků	41,1	42,6	44,7	48,1	50,0	48,6
Primární saldo	0,6	-0,6	-2,7	-5,7	-7,3	-6,0
Úroky bez zpětné vazby úrokové míry	0,6	1,0	1,3	2,5	4,3	5,7
Úroky se zpětnou vazbou úrokové míry	0,6	1,0	1,3	2,8	8,1	22,4
<b>CELKEM VÝDAJE – BEZ ZPĚTNÉ VAZBY ÚROKOVÉ MÍRY</b>	<b>41,7</b>	<b>43,6</b>	<b>46,0</b>	<b>50,6</b>	<b>54,3</b>	<b>54,3</b>
<b>CELKEM VÝDAJE – SE ZPĚTNOU VAZBOU ÚROKŮ</b>	<b>41,7</b>	<b>43,6</b>	<b>46,0</b>	<b>50,9</b>	<b>58,1</b>	<b>71,1</b>
<b>SALDO CELKEM – BEZ ZPĚTNÉ VAZBY ÚROKOVÉ MÍRY</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>-8,2</b>	<b>-11,6</b>	<b>-11,7</b>
<b>SALDO CELKEM – SE ZPĚTNOU VAZBOU ÚROKŮ</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>-8,5</b>	<b>-15,4</b>	<b>-28,4</b>
<b>DLUH – BEZ ZPĚTNÉ VAZBY ÚROKŮ</b>	<b>37,0</b>	<b>34,0</b>	<b>46,2</b>	<b>90,0</b>	<b>153,4</b>	<b>202,0</b>
<b>DLUH – SE ZPĚTNOU VAZBOU ÚROKŮ</b>	<b>37,0</b>	<b>34,0</b>	<b>46,2</b>	<b>90,8</b>	<b>170,1</b>	<b>298,2</b>

Pozn.: Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.