

# Národní rozpočtová rada

## ZPRÁVA O DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCÍ

září 2024  
Národní rozpočtová rada

**Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí**

září 2024

č. j.: ÚNRR-0824/2024

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 A SHRnutí HLAVNÍCH TRENDŮ .....</b>	<b>5</b>
<b>1 VÝCHOZÍ STAV.....</b>	<b>8</b>
1.1 VÝVOJ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ V ROCE 2023 A VÝHLED NA ROK 2024 .....	8
1.2 DEKOMPOZICE FISKÁLNÍHO ÚSILÍ .....	16
<b>2 DLOUHODOBÁ MAKROEKONOMICKÁ PROJEKCE .....</b>	<b>18</b>
2.1 REÁLNÁ KONVERGENCE.....	18
2.2 DEMOGRAFICKÁ PROJEKCE.....	19
2.3 REÁLNÉ MZDY A PRVOTNÍ ROZDĚLENÍ DŮCHODŮ .....	25
<b>3 VÝDAJE A PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI.....</b>	<b>26</b>
3.1 DŮCHODOVÝ SYSTÉM .....	26
3.1.1 <i>Starobní důchody</i> .....	27
3.1.2 <i>Invalidní důchody</i> .....	31
3.1.3 <i>Pozůstalostní důchody</i> .....	32
3.1.4 <i>Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému</i> .....	33
3.2 ZDRAVOTNICTVÍ .....	34
3.3 PENĚŽITÉ NEDŮCHODOVÉ SOCIÁLNÍ DÁVKY A DLOUHODOBÁ PÉČE.....	35
3.4 ŠKOLSTVÍ.....	37
3.5 VÝDAJE SPOJENÉ S KONVERGENČNÍMI EFEKTY A DALŠÍ VÝDAJE .....	38
3.6 PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI .....	40
<b>4 SALDO A DLUH SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ .....</b>	<b>42</b>
4.1 PRIMÁRNÍ SALDO .....	42
4.2 ÚROKOVÉ NÁKLADY.....	42
4.3 VÝVOJ DLUHU .....	43
4.4 UKAZATEL MEZERY UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCÍ .....	44
<b>5 ALTERNATIVNÍ SCÉNÁŘE A DOPLŇKOVÉ ANALÝZY .....</b>	<b>45</b>
5.1 ZRYCHLENÍ RŮSTU PRODUKTIVITY V DŮSLEDKU TECHNOLOGICKÉHO VÝVOJE .....	45
5.2 ODLIŠNÉ VARIANTY DEMOGRAFICKÉ PROJEKCE .....	45
5.3 DOPAD REFORMY DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU .....	47
5.4 MEZIGENERAČNÍ ÚČTY V RÁMCI DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU.....	52
5.4.1 <i>Generačně specifické výdaje a příjmy</i> .....	52
5.4.2 <i>Mezigenerační účty a důchodový systém</i> .....	54
5.5 SROVNÁNÍ S PŘEDCHOZÍ ZPRÁVOU O DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI .....	57
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>59</b>
<b>DODATKY .....</b>	<b>60</b>



## Úvod a shrnutí hlavních trendů

Jedním ze zásadních úkolů Národní rozpočtové rady („NRR“) dle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů („Zákon“), je pravidelné každoroční vypracování **Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí** („Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti“) a v souladu s ustanovením § 21 Zákona její předložení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR k projednání.

Stejně jako v minulých Zprávách o dlouhodobé udržitelnosti, i v té letošní NRR vyhodnocuje situaci českých veřejných financí primárně ze **střednědobého a dlouhodobého hlediska**. V prvním případě je zásadním hodnotícím ukazatelem aktuální a očekávaná výše strukturálního salda, ve druhém pak projektovaný vývoj veřejného dluhu v horizontu 50 let, který modelově přibližuje rozsah dlouhodobé fiskální nerovnováhy.

Pokud loňská Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti konstatovala, že veřejné finance se nacházejí na pomyslné **křížovatce mezi dlouhodobou neudržitelností a návratem k uměřenému fiskálnímu hospodaření** typickému pro ČR do příchodu pandemie COVID-19, lze v letošním roce ve střednědobé i dlouhodobé perspektivě spatřit **první náznaky naděje na postupné zlepšování strukturální fiskální nerovnováhy**. Jinými slovy, jde o opatrné vykročení směrem k udržitelnějším veřejným financím v budoucnu. Samozřejmě pouze za předpokladu, že trendy analyzované v letošní Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti se udrží, již schválené změny budou zachovány a plánované reformy budou realizovány. Tedy že nebude docházet k postupnému drolení nastoupeného trendu.

Z hlediska celkového deficitu sektoru veřejných institucí lze nyní již poměrně bezpečně rozdělit posledních pět let do zhruba tří období. **V letech 2020–2021, tedy v průběhu pandemie COVID-19, se deficit pohyboval mezi 5–6 % HDP** a veřejné finance zaznamenaly prudké zhoršení své rovnováhy. **Mezi lety 2022 a 2023, tedy v pocovidovém období** znamenáném energetickou krizí, malátným ekonomickým ožíváním z pandemie a konfliktem na Ukrajině, **se deficity posunuly pod hladinu 4 % HDP**. Okolo této hladiny by velmi pravděpodobně oscilovaly i nadále, pokud by vláda nezačala s programem postupné konsolidace veřejných financí, jež avizovala ve svém vládním prohlášení. **Ten, zhmotněný v tzv. konsolidačním balíčku, by měl posunout deficity pod hladinu 3 % HDP** (výsledek plánovaný a očekávaný v letošním roce by se měl pohybovat v rozpětí 2,3–2,5 % HDP) a dále je na této či spíše lepší hladině udržovat v letech následujících. I z tohoto důvodu koneckonců konsolidační program a také zamýšlené změny penzijního systému (viz dále) ve svých principech – nikoli nutně

v jednotlivých zvolených opatřeních a jejich kalibraci – podporovala také NRR, jak bylo konstatováno v loňské Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti.

NRR také aktivně podporovala myšlenku, že **mimořádné fiskální výdaje související s energetickou a válečnou krizí** se vláda rozhodla vyrovnat též zajištěním **dočasných dodatečných příjmů, a nikoli je profinancovat pouze na vrub deficitu**. Nicméně v okamžiku, kdy se situace normalizuje a kdy mimořádné a neopakovatelné výdaje veřejné rozpočty již nemají, by i tyto mimořádné nástroje měly z arzenálu fiskální politiky odejít tak, aby nevznikl „rozpočtový návyk“ spotřebovávat mimořádné příjmy na běžné výdaje. To platí bez ohledu na fakt, že časové rozložení takovýchto výdajů v jednotlivých letech nebylo synchronní s časovým rozložením příjmů, což může při povrchním pohledu zamlžovat či zatemňovat jejich logickou souvztažnost.

Avšak jakkoli uvedené konsolidační pokusy přinášejí již zmíněná číselná zlepšení do trajektorie celkového deficitu, jak ukazuje první kapitola Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti, **na úrovni strukturálního salda se zatím dramatické změny k lepšímu neodehrávají**. Pokud na vrcholu covidové fiskální expanze strukturální deficit přesahoval 3 % HDP, pak na **konci letošního roku se bude stále pohybovat nad 2 % HDP**. To je dle NRR hodnota stále neumožňující označit veřejné rozpočty za střednědobé i dlouhodobě zcela stabilní a zdravé.

Po sporech mezi NRR a Ministerstvem financí České republiky („MF ČR“) v letech 2022–2023 o výklad numerických limitů pro strukturální saldo v Zákoně, **dochází od letošního roku v této oblasti k pozitivnímu posunu**. Zmíněný tzv. konsolidační balíček vlády totiž v Zákoně nově stanovuje zcela jasnou numerickou trajektorii zlepšování strukturálního salda až do roku 2027. To ukotvuje, rámuje a také omezuje voluntarismus v rozpočtovém procesu nejen pro tuto, ale i pro příští vládu a stanovuje zřetelnou politickou ambici zůstat na cestě k udržitelným veřejným financím až do jejího úplného konce.

Pokud by však věcně mělo být analyzováno, proč k výraznému zlepšování strukturálního salda nedochází ani přes uvedené konsolidační úsilí, lze ve stručnosti konstatovat, že oproti některým úsporám veřejných výdajů a nárůstu některých příjmů dochází průběžně ze strany vlády ke zvyšování výdajů jiných a v řadě případů také nově k jejich indexaci, jak již konstatovala loňská Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti. Zároveň stále platí, že minulá léta přinesla též podvazování některých trvalých, tedy strukturálně relevantních příjmů. Lze jen dodat, že zmíněná neblahá **tendence k indexaci výdajů pokračuje, a byť se ne vždy týká zásadních položek, jako je obrana či školství (např. též platy politiků na**

**úrovni místních vlád, odměny interních doktorandů na vysokých školách), tak jako trend působí obecně proti říditelnosti veřejných financí v budoucnu.** Dalším faktorem, který omezuje redukci strukturálního salda, je nárůst nákladů na dluhovou službu. Kombinace jak vyšších úrokových sazeb, tak i růstu nominální výše veřejného dluhu vede k tomu, že v roce 2024 bude vynaloženo na úrokové platby 1,4 % HDP, zatímco v roce 2019 to byla polovina. Na české veřejné finance tak doléhá zadlužování z minulých let.

Z aktuálních trendů lze také zmínit i dlouhodobé narůstání významu ostatních, tedy nedaňových příjmů veřejného sektoru, jakými jsou například příjmy z prodeje emisních povolenek.

Dodejme jen, že mimořádnost vývoje v letech 2022–2023 měla svůj dopad také **na vykazování mezinárodně srovnatelného, tedy aktuálního, salda hospodaření sektoru veřejných institucí v obou letech.** Prvotně vykázané saldo pro rok 2022 bylo následně vylepšeno. Díky materiálně významnému výběru doplatků na dani z příjmů právnických osob v roce 2023 (který ovšem věcně, aktuálně, spadal do roku 2022) bylo nezbytné saldo přehodnotit na lepší úroveň. V roce 2023 zase bylo prvotně vykázané saldo zhoršeno poté, co notifikovaný deficit věcně rozporoval Eurostat a z příjmů státního rozpočtu odečetl tu část vyplacené dividendy od státem spoluvlastněné společnosti, kterou považoval již nikoli za příjem, ale za symetrické snížení hodnoty účasti státu v této firmě. Následně pak došlo opět k pohybu u vybírané daně z příjmů právnických osob. Zjevně mimořádné výsledky korporátního sektoru v roce 2022 nepokračovaly stejně intenzivně i v roce 2023, a z toho vyplývající vratky této daně v roce 2024 začaly naopak zpětně saldo roku 2023 zhoršovat. Nic z toho by nenastalo, nebýt souběhu energetické a inflační krize let 2021–2023, který na poměrně dlouhou dobu zcela rozkymácel stabilitu a předvídatelnost klíčových makroekonomických veličin v ekonomice.

K tomu přibyla v roce letošním ještě další významná okolnost, konkrétně **mimořádná revize národních účtů ze strany Českého statistického úřadu**

(„ČSÚ“). Ten, kromě běžné revize let 2021 a 2022, provedl také celkovou revizi hlavních makroagregátů od roku 1990 do současnosti, což zřetelně zasáhlo všechny poměrové ukazatele. A to samozřejmě včetně těch, které se týkají veřejných financí. Uvedená revize údaje o schodku hospodaření sektoru veřejných institucí za léta pandemie COVID-19 a za postpandemická léta posunula na lepší úroveň, tedy ke schodkům nižším.

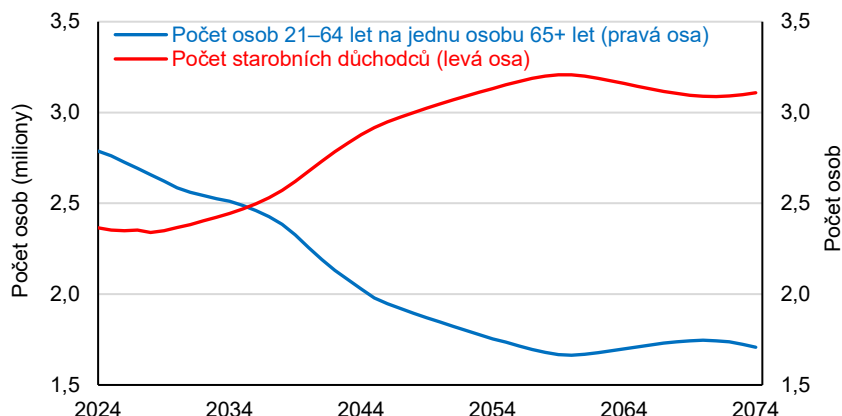
Všechny průběžné úpravy se však typicky odehrávaly za desetinnou čárkou salda hospodaření sektoru veřejných institucí, čili neměnily v jádru hlavní příběh fiskální politiky v ČR a ani dlouhodobé trendy jejího vývoje.

Z hlediska dlouhodobé rovnováhy veřejných financí byl rok 2023 přelomový proto, že vláda **představila konkrétní záměr tzv. Velké důchodové reformy, která je v době publikování tohoto textu projednávána zákonodárci.** Po omezení mimořádné valorizace důchodů a tzv. Malé důchodové reformě, které byly schváleny v roce 2023, by zamýšlená kombinace všech těchto úprav systému měla přinést výrazné zlepšení dlouhodobé udržitelnosti penzijního systému jako páteře udržitelnosti celých veřejných financí (viz třetí a pátou kapitolu).

**Díky uvedeným popsaným změnám v penzijním systému, doprovázeným změnami demografické projekce ze strany ČSÚ** (viz druhou kapitolu) pak v součtu letošní Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti v porovnání s tou předchozí **vyznívá z hlediska hodnocení udržitelnosti veřejných financí výrazně optimističtější.** Dluh na konci projekce se v základním scénáři snížil z 311 % HDP na 217 % HDP a okamžik nárazu na tzv. dluhovou brzdu se posunul poměrně zřetelně za rok 2030.

Dodejme také, že v průběhu roku 2023 byla vytvářena nová rozpočtová pravidla v rámci Evropské unie, přičemž k jejich definitivnímu schválení došlo v roce 2024. Popis a analýza této změny je však předmětem jiného dokumentu NRR, konkrétně *Zprávy o plnění pravidel o rozpočtové odpovědnosti*, kterou dle požadavků Zákona NRR taktéž vydává v letošním roce.

## KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ dle základního scénáře

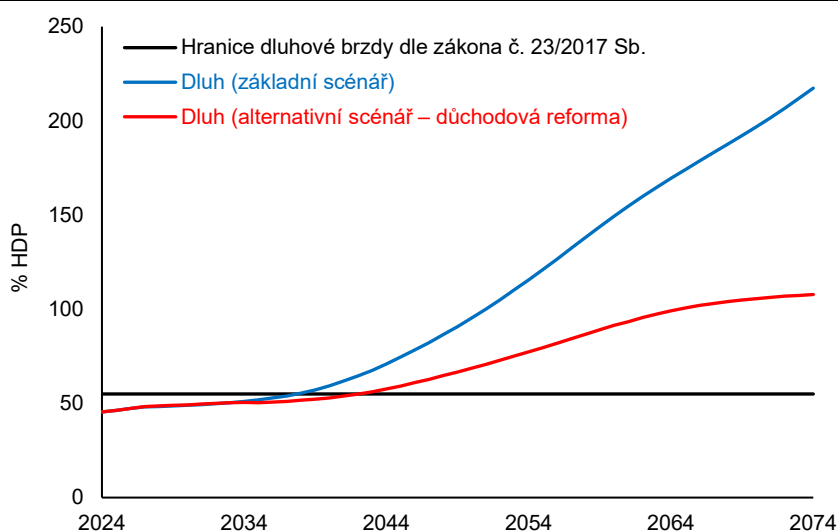


Počet starobních důchodců bude kulminovat kolem roku 2059, kdy by jich mělo být přibližně

**3,2 milionu.**

Počet osob ve věku 21–64 let na jednoho občana staršího 65 let klesne kolem roku 2060 až na

**1,66.**

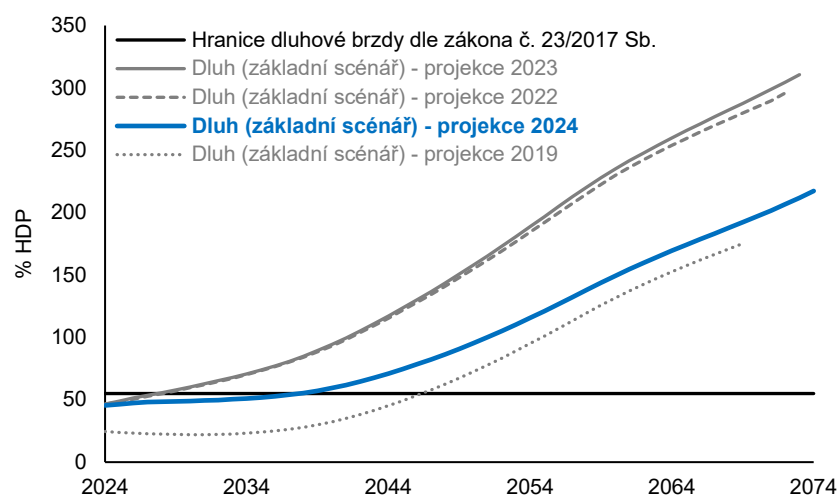


Poměr dluhu sektoru veřejných institucí na HDP by při zachování současného nastavení daňových a výdajových politik mohl na konci 50letého horizontu dosáhnout až

**217 % HDP.**

Pokud bude provedena tzv. důchodová reforma, pak by při dodržování těchto změn mohl poměr dluhu k HDP na konci projekce být nižší a dosáhnout

**108 % HDP.**



Poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP je v základním scénáři na konci 50letého horizontu

**o 94 p. b. nižší,**

než byl v projekci v roce 2023. Dle aktuální projekce by náraz na dluhovou brzdou mohl nastat v roce

**2038,**

tedy o deset let později oproti minulé projekci.

## Mezera udržitelnosti veřejných financí

Dluh nepřesáhne hranici dluhové brzdy (55 % HDP) na konci 50letého horizontu projekce, pokud bude primární strukturální saldo sektoru veřejných institucí od roku 2024 do roku 2074 každoročně lepší

**o 3,78 % HDP.**

## 1 Výchozí stav

V rámci této kapitoly se zaměřujeme na shrnutí ekonomického vývoje a hospodaření sektoru veřejných institucí v roce 2023 a na výhled pro aktuální rok 2024. MF ČR v Konvergenčním programu České republiky a v Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2025 až 2027 sice uveřejnilo predikci pro veřejné finance na další tři

roky (tj. 2025–2027),<sup>1</sup> ČSÚ<sup>2</sup> však v červnu 2024 zveřejnil revize národních účtů. Citované materiály MF ČR vydané v dubnu 2024 tyto revize nebraly v potaz. Srpnová makropredikce MF ČR<sup>3</sup>, která již revize v úvahu brala, tuto predikci neobsahovala. Proto se na následující tři léta (2025–2027) nezaměřujeme.

### 1.1 Vývoj sektoru veřejných institucí v roce 2023 a výhled na rok 2024

Reálný hrubý domácí produkt („HDP“) České republiky se v roce 2023 meziročně snížil o 0,1 %.<sup>4</sup> Jednalo se o druhý rok za poslední dekádu, kdy došlo k meziročnímu poklesu reálného HDP.<sup>5</sup> V roce 2023 k poklesu přispěla změna stavu zásob (–2,7 p. b.), kdy podniky použily nahromaděné zásoby z předchozích let (hlavně rok 2021, částečně 2022), v nichž zásoby naopak vytvářely z obav o plynulost výroby spojených s narušenými globálními dodavatelsko-odběratelskými řetězci. Záporný příspěvek zaznamenaly výdaje na konečnou spotřebu domácností (–1,4 p. b.) odrážející jednak meziroční pokles průměrné reálné mzdy již druhý rok v řadě<sup>6</sup> (–9,4 % v roce 2022; –2,4 % v roce 2023) a také zvýšenou tvorbu úspor kvůli strachu z doznívající inflační vlny a nejistotě o budoucím vývoji ekonomiky. Saldo služeb k meziroční změně HDP nepřispělo (tj. příspěvek byl prakticky nulový, 0,0 p. b.). Vývoj reálného HDP naopak v roce 2023 podpořil zahraniční obchod se zbožím (2,6 p. b.) zrcadlící snížené ceny i objemy dovážených minerálních paliv a mírný růst vývozu strojů a dopravních prostředků. Tvorba hrubého fixního kapitálu rovněž přispívala pozitivně (0,7 p. b.) k vývoji reálného HDP. Investice soukromého sektoru byly tlumeny restriktivní měnovou politikou a vývojem německé ekonomiky (hlavní

partner v mezinárodním obchodě). Sektor veřejných institucí se na celkových investicích v ekonomice v roce 2023 podílel sice necelými 18 %, avšak značně přispíval k meziročnímu růstu tvorby hrubého fixního kapitálu. K financování své investiční aktivity užíval jak domácích zdrojů, tak zdrojů z EU (mj. poslední rok pro čerpání prostředků z programového období 2014–2020). K vývoji reálného HDP přispěly v roce 2023 kladně též výdaje vlády na konečnou spotřebu (0,7 p. b.), jejichž růst byl ovlivněn mj. zvýšenou mezispotřebou a náhradami zaměstnanců. Česká ekonomika se v roce 2023 z pohledu hospodářského cyklu nacházela pod svým potenciálem, produkční mezera dosáhla dle srpnové makropredikce MF ČR –1,2 % potenciálního produktu.

Saldo hospodaření sektoru veřejných institucí v roce 2023 bylo –3,5 % HDP.<sup>7</sup> Výsledek zatížil nejvíce deficit ústředních vládních institucí (4,4 % HDP) a nepatrně deficit fondů sociálního zabezpečení (0,1 % HDP). Subsektor místních vládních institucí naopak dosáhl přebytku 0,9 % HDP.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> MF ČR (duben, 2024): Konvergenční program České republiky; MF ČR (duben, 2024): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí ČR na léta 2025 až 2027.

<sup>2</sup> Blíže viz <https://csu.gov.cz/produkty/vysledky-mimoradne-revize-narodnich-uctu>. Změny vyplývající z revizí národních účtů jsou v první kapitole promítnuty. Ve zbylých kapitolách Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti nikoliv.

<sup>3</sup> MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky. Změny vyplývající z vydání této makropredikce jsou v první kapitole promítnuty. Ve zbylých kapitolách Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti nikoliv.

<sup>4</sup> MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky.

<sup>5</sup> Prvním obdobím byl pandemický rok 2020 (snížení produktu o 5,3 %).

<sup>6</sup> Viz [https://csu.gov.cz/produkty/hmu\\_cr](https://csu.gov.cz/produkty/hmu_cr).

<sup>7</sup> Neuvažujeme-li odhady salda sektoru veřejných institucí (či jeho poměru k HDP) za rok 2023 z počátku roku 2024, pak během roku 2024 docházelo k častým změnám salda a jeho poměru. MF ČR v rámci své dubnové makropredikce z roku 2024 uvádělo saldo ve výši –240 mld. Kč a –3,3 % HDP (tyto údaje byly převzaty od ČSÚ, který je v rámci tzv. prvních notifikací zasílal Eurostatu a publikoval počátkem dubna 2024). Koncem dubna 2024 vydaný Konvergenční program již obsahoval hodnoty salda pro rok 2023 za sektor veřejných institucí ve výši –268 mld. Kč a –3,7 % HDP. Tento rozdíl byl způsoben změnami fiskálních dat v rámci prvních notifikací Eurostatem během dubna 2024. [Důvodem rozdílu se věnuje též box 1 v NRR (2024): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023.] Revize národních účtů publikované ČSÚ koncem června 2024 mj. změnily výši HDP za rok 2023. Hodnota salda sektoru sice zůstala téměř beze změny (došlo k navýšení o 10 mil. Kč), avšak poměr salda k HDP se změnil na 3,5 % HDP kvůli zvýšenému nominálnímu HDP za rok 2023. MF ČR ve své srpnové makropredikci uvádí hodnoty salda sektoru –292 mld. Kč a –3,8 % HDP. Zhoršení salda za rok 2023 ve výši 23,2 mld. Kč oproti údajům uváděným ČSÚ po revizi národních účtů nastalo vlivem nižšího výnosu daně z příjmů právnických osob a odvodu z nadměrných příjmů výrobců elektřiny. Hodnota salda uváděná v srpnovém materiálu MF ČR však dosud nebyla notifikována. ČSÚ uveřejní hodnoty salda sektoru veřejných institucí v rámci tzv. druhých notifikací až v říjnu 2024. Proto v této kapitole pracujeme s údaji o celkovém saldu sektoru veřejných institucí (a jeho subsektorech) publikovanými ČSÚ, které byly potvrzeny Eurostatem v rámci prvních notifikací, viz ČSÚ (2024): Veřejná databáze, Deficit/přebytek vládních institucí, stav dluhu a související údaje [přístup dne 23. srpna 2024].

<sup>8</sup> ČSÚ (2024): Veřejná databáze, Deficit/přebytek vládních institucí, stav dluhu a související údaje. Detailně též NRR (2024): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023, kde NRR analyzuje vývoj přebytků a jejich alokaci v období 2013–2023 (viz box 4).

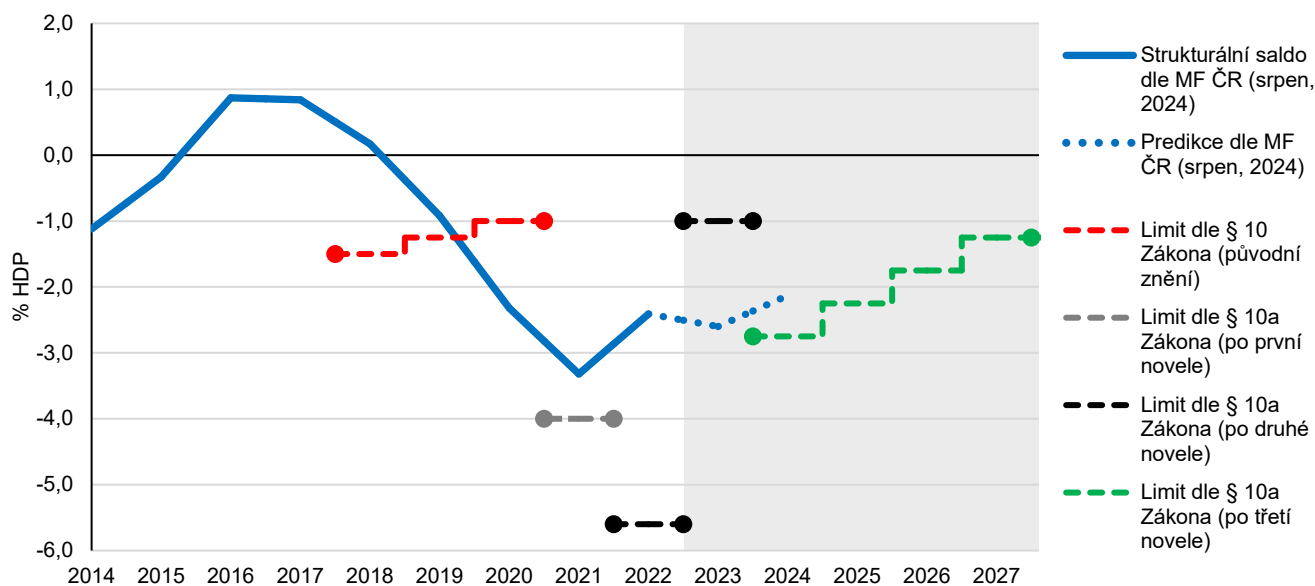


Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2023 vykázalo hodnotu  $-2,3$  % HDP<sup>9</sup> (graf 1.1.1, modrá čára). Takto vysoký strukturální deficit odráží změny ve struktuře příjmů a výdajů sektoru, které se datují především do období pandemie COVID-19 (léta 2020 a 2021). Zvýšení strukturálního deficitu během pandemie umožnily dvě novely Zákona. V původním ustanovení § 10 Zákona limitoval strukturální saldo na  $-1$  % HDP (viz červenou přerušovanou čáru v grafu 1.1.1). První novela Zákona z dubna 2020 v ustanovení § 10a určila tento limit pro rok 2021 ve výši  $-4$  % HDP (viz šedou přerušovanou čáru v grafu 1.1.1).<sup>10</sup> Druhá novela Zákona ze závěru roku 2020 specifikovala v ustanovení § 10a mechanismus pro výpočet limitu strukturálního salda pouze pro rok 2022. Tento limit byl stanoven na  $-5,6$  % HDP (viz černou přerušovanou čáru v grafu 1.1.1). Dle výkladu NRR ustanovení § 10a v rámci druhé novely Zákona nespécifikovalo limit pro rok 2023 a období po něm, a proto mělo dojít k znovunastolení limitu strukturálního salda dle původního znění Zákona (tj.  $-1$  % HDP).<sup>11</sup>

Rok 2023 přinesl snahy o konsolidaci veřejných financí, v rámci nichž proběhla třetí novela Zákona (provedená zákonem č. 349/2023 Sb.<sup>12</sup>). Tato novela Zákona stanovuje trajektorii snižování limitu strukturálního deficitu počínající rokem 2024 a pokračující další léta 2025–2027 (viz zelenou přerušovanou čáru v grafu 1.1.1) až k dosažení 1% hranice poměru strukturálního deficitu k HDP uvedené v původním znění Zákona před novelami.

Pro rok 2024 odhaduje MF ČR ve své srpnové predikci strukturální saldo na  $-2,1$  % HDP (viz modrou tečkovanou čáru v grafu 1.1.1). Tento odhad je však zatížen řadou nejistot, mj. nižším nežli plánovaným příjmem z prodeje emisních povolenek (viz box 1.1) či zaznívajícimi požadavky na navýšení běžných výdajů z řad některých rozpočtových kapitol (avšak bez alespoň proporcionálního snížení výdajů v jiných resortech vzhledem k omezenému prostoru pro zapojení nároků z nespotebovaných výdajů).

**Graf 1.1.1 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí**



Zdroj: MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky, Zákon (různá znění); výpočty NRR.

Pozn.: strukturální saldo za rok 2023 je odvozeno z celkového salda sektoru veřejných institucí  $-3,8$  % HDP dle MF ČR (srpen, 2024); Makroekonomická predikce ČR. Tato hodnota salda pro rok 2023 ještě nebyla publikována ČSÚ v rámci tzv. druhých notifikací (říjen 2024). Proto strukturální saldo pro rok 2023 uvedené v tomto grafu považujeme za predikci a v textu Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti uvádíme celkové saldo sektoru pro rok 2023 ve výši  $-3,5$  % HDP (dle prvních notifikací z dubna 2024), resp. z něj odvozené strukturální saldo dle úprav uvedených v poznámce pod čarou č. 9.

<sup>9</sup> Při výpočtu strukturálního salda bylo užito celkové saldo sektoru veřejných institucí dle ČSÚ (2024): Veřejná databáze, Deficit/přebytek vládních institucí, stav dluhu a související údaje [přístup dne 23. srpna 2024]. Důvody uvádí poznámka pod čarou č. 7. Cyklická složka salda a jednorázové a jiné přechodné operace byly převzaty z MF ČR (srpen, 2024); Makroekonomická predikce České republiky. V grafu 1.1.1 je uvedena hodnota strukturálního salda pro roky 2023 a 2024 dle MF ČR (srpen, 2024). Jelikož za rok 2023 ještě nejsou data za saldo sektoru veřejných institucí potvrzena v rámci tzv. druhých notifikací, považujeme údaj o saldu v grafu 1.1.1 pro rok 2023 rovněž za predikci.

<sup>10</sup> První novela Zákona též stanovila zlepšování strukturálního salda o 0,5 % HDP každý rok po roce 2021. To by implikovalo návrat k jedno-percentní hranici deficitu v roce 2027. Tato trajektorie není z důvodu zachování přehlednosti v grafu uvedena.

<sup>11</sup> První a druhou novelou Zákona přibližuje box 2.1 v NRR (2022); Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

<sup>12</sup> Zákon č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

### Box 1.1 Problematika odhadu výnosů z aukcí emisních povolenek

Emisní povolenky jsou hlavním nástrojem k regulování množství emisí skleníkových plynů v Evropské unii v rámci tzv. Evropského systému pro obchodování s emisemi (EU ETS). Pro počet emisních povolenek je stanovený strop, který udává maximální množství emisí, jež mohou být emitovány zařízeními, které jsou součástí EU ETS. Aby bylo docíleno regulace (snížení) emisí a dosažení evropských klimatických cílů, je emisní strop každoročně snížen.

Část povolenek uděluje Evropská unie vybraným zařízením bezplatně. Zbylá část povolenek je dražena jednotlivými členskými státy a provozovatelé zařízení (např. elektrárny a další provozy) mohou povolenky kupovat prostřednictvím aukce na primárním trhu (přímo od členského státu) nebo na sekundárním trhu, kde mohou zařízení směňovat povolenky i mezi sebou. Výnosy z prodeje emisních povolenek na primárním trhu jsou tak příjmem daného členského státu.

Část povolenek je však vyčleněna a dražena v rámci fondů, jako je například Modernizační fond, Inovační fond nebo nově také Sociální klimatický fond. Pro financování fondů je vyčleněna i část povolenek, která by jinak byla určena k dražbě členskými státy. Emisní povolenky v rámci Modernizačního fondu jsou v českém prostředí také označovány jako „zelené povolenky“. Na rozdíl od emisních povolenek dražených členskými státy (jinak označované také jako „žluté povolenky“) jsou ale zelené povolenky výhradně určeny vybraným členskými zeměmi včetně České republiky a jsou draženy Evropskou investiční bankou.

Od roku 2024 je navíc možné využít výnosy z aukcí žlutých povolenek pouze na účely definované směrnicí EU ETS<sup>13</sup>.

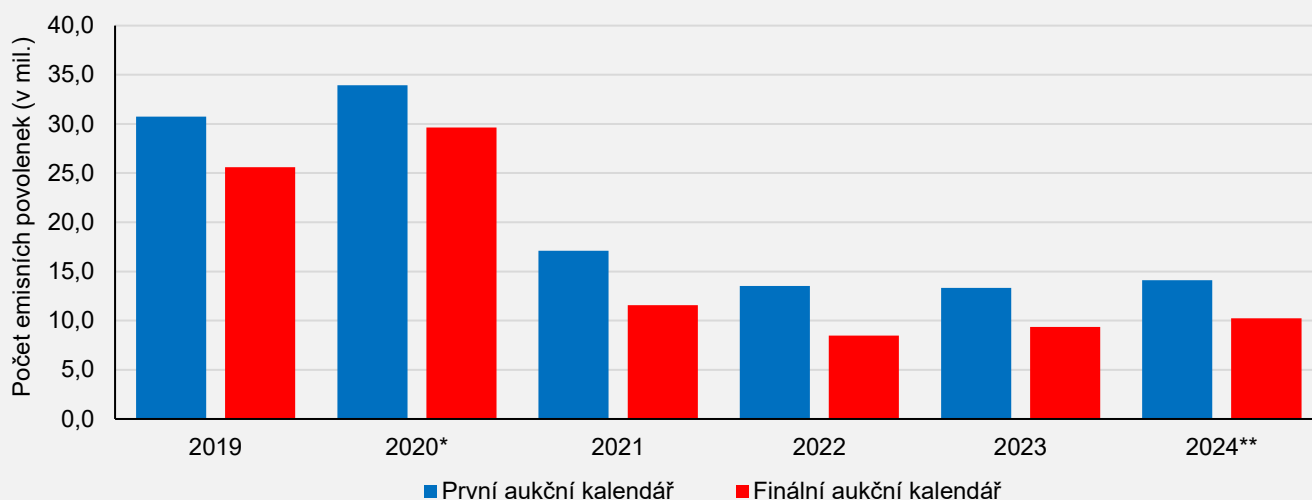
Pro odhad výnosů ze žlutých povolenek je potřeba určit množství povolenek, které budou za členský stát vydraženy, odhadnout cenu emisních povolenek a měnový kurz.

Množství vydražených povolenek je odvozeno na základě celounijního emisního stropu a podílu členského státu, který je odvozen na základě podílu ověřených emisí daného členského státu. Do výpočtu však vstupuje více faktorů. Například výpočet povolenek k aukcím pro tzv. stacionární zařízení (v ČR naprostá většina dražených povolenek) ovlivňují i odvody do tzv. Inovačního nebo Modernizačního fondu, nově také do tzv. Sociálního klimatického fondu a další odvody, které počet povolenek k dražbě dále snižují. Zásadním faktorem je ovšem tzv. Rezerva tržní stability (Market Stability Reserve).

Rezerva tržní stability („Rezerva“) funguje od roku 2019 a reguluje množství povolenek v oběhu, kdy jsou na základě celkového množství povolenek v oběhu emisní povolenky do Rezervy staženy, nebo z ní naopak uvolněny<sup>14</sup>. Evropská komise vydává informaci o celkovém množství povolenek v oběhu a o stažení či uvolnění povolenek v rámci mechanismu Rezervy zhruba v polovině roku. Pokud dojde ke stažení povolenek do Rezervy, jsou povolenky staženy po dobu 12 měsíců, a to od září do srpna. Mechanismus Rezervy tak ovlivní množství povolenek ve dvou rozpočtových letech, a je proto nutné odhadnout, zda dojde ke stažení (popř. uvolnění) povolenek a kolik jich bude staženo (uvolněno). Graf B1.1.1 uvádí počet emisních povolenek, které měly být vydraženy za Českou republiku dle prvního aukčního kalendáře a dle finálního aukčního kalendáře. Rozdíl představuje právě stažení emisních povolenek v průběhu roku do Rezervy tržní stability. Za dobu existence mechanismu Rezervy tržní stability tak bylo každý rok staženo zhruba 5,5 až 3,9 miliony povolenek, které by byly jinak draženy Českou republikou. Nezapočítání Rezervy tržní stability tak může výrazně ovlivnit plnění rozpočtu. Podíl stažených povolenek v druhé polovině roku na počtu povolenek dle prvního aukčního kalendáře navíc není stabilní, což komplikuje odhad konečného počtu emisních povolenek k dražbě. Zatímco v roce 2019 bylo v průběhu roku staženo do Rezervy tržní stability zhruba 17 % povolenek, které by byly jinak draženy Českou republikou dle prvního aukčního kalendáře, v roce 2024 to bylo 27 % a v roce 2022 dokonce 37 % povolenek.

<sup>13</sup> Směrnice Evropského parlamentu a rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003.

<sup>14</sup> Emisní povolenky je možné uvolnit z rezervy i na základě jejich ceny. Toto uvolnění je však málo pravděpodobné.

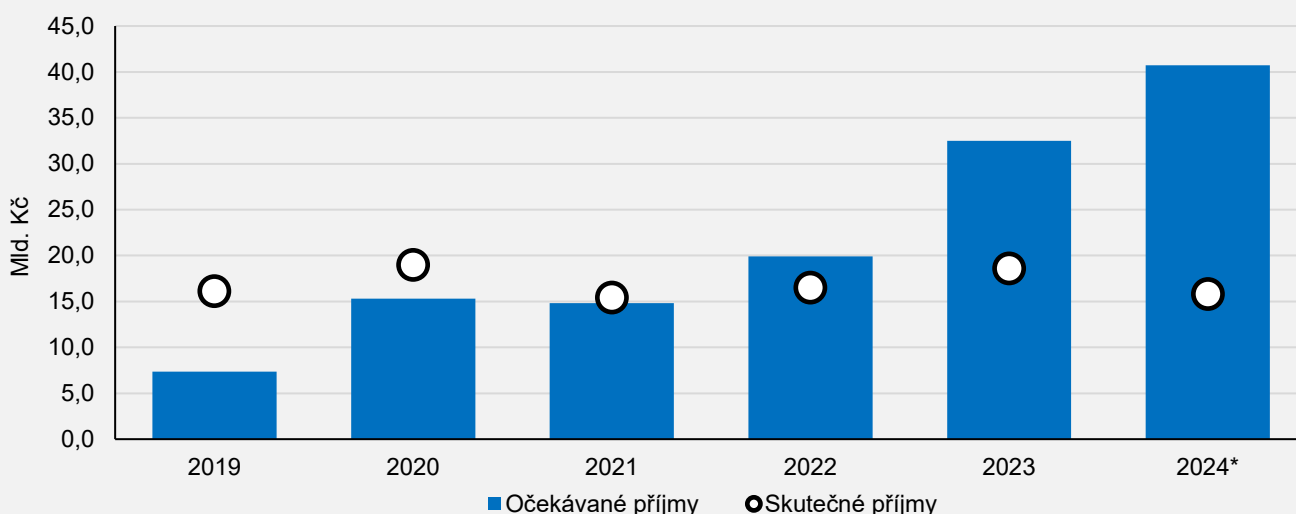
**Graf B1.1.1 Počet emisních povolenek dražených Českou republikou dle aukčního kalendáře**

Zdroj: EEX (2019–2023); výpočty NRR.

Pozn.: \*v roce 2020 bylo navíc upraveno množství emisních povolenek pro leteckou dopravu. V průběhu roku tak bylo staženo tisíc leteckých emisních povolenek pro ČR. Tato úprava nicméně nesouvisela s mechanismem Rezervy tržní stability. \*\*V roce 2024 se nejedná o finální aukční kalendář, ale pouze o počet povolenek dle aktualizovaného aukčního kalendáře po stažení povolenek do Rezervy tržní stability.

Dalším problematickým faktorem je odhad ceny emisní povolenky, která vykazuje vysokou volatilitu. Pro predikci ceny povolenky proto neexistuje zcela spolehlivá metodika. Vzhledem ke snižujícímu se množství emisních povolenek je možné se domnívat, že cena emisních povolenek dlouhodobě poroste. Tento předpoklad se nicméně v krátkém období nemusí naplnit. Příkladem je vývoj právě v posledním období. Zatímco v roce 2023 přesáhla cena povolenky v důsledku vysoké poptávky dokonce 100 EUR, na začátku roku 2024 došlo k výraznému poklesu, kdy cena povolenky v únoru klesla pod 60 EUR.

Pro odhad výnosů z aukcí emisních povolenek je proto potřeba zaměřit se na parametry, na jejichž základě je odhad tvořen. Jak ukazuje graf B1.1.2, v posledních dvou letech byly očekávané výnosy z aukcí emisních povolenek nadhodnoceny, což značí nejen nepřesnost v odhadu výnosů, ale také vytváří tlak na dodržení schváleného schodku státního rozpočtu. V roce 2024 byly ve schváleném státním rozpočtu očekávány příjmy ve výši 40,7 mld. Kč. Vzhledem k poklesu cen emisních povolenek a stažení zhruba 3,9 milionu povolenek, které by jinak byly draženy Českou republikou, do Rezervy tržní stability (viz graf B1.1.1) však lze očekávat realizovaný výnos o zhruba 25 mld. Kč nižší.

**Graf B1.1.2: Očekávané a skutečné příjmy z prodeje emisních povolenek**

Zdroj: Monitor státní pokladny (2024), EEX (2024), MF ČR (srpen, 2024); Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Pozn.: \*v roce 2024 se nejedná o skutečné příjmy, ale pouze o odhad při průměrné ceně povolenky 61,36 EUR a měnovém kurzu dle MF ČR (srpen, 2024); Makroekonomická predikce České republiky.

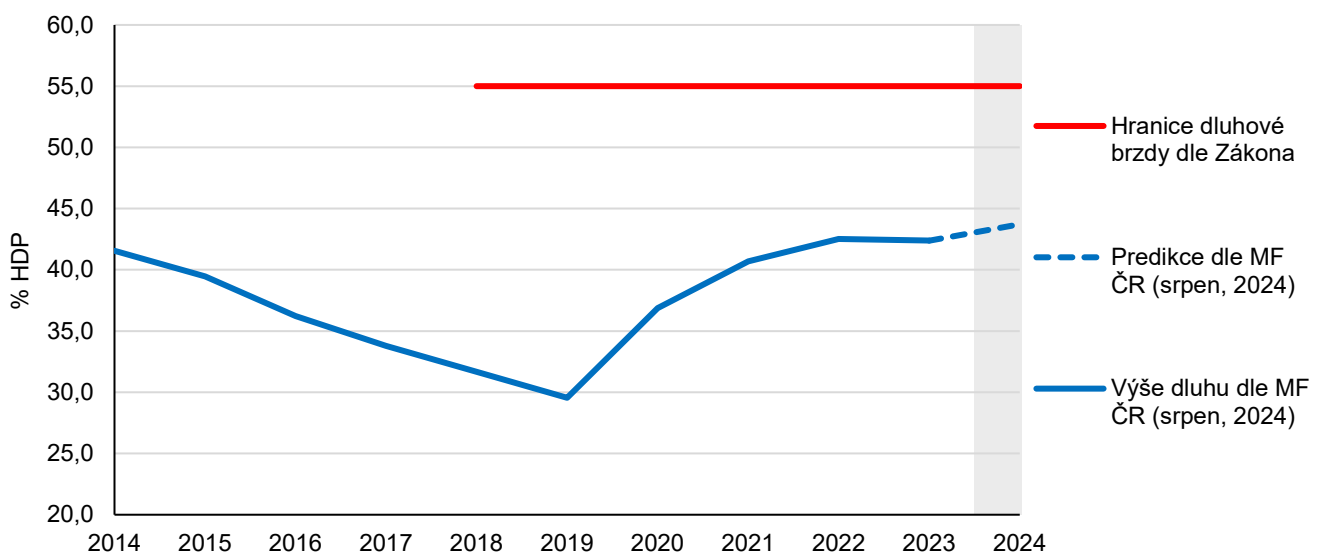
Deficitní hospodaření sektoru veřejných institucí se, za jinak stejných okolností, zrcadlí v nárůstu dluhu. Poměr dluhu k HDP dosáhl v roce 2023 hodnoty 42,4 % HDP a oproti roku 2022 se tento poměr snížil o 0,1 p. b. (viz graf 1.1.2). Tento mírný meziroční pokles poměru dluhu k HDP však nelze interpretovat jako jednoznačný úspěch prováděné fiskální politiky. Na vývoj poměru má vliv vedle primárního salda hospodaření sektoru veřejných institucí také (implicitní) úroková míra, SFA (stock-flow adjustment)<sup>15</sup>, vývoj reálného HDP a cenové hladiny<sup>16</sup>.

Ke snížení poměru dluhu k HDP v roce 2023 přispěl významně právě růst nominálního HDP (odrážející

významné zvýšení cenové hladiny)<sup>17</sup> a mírně též SFA. Položka SFA byla ovlivněna vyplacenou superdividendou sektoru veřejných institucí od korporace, která je tímto sektorem (spolu)vlastněna.<sup>18</sup> V opačném směru působil primární deficit (odrážející schodkové hospodaření sektoru), úrokové výdaje (vliv vysokých úrokových sazeb a stoupajícího dluhu v posledních letech) a mírný pokles reálného HDP.<sup>19</sup>

Revize národních účtů zveřejněná ČSÚ v červnu 2024 vedla mj. k mírnému nárůstu dluhu v roce 2023 (o cca 17 mil. Kč). Tento nárůst však „převážilo“ zvýšení nominálního HDP, které poměr dluhu sektoru k HDP snížilo (o cca 1,6 p. b.).

**Graf 1.1.2 Dluh sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu**



Zdroj: MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky, Zákon; výpočty NRR.

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí je kromě výše dluhu důležitá také struktura jeho držby. Jinými slovy záleží i na tom, které subjekty nakupují a drží státní dluhové cenné papíry (rezidenti a nerezidenti). Tento pohled je důležitý především proto, že u nerezidentů je vyšší pravděpodobnost výprodeje českých státních dluhopisů v případě zvýšené averze k riziku na finančních trzích.

Při zvyšování podílu dluhu v držbě nerezidentů dochází ke změně čisté investiční pozice země a v rámci úrokových plateb z tohoto dluhu i k odlivu důchodů do zahraničí, což negativně působí na bilanci prvotních důchodů. Z hlediska hodnocení rizikovosti struktury veřejného zadlužení by případný masivní výprodej domácího dluhu zahraničními investory pravděpodobně vyvolal nejen pohyb měnového

<sup>15</sup> SFA zachycuje rozdíl mezi změnou dluhu a saldem hospodaření sektoru veřejných institucí za dané období. SFA tak „rozvolňuje“ vztah mezi dluhem a saldem. SFA tudíž může dluh zvyšovat či snižovat, aniž by jeho změna odpovídala saldu. Kvůli existenci SFA tedy nelze automaticky považovat dluh sektoru veřejných institucí za pouhý součet předchozích sald hospodaření sektoru. SFA má tři základní komponenty: a) čisté pořízení finančních aktiv, b) metodické úpravy, c) statistická diskrepance. Zásadní je obvykle první komponenta, ostatní mají menší význam. Čisté pořízení finančních aktiv může ovlivnit emise dluhových cenných papírů sektorem veřejných institucí, kdy výnos z emise není užít na financování současných výdajů, ale slouží k vytvoření rezervy pro financování výdajů v budoucnu. Emise vládních cenných papírů tak jen využívá vhodných podmínek na finančních trzích, aniž by takto získané prostředky byly aktuálně potřeba. Dále čisté pořízení finančních aktiv ovlivňují např. příjmy z privatizace. Detaily o vývoji SFA nabízí pravidelná zpráva vydávaná Eurostem, viz aktuálně Eurostat (2024): Stock-flow adjustment for the Member States, the euro area and the EU, for the period 2020–2023 (as reported in the April 2023 EDP notification) nebo též NRR (2024): Průvodce světem veřejného dluhu.

<sup>16</sup> Vývoj cenové hladiny v tomto případě zachycuje deflátor HDP.

<sup>17</sup> Z toho nelze tvrdit, že vysoká míra inflace má pozitivní vliv na sektor veřejných institucí a jeho zadlužení. Negativní dopad stoupající cenové hladiny se odráží mj. v tlaku na zavádění dalších indexací, které ovlivní veřejné finance i v budoucnu, viz box 1 v NRR (2023): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2022 nebo box 1.1 v NRR (2023): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

<sup>18</sup> Blíže viz box 1 v NRR (2024): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023.

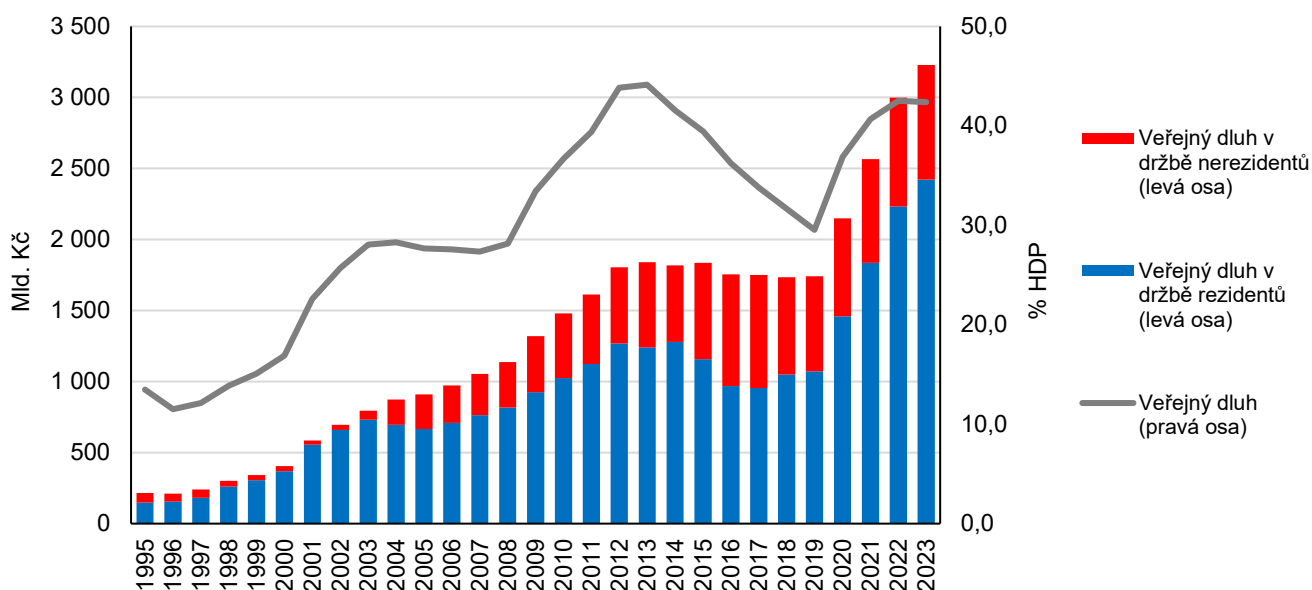
<sup>19</sup> Determinanty změny poměru dluhu k HDP přibližuje box 2 v NRR (2023): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2022.

kurzu, ale také zvýšil volatilitu tržních cen českých státních dluhopisů.

Od roku 2020, kdy pozorujeme vysoký nárůst každoroční nominální hrubé výpůjční potřeby, však dochází k výraznému zvyšování podílu domácích subjektů na držbě veřejného dluhu. Zatímco ke konci roku 2019 drželi rezidenti 61,6 % veřejného dluhu, ke konci roku 2023 drželi rovných 75,0 %. To je nejvíce od vstupu ČR do Evropské unie<sup>20</sup>. V rámci sektoru rezidentů hraje klíčovou roli pro absorpci státních dluhopisů zejména domácí bankovní sektor.

Nerezidenti tak ke konci roku 2023 drželi 25,0 % českého veřejného dluhu. ČNB považuje v souladu s mezinárodní praxí za kritickou hranici podílu držby veřejného dluhu zahraničními subjekty 25,9 %<sup>21</sup>. Riziko přelévání externích šoků na domácí finanční systém se tak v průběhu roku 2023 dále snížilo, neboť hranice 25,9 % byla od našeho vstupu do EU sice soustavně překračována, avšak v letech 2022 a 2023 podíl dluhu držený nerezidenty klesl pod tuto hranici, jelikož na konci roku 2022 a 2023 dosahoval 25,5 %, respektive 25,0 % (viz graf 1.1.3).

**Graf 1.1.3 Veřejný dluh dle držby rezidenty a nerezidenty**



Zdroj: ČNB (2024); výpočty NRR.

Zcela dominantní podíl na držbě veřejného dluhu domácími subjekty (rezidenty) mají finanční instituce (viz graf 1.1.4). K největšímu nominálnímu zvýšení (o 149 mld. Kč) v držbě veřejného dluhu došlo v roce 2023 opět u bankovního sektoru, který od roku 2021 drží dluh převyšující jeden bilion Kč. V držení domácích bank se ke konci roku 2023 nacházelo 45,0 % veřejného dluhu, což je o 1,5 p. b. více než v roce 2022 a o 13,9 p. b. více než v roce

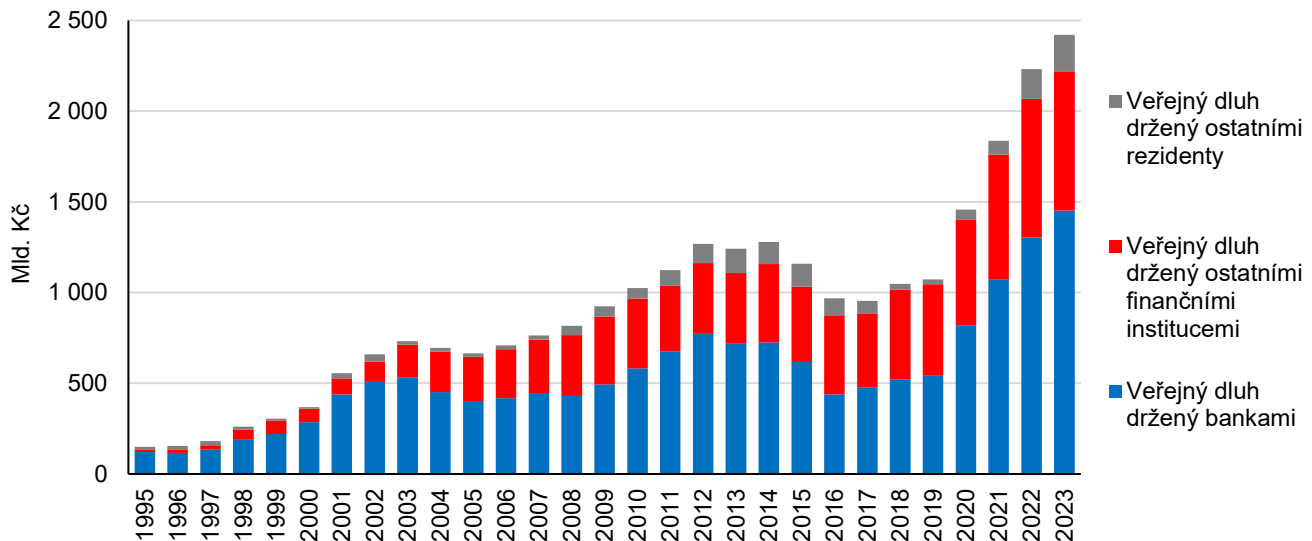
2019. Ke konci roku 2023 podíl českého veřejného dluhu v držbě bank na aktivech bankovního sektoru činil 14,7 %. Vzhledem k poměrně vysokému podílu státních dluhopisů v bilancích bank by eskalace svrchovaného rizika měla významné dopady do finančního systému. ČNB přitom na rizika koncentrace svrchované expozice upozorňovala již na konci roku 2020,<sup>22</sup> kdy hodnota domácích vládních dluhopisů tvořila 10,3 % celkových aktiv domácích bank.

<sup>20</sup> Veřejný dluh držený rezidenty tehdy činil 79,5 %.

<sup>21</sup> ČNB (2022): Zpráva o finanční stabilitě – jaro 2022.

<sup>22</sup> ČNB (2021): Zpráva o finanční stabilitě 2020/2021.

**Graf 1.1.4 Veřejný dluh držený rezidenty**



Zdroj: ČNB (2024); výpočty NRR.

Střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy emitované v domácí měně hrají i nadále klíčovou roli pro financování hrubé výpůjční potřeby státu, jejíž hodnota v roce 2023 činila 585,5 mld. Kč. Průměrná doba do splatnosti státních dluhopisů emitovaných v roce 2023 byla 8 let a 7 měsíců s průměrným výnosem 4,51 % p. a.<sup>23</sup> Vyšší průměrná doba do splatnosti u nově prodaných dluhopisů ovlivňuje i průměrnou dobu do splatnosti státního dluhu, která na konci roku 2023 dosáhla úrovně 6,4 roku, což představuje meziroční nárůst o 0,2 roku. České republice se daří

zachovávat nejvyšší rating ze zemí Visegrádské čtyřky a již několik let se ČR pohybuje nad průměrným ratingovým hodnocením zemí eurozóny.

V roce 2024 se předpokládá hrubá emise korunových státních dluhopisů v celkové jmenovité hodnotě „pouze“ v rozsahu 300 až 400 mld. Kč. Tato skutečnost je dána jednak nižším plánovaným schodkem státního rozpočtu oproti jeho skutečné výši v roce 2023 (o 36,5 mld. Kč) a také nižšími splátkami státního dluhu (o 159 mld. Kč) oproti roku 2023.

### Box 1.2 Veřejný/státní dluh dle držitele

Státní dluh lze chápat jako objem vydaných státních dluhopisů<sup>24</sup> pro krytí schodků (deficitů) státního rozpočtu za všechny předešlé roky. Do státního dluhu není zařazen dluh dalších jednotek centrální vlády (např. veřejných vysokých škol nebo Správy železnic), územních samospráv (krajů a obcí), mimorozpočtových fondů a ani zdravotních pojišťoven. Státní dluh je tedy podmnožinou dluhu veřejného, leč naprosto dominantní, v tuto chvíli tvořící zhruba 96 % veřejného dluhu ČR.

České státní dluhopisy nakupují buď subjekty, které řadíme do sektoru **rezidentů** (banky, penzijní fondy, pojišťovny, investiční fondy, domácnosti, územní samosprávy) nebo subjekty patřící do sektoru **nerezidentů** (zahraniční institucionální investoři). V historii ČR se odehrálo několik významných změn ve struktuře držitelů státních dluhopisů (a tedy držitelů veřejného dluhu).

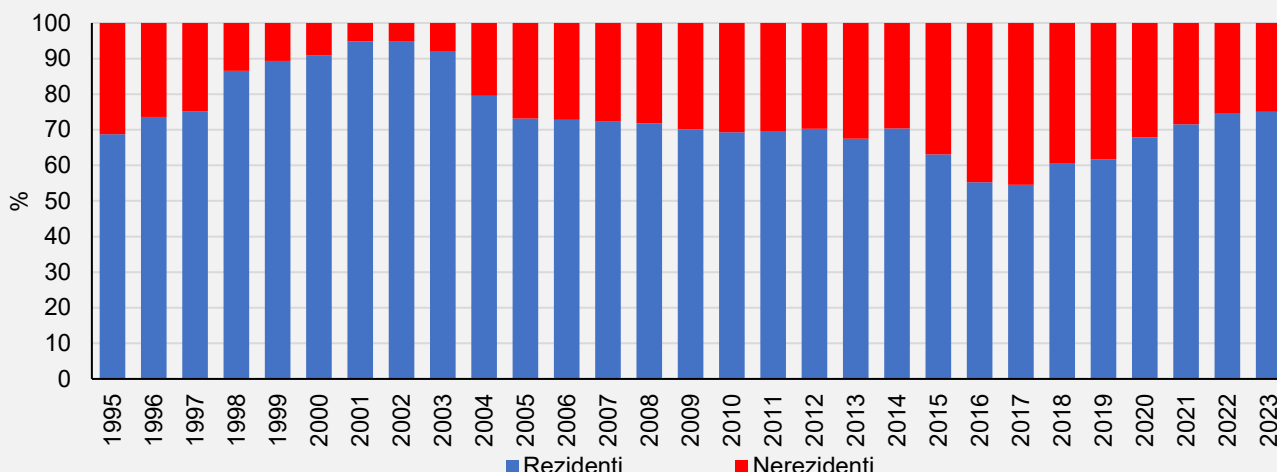
Veřejný dluh držený nerezidenty se mezi lety 1999–2004 pohyboval velmi nízko a v průměru za toto období dosahoval jeho podíl 7,6 % na celkovém dluhu. Po vstupu do EU veřejný dluh držený nerezidenty silně narostl a již na konci roku 2005 (rok a půl po vstupu do EU) činil jeho podíl na celkovém dluhu téměř 27,0 %. Až do roku 2014 se podíl nerezidentů na veřejném dluhu držel okolo 30 %. V letech 2015 až 2017 docházelo k výraznému nárůstu veřejného dluhu drženého nerezidenty, na konci roku 2017 činil podíl nerezidentů na držbě veřejného dluhu 45,4 %<sup>25</sup> (graf B1.2.1).

<sup>23</sup> Jedná se o průměrný výnos fixně úročených korunových střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů prodaných na primárním a sekundárním trhu v roce 2023.

<sup>24</sup> Kromě vydaných státních dluhopisů jsou součástí státního dluhu také přijaté úvěry (např. od Evropské investiční banky).

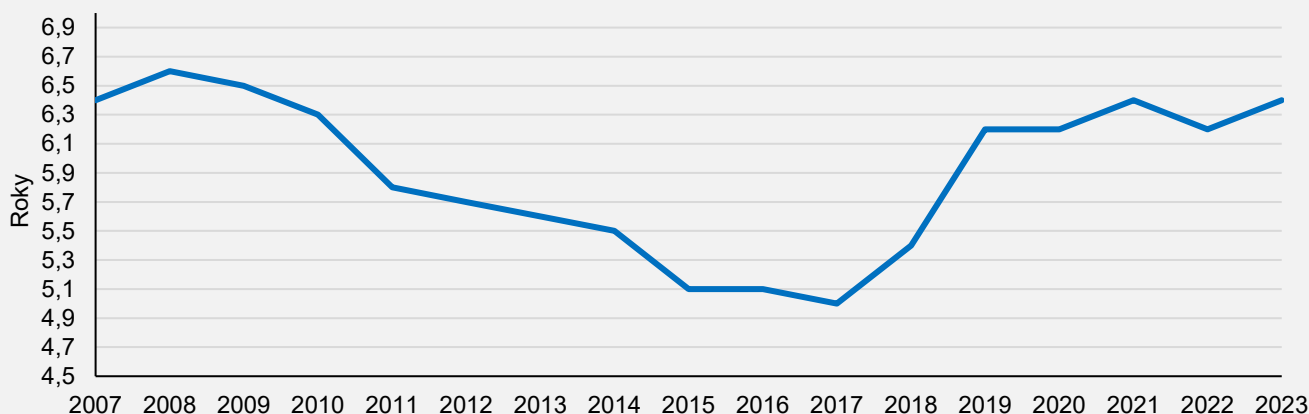
<sup>25</sup> Kulminace nastala v září 2017, kdy přibližně 50 % státního dluhu České republiky bylo drženo nerezidenty.



**Graf B1.2.1 Struktura držby veřejného dluhu dle držitele**

Zdroj: ČNB (2024); výpočty NRR.

Zahranční investoři jeví o české státní dluhopisy zájem především v důsledku spekulace na skokové posílení koruny v očekávání ukončení kurzového závazku České národní banky. Nerezidenti navíc poptávali a drželi většinu státních cenných papírů v kratších splatnostech, což se promítlo do poklesu průměrné doby do splatnosti státního dluhu v tomto období (graf B1.2.2).

**Graf B1.2.2 Průměrná splatnost státního dluhu**

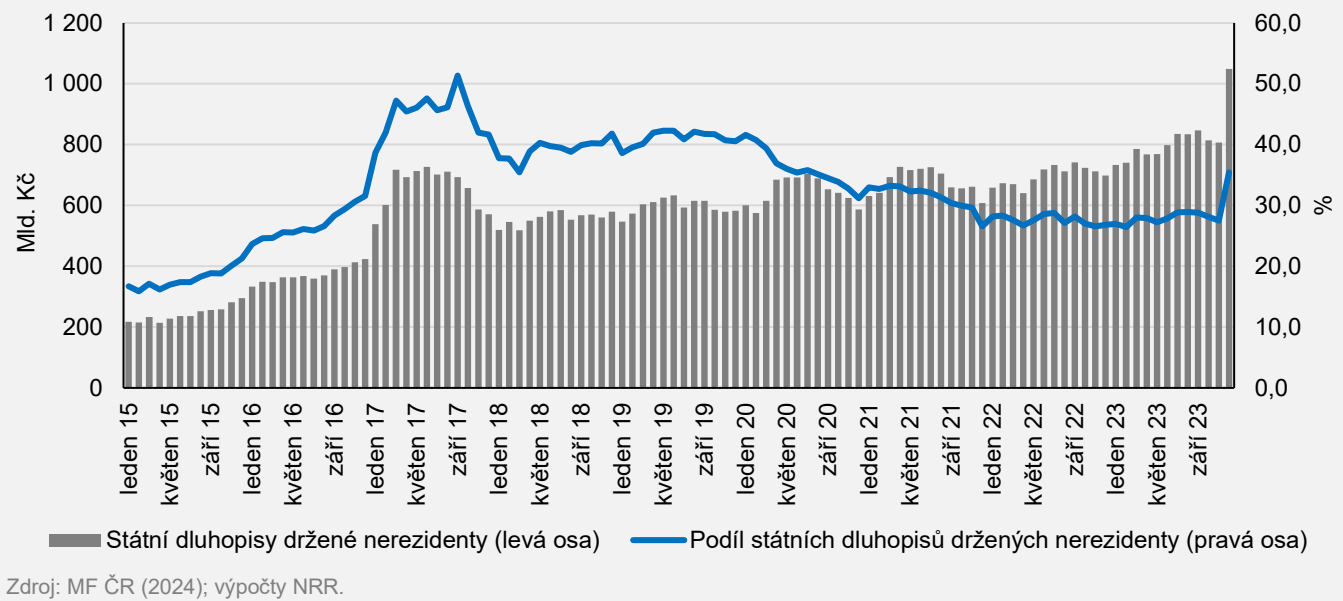
Data: MF ČR (2024); výpočty NRR.

K poslední výrazné změně ve struktuře držby dluhu dochází od března 2020, tj. po propuknutí pandemie COVID-19. Nejenže od té doby klesá podíl veřejného dluhu v držbě nerezidentů a zvyšuje se podíl rezidentů (graf B1.2.1), ale změnila se i struktura uvnitř sektoru rezidentů. Zatímco v roce 2019 držel domácí bankovní sektor 35 % všech státních dluhopisů v držbě rezidentů, ke konci roku 2021 to bylo již 60 % všech státních dluhopisů v držbě rezidentů. K této výrazné změně struktury došlo z důvodu nominálního nárůstu státních dluhopisů v držbě bankovního sektoru v letech 2020 a 2021 o 708 mld. Kč (z 302,9 mld. na 1 011,5 mld. Kč).

V prosinci 2023 se struktura držitelů státních dluhopisů v rámci vykazování statistiky MF ČR výrazně změnila a podíl sektoru nerezidentů na držbě státních dluhopisů skokově vzrostl z 28 % na 35 % (graf B1.2.3). Jedná se však pouze o technickou právní záležitost bez ekonomického dopadu a bez dopadu na statistiku veřejného dluhu (graf B1.2.1).

Ve velkém rozsahu totiž byly realizovány převody státních dluhopisů v rámci finančního zajištění u vybraných finančních skupin mezi českými dcerami a zahraničními matkami. Příčinou krátkodobého výkyvu směrem nahoru v podílu nerezidentů je změna právního vlastnictví k přijatému předmětu finančního zajištění v podobě státních dluhopisů. Ekonomické vlastnictví však zůstalo i nadále v původním domácím bankovním sektoru. Statistika MF ČR však zachycuje držbu státních dluhopisů na základě principu právního vlastnictví, a tak zachycuje i státní dluhopisy, které jsou k danému datu v držbě subjektu jen jako předmět finančního zajištění (kolaterál).

**Graf B1.2.3 Státní dluhopisy držené nerezidenty**



## 1.2 Dekompozice fiskálního úsilí

Fiskální úsilí představuje změnu strukturálního salda mezi dvěma obdobími. Pokud je záporné, dochází k uvolňování fiskální politiky, pokud kladné pak ke zpřísnění. Mezi tři základní faktory ovlivňující výši fiskálního úsilí patří: autonomní vývoj (např. vyšší podíl mezd a platů na HDP povede kvůli vyššímu zdanění výrobního faktoru práce ve srovnání s kapitálem k vyšším příjmům sektoru veřejných institucí), diskreční kroky vlády (záměrná opatření vlády) a faktory závislé na dalších determinantách (např.

investiční aktivita obcí je z části závislá na realizaci různých operačních programů).

Tabulka 1.2.1 zachycuje dekompozici fiskálního úsilí za období 2018–2023. Dekompozice je provedena tzv. nepřímou metodou, tj. jako meziroční změna strukturálního salda s následným rozkladem. V roce 2023 dosáhlo fiskální úsilí 0,1 p. b., tj. nedošlo k podstatným změnám ve struktuře příjmů a výdajů sektoru veřejných financí.

**Tabulka 1.2.1 Dekompozice fiskálního úsilí (v p. b.)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Daně a sociální příspěvky</i>	0,5	-0,6	2,2	-1,4	-1,1	0,9
<i>Ostatní příjmy</i>	0,4	-0,1	0,1	-0,1	0,6	0,0
<i>v tom jednorázové operace na straně příjmů*</i>	-0,1	0,0	-0,7	0,5	0,0	0,7
<b>PŘÍJMY</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>2,9</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,3</b>
<i>Náhrady zaměstnancům a mezipotřeba</i>	-0,8	-0,1	-1,3	0,5	1,0	0,0
<i>Sociální dávky a naturální sociální dávky</i>	0,1	-0,1	-2,6	0,5	0,6	-0,4
<i>Úroky</i>	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,4	-0,2
<i>Investice</i>	-0,8	-0,2	-0,5	0,2	0,1	-0,4
<i>Ostatní výdaje</i>	-0,1	0,1	-1,5	0,0	0,8	0,1
<i>v tom jednorázové operace na straně výdajů*</i>	0,0	0,1	-1,6	0,2	0,8	-0,6
<b>VÝDAJE</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-4,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,2</b>
<b>FISKÁLNÍ ÚSILÍ</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>

Zdroj: ČSÚ (2024), MF ČR (2019, 2021, 2022, 2023, 2024): Konvergenční program České republiky, MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Pozn.: položka *Daně a sociální příspěvky* byla cyklicky očištěna, ostatní položky nikoliv. Cyklická složka salda převzata z MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky. Jednorázové operace na straně příjmů a výdajů jsou z Konvergenčních programů České republiky. Kladné hodnoty znamenají zpřísnění fiskální politiky. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování. Fiskální úsilí v roce 2023 je významně odlišné oproti publikované hodnotě v MF ČR (srpen, 2024), jelikož MF ČR při výpočtu fiskálního úsilí uvažuje dosud nenotifikované saldo sektoru veřejných institucí za rok 2023 ve výši -3,8 % HDP, resp. strukturální saldo ve výši -2,6 % HDP. Rok 2024 nezahrnut do analýzy, protože publikace MF ČR (2024): Konvergenční program České republiky obsahující predikci pro období 2024–2027 byla vydána v dubnu 2024, tj. před zveřejněním revizí národních účtů ČSÚ koncem června 2024. \*Jednorázové operace na straně příjmů a výdajů jsou již v předchozích položkách příjmů a výdajů obsaženy, proto do výpočtu vstupují s opačným znaménkem.



Mezi významná diskreční opatření vlády ovlivňující strukturální saldo v roce 2023 na straně vládních výdajů patřila červnová mimořádná valorizace důchodů, zvýšený zájem o předčasné důchody a zavedení „výchovního“ v celkové výši 34,5 mld. Kč.<sup>26</sup>

Z tabulky 1.2.1 vyznívá vysoký vliv jednorázových a přechodných opatření. Ačkoliv tato opatření nemají vliv na strukturální saldo sektoru veřejných institucí, tak ovlivňují celkové saldo sektoru a mohou též stimulovat ekonomiku s případnými proinflačními dopady.

Opatření ve sledovaných letech nabyla na významu v období pandemie (viz především roky 2020 a 2021) a cílila na omezení negativních důsledků covidové krize. Další léta 2022 a 2023 ovlivnil válečný konflikt mezi Ruskou federací a Ukrajinou dopadající negativně mj. na ceny energií a potravin. I tyto události pak podnítily zavádění jednorázových a přechodných opatření.

V roce 2023 patřila mezi významná opatření zvyšující příjmy sektoru veřejných institucí např. zavedení daně z neočekávaných zisků (39,1 mld. Kč) a odvod z nadměrných příjmů výrobců elektřiny (17,2 mld. Kč). Naopak odpuštění poplatků za obnovitelné zdroje energie pro domácnosti a podniky (17,3 mld. Kč) příjmy tohoto sektoru snižovalo. Vládní výdaje v roce 2023 zvyšovala mj. tato jednorázová a přechodná opatření: zastropování cen energií (48,4 mld. Kč), dotace pro ČEPS (20,0 mld. Kč), příspěvek na ubytování a humanitární dávka pro uprchlíky (13,7 mld. Kč) a úhrada části nákladů distribuce (13,6 mld. Kč).<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Uvedené položky zachycují tyto právní předpisy: zákon č. 323/2021 Sb., 71/2023 Sb., 270/2023 Sb.

<sup>27</sup> Uvedené položky zachycují tyto právní předpisy: zákon č. 65/2022 Sb., 66/2022 Sb., 176/2022 Sb., 198/2022 Sb., 365/2022 Sb., 366/2022 Sb., 5/2023 Sb., 75/2023 Sb.; nařízení vlády č. 206/2022 Sb., 322/2022 Sb.; usnesení vlády č. 207/2022, 235/2022, 112/2023.

## 2 Dlouhodobá makroekonomická projekce

Dlouhodobou projekci výdajů, příjmů a salda sektoru veřejných institucí v časovém horizontu 50 let opíráme o projekci základních relevantních makroekonomických veličin. Nejvýznamnějšími z nich jsou tempo růstu HDP, vývoj zaměstnanosti, vývoj produktivity práce a vývoj objemu mezd a platů.<sup>28</sup> Naši fiskální projekci vztahujeme k HDP a dalším proměnným v reálném vyjádření. Na rozdíl od střednědobého výhledu v dlouhodobé projekci odhlížíme od hospodářského cyklu. Odhadnutý vývoj ekonomiky je tedy simulací vývoje potenciálního HDP a dalších jemu odpovídajících makroekonomických ukazatelů. V minulých letech byl vývoj ekonomiky v roce 2020 a 2021 negativně ovlivněn nejprve dopady pandemie COVID-19 a opatřeními proti šíření nákazy, následně pak negativním nabídkovým šokem souvisejícím s invazí Ruské federace na Ukrajinu. Efekt

tohoto negativního nabídkového šoku se naplno projevilo v roce 2022 a přetrvávalo i v roce 2023. Oba tyto ekonomické šoky ovlivnily nejen cyklickou pozici ekonomiky (záporná mezera výstupu), ale i odhady růstu současného a minulého potenciálního produktu v ČR i v zahraničí.

Celkový negativní ekonomický šok byl velmi výrazný, což znamená nejistotu ohledně výchozího bodu našich projekcí. V budoucnu může dojít ke zpětnému přehodnocení odhadu potenciálního produktu v ČR i v zahraničí. Tuto nejistotu ohledně počátečního bodu zvyšuje i pravidelná rozsáhlá revize národních účtů napříč zeměmi EU (probíhající od počátku léta 2024), která do našich projekcí nebyla zatím promítnuta a bude zřejmě znamenat přehodnocení HDP v ČR směrem vzhůru.

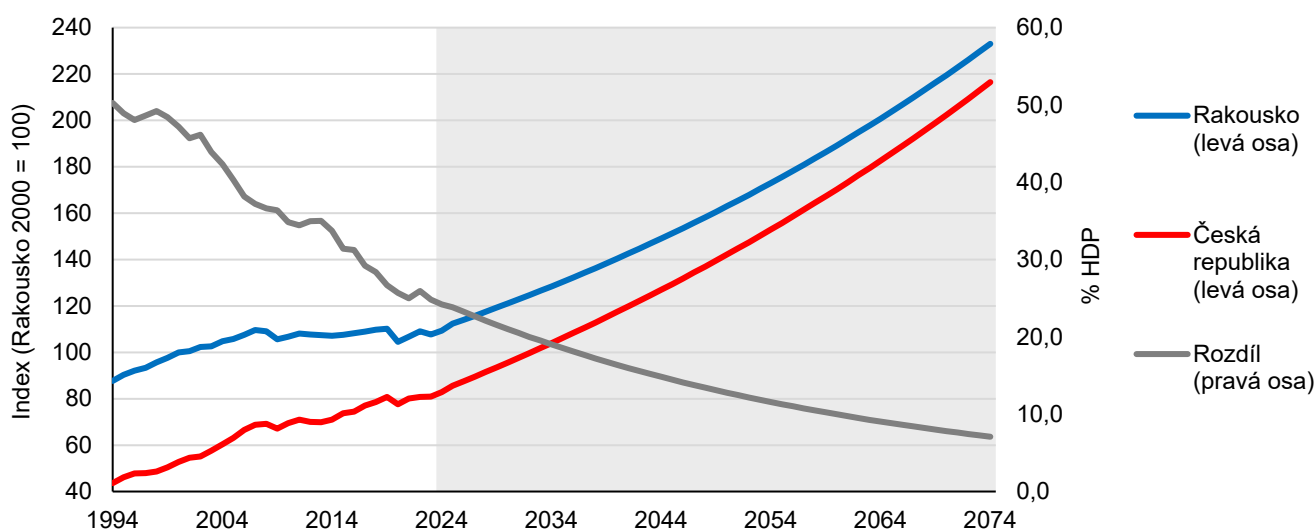
### 2.1 Reálná konvergence

Stejně jako v předchozích letech i letos v naší dlouhodobé makroekonomické projekci předpokládáme, že česká ekonomika je a bude ekonomikou konvergující. Za konvergenční cíl české ekonomiky nadále považujeme ekonomiku Rakouska, která je stejně jako ČR standardní ekonomikou členské země EU s podobnou velikostí a strukturou.

Proces konvergence modelujeme jako konvergenci HDP připadajícího na pracovníka, tedy jako konvergenci národohospodářské produktivity práce.

Předpokládáme, že se každý rok bude rozdíl v produktivitě práce ČR a Rakouska zmenšovat o konstantní procento. Mezera mezi rakouským a českým HDP na pracovníka, jež byla v paritě kupní síly v roce 2023 odhadována na 24,8 % rakouské úrovně<sup>29</sup>, se tak bude snižovat v průměru zhruba o 2,4 % ročně. Toto tempo odpovídá rychlosti konvergence z posledních dvaceti let a je v souladu s obvyklými empirickými výsledky o konvergenci (viz graf 2.1.1).

**Graf 2.1.1 Průběh konvergence produktu na pracovníka k rakouské úrovni**



Zdroj: ČSÚ (2024), OECD (2024); výpočty NRR.

<sup>28</sup> Podrobnější vysvětlení postupu i použitých parametrů pro dlouhodobou makroekonomickou projekci je obsaženo v podkladové studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

<sup>29</sup> Tedy výchozí produktivita práce v ČR činila 75,2 % rakouské úrovně (po úpravě o mezeru výstupu). V roce 2023 klesal HDP na pracovníka v Rakousku rychleji než v ČR (-1,8 % oproti -1,1 %), zároveň Rakousko vykazuje oproti ČR méně rozevřenou zápornou mezeru výstupu (zhruba poloviční). Poté, co se v roce 2022 konvergence v produktu na pracovníka krátkodobě zastavila (viz drobný „zub“ v grafu 2.1.1 u šedé čáry pro rok 2022), tak došlo v roce 2023 ke korekci a obnovení této konvergence.

Kromě konvergenční složky růstu produktivity práce předpokládáme i pokračující autonomní růst technologií (tempo růstu tzv. souhrnné produktivity faktorů) ve výši 1,5 % ročně. Tato hodnota odpovídá dlouhodobému průměru pro vyspělé země při eliminaci vlivu finanční krize z let 2008 a 2009, krize spojené s pandemií COVID-19 v letech 2020 a 2021 a stagflační krize související s invazí Ruské federace na Ukrajinu (2022 a 2023). Tento růst technologií se symetricky promítá do růstu ekonomiky Rakouska i ČR. Při odhadu dlouhodobého růstu české ekonomiky je nutné ho ke konvergenční složce růstu přičíst. Dlužno podotknout, že v posledních cca 15 letech se předpoklad o 1,5% růstu rakouského HDP na pracovníka příliš nenaplnoval, takže je nižší

růst společné složky růstu produktivity práce rizikovým faktorem projekce (viz také alternativní scénář v podkapitole 5.1).

Tempa růstu HDP na pracovníka tak v naší simulaci v důsledku postupného vyčerpávání konvergenční složky růstu klesají z 2,3 % v roce 2024 na 1,7 % na konci projekce. Při daném nastavení parametrů to znamená, že národohospodářská produktivita práce by mohla být v roce 2074 na úrovni 92,9 % budoucí rakouské úrovně. Z konvergence produktivity práce a projektovaného vývoje počtu pracovníků, který závisí především na demografickém vývoji, pak následně generujeme projekci celkového HDP.

## 2.2 Demografická projekce

Projekce demografického vývoje je klíčovým parametrem dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Významným způsobem ovlivňuje jak výdajovou stranu veřejných rozpočtů, jako jsou například výdaje na důchody, zdravotnictví, školství či sociální dávky, tak i stranu příjmovou. Projekce demografického vývoje je zároveň jedním ze základních vstupů makroekonomické projekce a mezigeneračních

účtů. Odvíjí se od ní simulace vývoje počtu pracovníků, který je ovlivněn jak projektovaným počtem obyvatel, tak i věkovou strukturou populace.

Dlouhodobá projekce demografického vývoje se opírá o novou demografickou projekci ČSÚ publikovanou v listopadu 2023, která je zpracována ve třech variantách – střední, vysoké a nízké.<sup>30</sup>

**Tabulka 2.2.1 Naplňování demografické projekce ČSÚ v letech 2022 až 2023 (v ‰)**

	2022*			2023		
	projekce	skutečnost	rozdíel	projekce	skutečnost	rozdíel
Saldo migrace	2,426	30,647	28,220	9,072	8,703	-0,369
Přirozený přírůstek	-0,796	-1,758	-0,963	-1,507	-1,990	-0,482
<i>Hrubá míra úmrtnosti</i>	<i>10,598</i>	<i>11,173</i>	<i>0,575</i>	<i>10,190</i>	<i>10,369</i>	<i>0,179</i>
<i>Hrubá míra porodnosti</i>	<i>9,802</i>	<i>9,415</i>	<i>-0,388</i>	<i>8,682</i>	<i>8,379</i>	<i>-0,303</i>
<b>HRUBÁ MÍRA CELKOVÉHO PŘÍRŮSTKU</b>	<b>1,630</b>	<b>28,888</b>	<b>27,258</b>	<b>7,565</b>	<b>6,713</b>	<b>-0,852</b>
Úhrnná plodnost	1,700	1,618	-0,082	1,500	1,453	-0,047

Zdroj: ČSÚ (2023); výpočty NRR.

Pozn.: \*rozdíel od demografické projekce z roku 2018. Hrubá míra porodnosti je počet živě narozených dětí na 1 000 obyvatel (středního stavu). Úhrnná plodnost je počet živě narozených dětí každé ženě během jejího reprodukčního věku (15–49 let) za předpokladu neměnné míry plodnosti žen podle věku (úroveň pro rok, za který se úhrnná plodnost počítá) a nulové úmrtnosti žen během reprodukčního cyklu.

Pro základní scénář našich projekcí jsme jako výchozí zvolili střední, tedy nejpravděpodobnější, variantu demografické projekce.

Stejně jako v minulých letech jsme oficiální demografickou projekci ČSÚ aktualizovali o nové údaje. Nejprve jsme nahradili věkovou strukturu obyvatelstva k 1. lednu 2024 pozorovanou skutečností. Následně jsme při předpokládaných mírách plodnosti, úmrtnosti a migrace pro roky 2024–2100 převzatých z projekce ČSÚ z roku 2023 vygenerovali nový předpokládaný vývoj populace včetně její věkové struktury pro jednotlivé varianty demografické projekce.

Původní demografická projekce ČSÚ vycházela ze skutečnosti, jaká v ČR byla na počátku roku 2018. V průběhu let 2018 až 2022 se ale skutečný vývoj od této projekce odlišoval, čemuž se podrobněji věnujeme v boxu 2.1 a v tabulce 2.2.1. Stručně se dá říct, že nárůst počtu obyvatel brzdila především vyšší než projektovaná úmrtnost. Ta byla mírně vyšší již v letech 2018 a 2019, výrazně pak vzrostla v letech 2020 a 2021 v důsledku pandemie COVID-19. V roce 2022 pak míra úmrtnosti navzdory svému poklesu zůstala nad úrovní projekce. Celkově pak za roky 2018 až 2022 byl počet zemřelých oproti projekci vyšší o 9,4 % (tj. o 0,5 % populace z roku 2018). Opačným směrem se v roce 2022 změnila

<sup>30</sup> ČSÚ (2023): Projekce obyvatelstva České republiky 2023–2100. Rozdíly oproti původní demografické projekci ČSÚ z roku 2018 probíráme v boxu 2.1.

míra porodnosti, která byla oproti projekci ČSÚ nižší. Přitom v letech 2018–2021 byl počet narozených dětí oproti projekci naopak o 2 % vyšší. Nejvýraznějším šokem v roce 2022 bylo ale výrazně kladné saldo migrace (zvýšení celkového počtu obyvatel o přibližně 300 tisíc osob), do kterého byly zahrnuty i osoby, jimž byla udělena dočasná ochrana v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině. Celkově byl přírůstek populace v roce 2022 o 2,7 % vyšší, než předpokládala původní demografická projekce z roku 2018.

Výše diskutované odchylky se promítly do změny demografické projekce (viz box 2.1). Už v průběhu roku 2023 došlo k odchylkám od nové demografické projekce, které vesměs směřovaly k nižšímu přírůstku obyvatelstva. Míry migrace a porodnosti, resp.

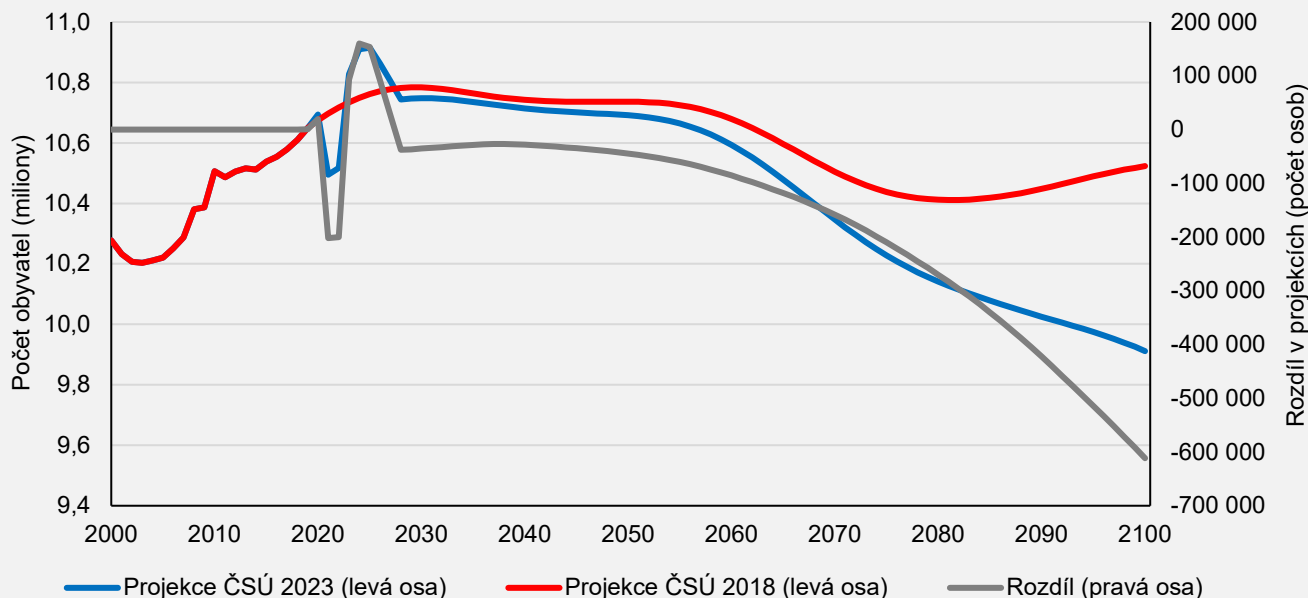
plodnosti, byly nižší, a naopak míra úmrtnosti byla vyšší, než nová demografická projekce očekávala.

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>31</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 2.3.1 v podkapitole 2.3).

### Box 2.1 Změny v demografické projekce ČSÚ

V listopadu 2023 ČSÚ publikoval v pravidelném termínu svoji aktualizovanou demografickou projekci. Tato nová demografická projekce reflektovala především poměrně výrazné odchylky od předchozí projekce z roku 2018, které jsme podrobně diskutovali v našich předchozích Zprávách o dlouhodobé udržitelnosti. Konkrétně se jednalo o vliv nadúmrtnosti související s pandemií COVID-19 (roky 2020 a 2021; počet zemřelých v obou letech celkem o 43 tisíc osob vyšší než projekce), administrativní snížení počtu obyvatel v souvislosti se sčítáním lidu, domů a bytů 2021 (snížení o cca 207 tisíc osob) a migrační vlnu související s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině (cca 300 tisíc osob; předpokládá se částečný odliv těchto uprchlíků v příštích pěti letech). Z hlediska celkové populace se tyto vlivy zhruba vyrušily, takže pro nejbližší dekádu je projektovaný počet obyvatel dosti obdobný projekci z roku 2018 (populace nižší o cca 30 tisíc obyvatel; viz graf B2.1.1).

Graf B2.1.1 Počet obyvatel v letech 2000 až 2100 dle projekce ČSÚ 2018 a 2023



Zdroj: ČSÚ (2023), ČSÚ (2018); výpočty NRR.

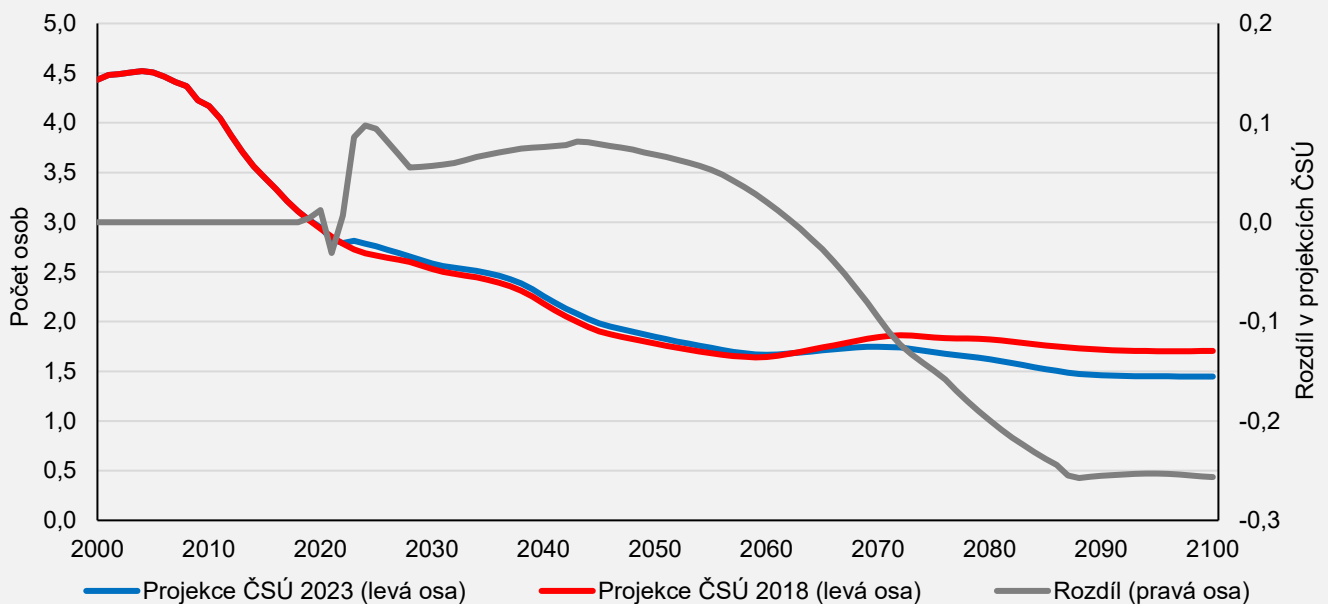
Pozn.: pro projekci 2018 údaje do roku 2018 skutečnost, pro projekci 2023 skutečnosti i pro období 2018–2022.

Nová demografická projekce kromě promítnutí výše uvedených změn ve výchozím počtu a struktuře obyvatel ale přináší i poměrně výrazné změny ve svých parametrech budoucího vývoje. Především dochází ke snížení úhrnné míry plodnosti. Ta měla dle předchozí demografické projekce směřovat k úrovni 1,74 dítěte na jednu ženu, nyní se předpokládá, že bude úhrnná míra plodnosti 1,5 dítěte na ženu po celou dobu projekce. To povede k nižšímu

<sup>31</sup> Metodologie a projekce počtu příjemců důchodových dávek je podrobněji popsána v podkapitole 3.1.

počtu narozených dětí o cca 10 tisíc ročně na počátku projekce, o zhruba 20 tisíc dětí na konci našeho projekčního horizontu (rok 2074) a o 25 tisíc dětí kolem roku 2100. Na druhou stranu ale nová demografická projekce předpokládá vyšší míru migrace. Poté, co dojde k ukončení předpokládaného odlivu uprchlíků (tedy od roku 2028), bude projektované kladné saldo migrace činit každoročně 35 tisíc osob (v předchozí projekci to bylo 26 tisíc osob). Zároveň nová demografická projekce předpokládá nižší míry úmrtnosti a vyšší naději dožití při narození. Počty zemřelých budou v horizontu naší projekce (tedy v letech 2024–2074) v průměru nižší o 1,7 tisíce osob. V součtu tyto vlivy budou znamenat na konci roku 2074 o téměř 200 tisíc osob nižší populaci.

**Graf B2.1.2 Počet osob 21–64 let připadající na jednu osobu starší 65 let – vývoj v letech 2000 až 2100 dle projekce ČSÚ 2018 a 2023**

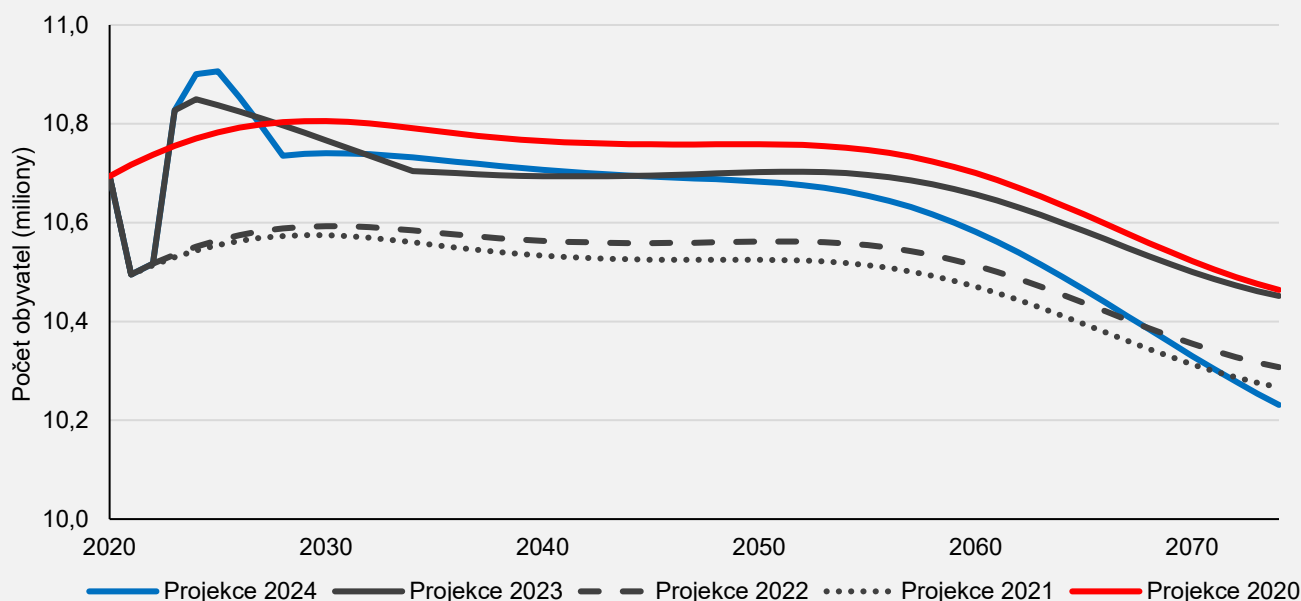


Zdroj: ČSÚ (2023), ČSÚ (2018); výpočty NRR.

Výše uvedené změny v předpokladech demografické projekce se projeví i v ukazateli poměru počtu obyvatel v produktivním věku (21–64 let) a počtu obyvatel starších 65 let; viz graf B2.1.2), který je klíčový především pro naše projekce důchodového systému. V tomto ukazateli se obecně projevuje stárnutí populace. Zatímco v roce 2000 připadalo na jednu osobu starší 65 let 4,4 osoby v produktivním věku, v roce 2023 to bylo 2,8 osoby a kolem roku 2060 to bude jen 1,7 osoby. V nové demografické projekci bude ale tento poměr pro důchodový systém o něco příznivější (nejvíce o 0,1 osoby, viz pravá osa grafu B2.1.2). Projeví se zde dopad odlišného časování změn předpokladů demografické projekce. Zatímco předpokládaná nižší porodnost se v poměru začne negativně projevovat až se zpožděním 21 let (v období, kdy by „chybějící“ děti měly dospět do produktivního věku, tedy kolem roku 2045), o 9 tisíc osob každoročně vyšší kladné saldo migrace se začne v počtu produktivních osob projevovat ihned (saldo migrace se koncentruje právě do osob v produktivním věku). Proti zlepšování tohoto ukazatele bude působit nižší počet zemřelých (tedy vyšší počet osob starších 65 let). Kolem roku 2060 se tyto protichůdné vlivy vyruší, po roce 2060 začne převažovat vliv nižší plodnosti a nižší úmrtnosti. Na konci horizontu naší projekce v roce 2074 bude poměr již o 0,14 osoby horší.

Vliv změn demografické projekce související s odchylkami skutečného vývoje od předpokladů demografické projekce a změn předpokladů samotné demografické projekce je zřejmý ze srovnání upravených demografických projekcí použitých v předchozích Zprávách o dlouhodobé udržitelnosti.<sup>32</sup> V upravených projekcích z let 2020 až 2023 byly použity parametry demografické projekce ČSÚ z roku 2018 a změny tak reflektovaly především změny počátečního stavu (v letech 2021 a 2022 vliv revize vyplývající ze sčítání lidu, bytů a domů a vliv pandemie COVID-19, v roce 2023 vliv migrační vlny). Proto byly posuny upravených projekcí v zásadě „paralelní“. Nová upravená projekce z roku 2024 již reflektuje výše diskutované posuny v parametrech demografické projekce ČSÚ z roku 2023. Je zřejmé, že z hlediska počtu obyvatel na horizontu naší projekce je dopad změn parametrů samotné demografické projekce (tedy především změny míry plodnosti) zhruba podobný, jako byl maximální rozsah úrovnových změn z mezidobí mezi demografickými projekcemi ČSÚ. Z hlediska počtu obyvatel je ale nejnovější demografická projekce na konci našeho projekčního horizontu nejpessimističtější (viz graf B2.1.3).

<sup>32</sup> K metodice úprav viz informační studii ÚNRR (2021): Alternativní demografické projekce.

**Graf B2.1.3 Počet obyvatel v letech 2000 až 2074 dle projekcí NRR**

Zdroj: výpočty NRR.

Pozn.: graf zachycuje vývoj do roku 2074, tj. poslední rok dlouhodobé projekce NRR (viz též 3. kapitolu).

Jak vyplývá z textu, tak vývoj počtu a struktury obyvatel představuje významný faktor v oblasti (projekce) ekonomické aktivity. Komparaci demografických ukazatelů a projekcí ČR a vybraných států EU nabízí box 2.2. V rámci boxu se text soustředí mj. na plodnost a porodnost v éře tzv. Husákových dětí a zasazuje ji do kontextu demografického vývoje dalších států, kde obdobný trend se ve druhé polovině 20. století vyskytoval také, akorát lehce v jiném

období než v tehdejší Československu. Zároveň poznatky z tohoto boxu ohledně vysoké plodnosti v éře Husákových dětí jsou aplikovány v jednom z alternativních scénářů naší dlouhodobé projekce příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí (viz podkapitulu 5.2). Tento scénář by měl dát odpovědi na aktuální otázku ohledně tvrzení, že k dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému a veřejných financí postačí zvolit vhodnou populační politiku.

### Box 2.2 Srovnání demografického vývoje a projekce České republiky a vybraných zemí Evropské unie

Tento box přináší přehled vybraných demografických ukazatelů ČR a vybraných zemí Evropské unie. Srovnání by mělo mimo jiné odpovědět na otázky, do jaké míry byla vysoká porodnost v České republice v 70. letech minulého století (tzv. „Husákovy děti“) specifická pro ČR a zda jsou trendy ve stárnutí obyvatelstva v ČR obdobné jako v jiných Evropských zemích. V analýze se zaměříme na porovnání České republiky s ostatními státy Visegrádské čtyřky (Maďarsko, Polsko a Slovensko; v grafech značené jako „V4“) a některými západními státy (Belgie, Francie, Itálie, Německo, Nizozemsko, Rakousko; v grafech značené jako „Západ“). V obou skupinách zemí jsou jejich demografické ukazatele vážené počtem obyvatel. Ostatní země nejsou v této analýze zahrnuty z důvodů nekompletní časové řady, strukturálního zlomu v časových řadách nebo příliš odlehlými hodnotami.<sup>33</sup> Délka časových řad plodnosti a porodnosti je 62 let (mezi roky 1960–2021) a pro ukazatel poměru počtu osob v produktivním věku 21–64 let k jedné osobě starší 65 let je délka časové řady 64 let (mezi lety 1960 až 2023).

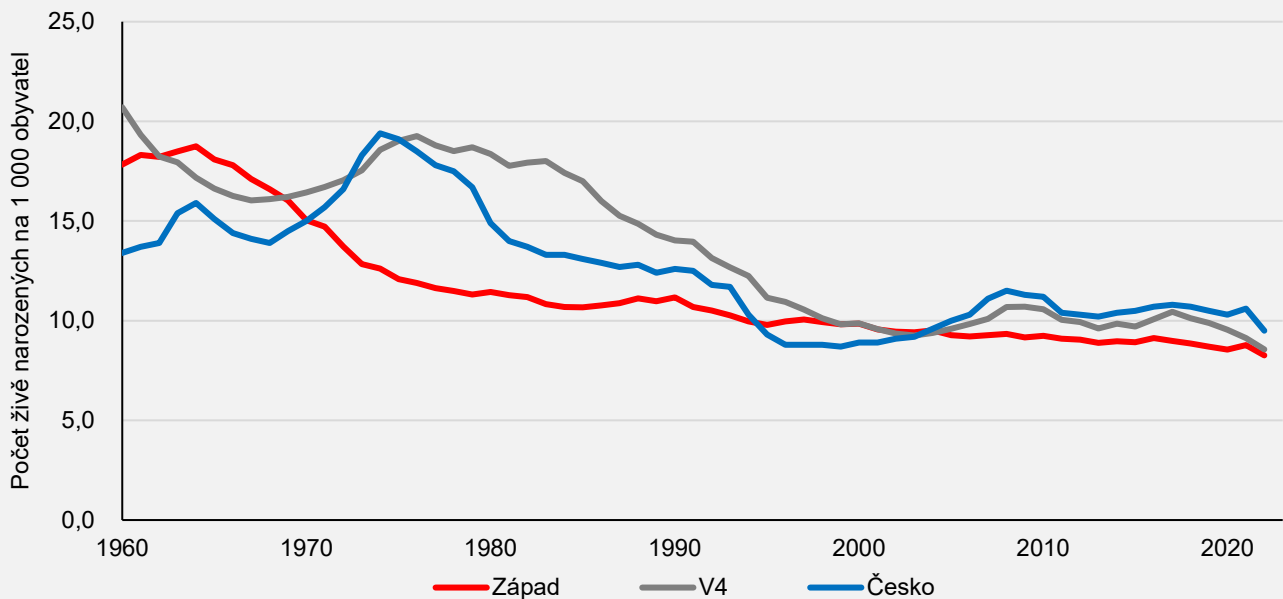
Na grafech porodnosti a plodnosti (viz grafy B2.2.1 a B2.2.2) můžeme pozorovat podobný průběh časových řad s určitými výkyvy a zpožděními. Na začátku pozorovaného období, tedy 60. léta 20. století, začíná křivka zemí V4 bez Česka na svém maximu, což platí především pro Polsko a Slovensko. V České republice se během 60. let postupně zvyšuje porodnost, která dosahuje svého maxima přibližně v polovině 70. let. Není bez zajímavosti, že podobně silnou populační vlnu zažil Západ o přibližně dekádu dříve, kde míra plodnosti v polovině 60. let dokonce předčila české maximum z roku 1974. Podobně jako v Česku se tato vlna nárůstu porodnosti v 70. letech projevila i u ostatních států V4, zejména Polska, kde byla dokonce silnější než v ČR a přetrvávala až do 80. let, kdy již míra plodnosti v ČR klesala k úrovním z 60. let. Pro země V4 tak můžeme pozorovat pomalejší snižování porodnosti, což má dopad na mírně zpožděný efekt stárnutí této části populace v zemích V4 oproti ČR. Za zmínku stojí také

<sup>33</sup> Například severské země mají odlišný průběh porodnosti a plodnosti se silnou populační vlnou jak v 60. tak 90. letech minulého století.



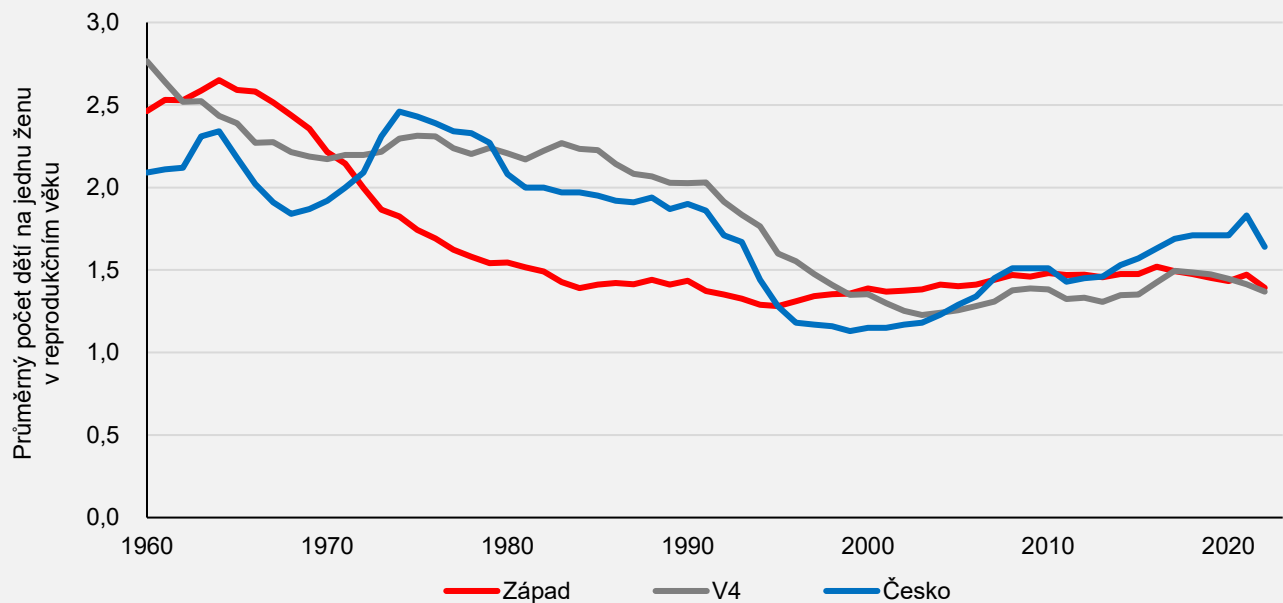
to, že v druhé polovině 90. let zaznamenala ČR výrazný propad plodnosti i porodnosti, který byl silnější než v ostatních zemích. Naopak na konci období (tedy v roce 2022) byla česká míra plodnosti jedna z nejvyšších.

**Graf B2.2.1 Porodnost v letech 1960 až 2022**



Zdroj: World Bank (2024); výpočty NRR.

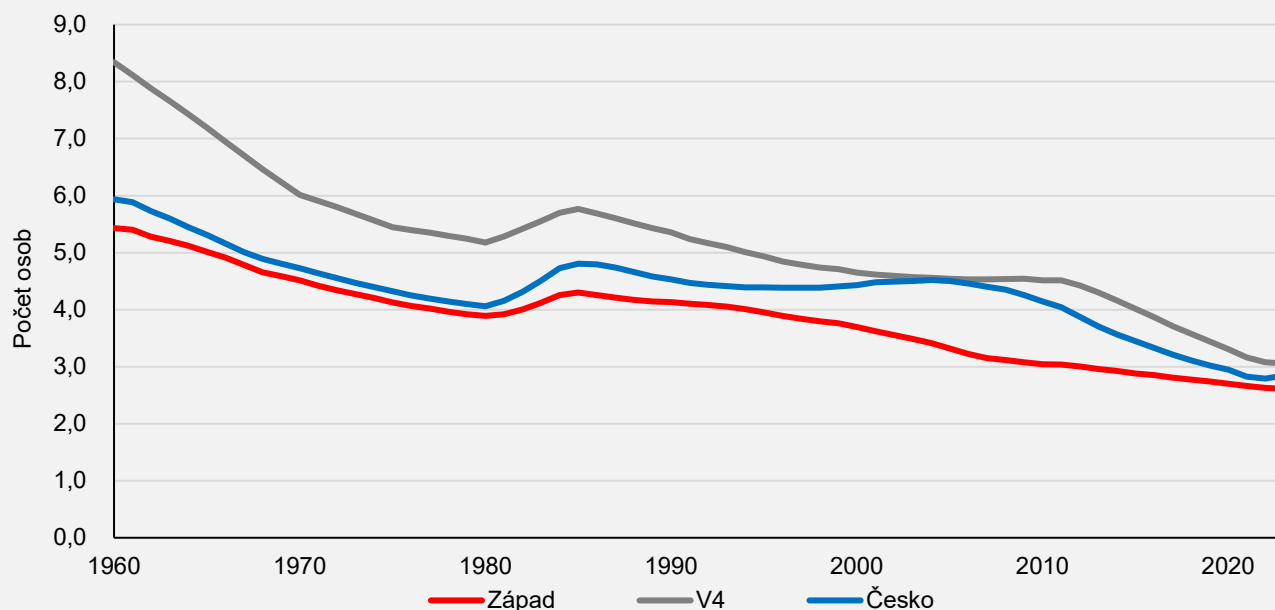
**Graf B2.2.2 Plodnost v letech 1960 až 2022**



Zdroj: World Bank (2024), Eurostat (2024); výpočty NRR.

Na grafu B2.2.3 můžeme pozorovat nárůst ukazatele poměru počtu osob 21–64letých k jedné osobě starší 65 let v ČR na přelomu tisíciletí, kdy „Husákovy děti“ nabývají věku 21 let, a zvyšují tak čítec tohoto ukazatele navzdory klesajícímu trendu. Od poloviny 90. let, kdy v zemích V4 včetně ČR došlo k výraznému propadu plodnosti a porodnosti, se všechny tři křivky plodnosti a porodnosti drží dlouhodobého trendu, který je mírně rostoucí a v případě Česka mírně rychleji rostoucí než u ostatních srovnávaných zemí. Pokles sledovaného ukazatele v ČR po roce 2005 je v mezinárodním srovnání dosti prudký, v západních zemích k tomuto poklesu ale docházelo zhruba o dekádu dříve. Naopak v zemích V4 se oproti ČR tento poměr zhoršuje se zpožděním cca sedm let.

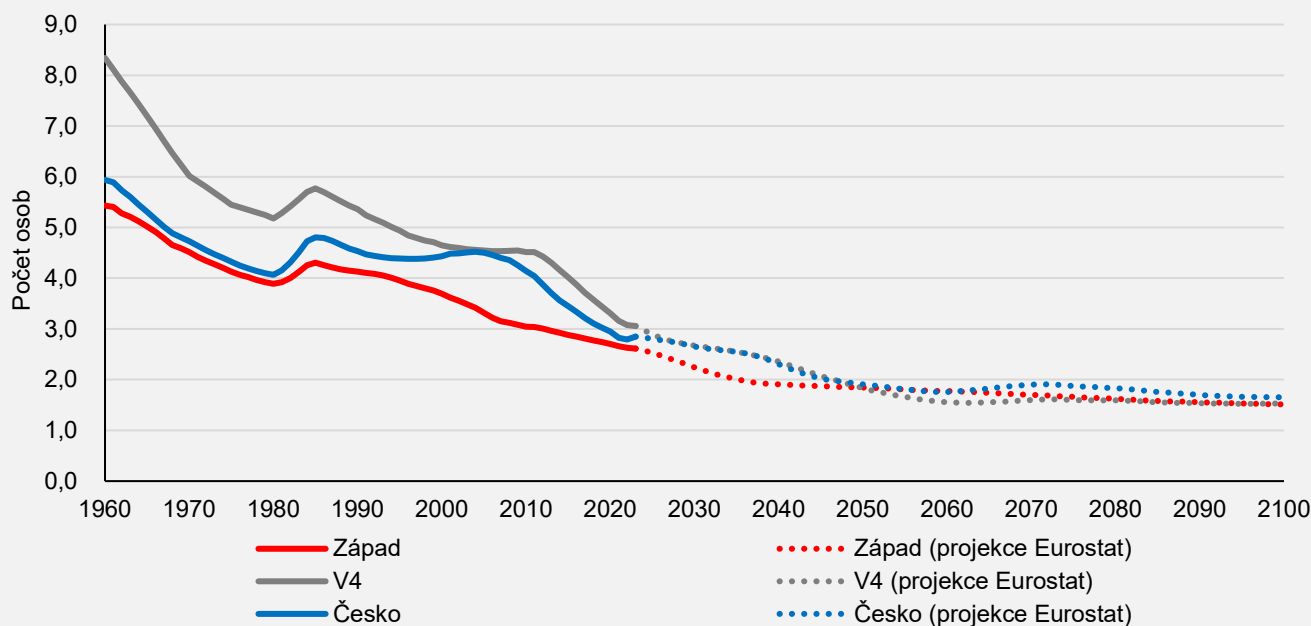
**Graf B2.2.3 Poměr počtu osob v produktivním věku (21–64 let) k jedné osobě v postproduktivním věku (starší 65 let) v období 1960 až 2022**



Zdroj: World Bank (2024), Eurostat (2024); výpočty NRR.

Z grafu B.2.2.4 vyplývá, že projekce Eurostatu<sup>34</sup> odhaduje nejstrmější propad poměru počtu osob ve věku 21–64 let k jedné osobě starší 65 let v ČR ve 40. letech 21. století v době, kdy „Husákovy děti“ nabydou důchodového věku, tedy přibližně o dekádu později, než je projektováno pro západní země. Kvůli delšímu trvání této populační vlny v Polsku a na Slovensku odhaduje Eurostat propad sledovaného ukazatele u zemích V4 bez ČR s mírným zpožděním, a dokonce hlubším dopadem než v případě ČR. Na dlouhém konci této projekce pak převažuje efekt přibližování všech sledovaných geografických skupin.

**Graf B2.2.4 Skutečný a projektovaný poměr počtu osob v produktivním věku (21–64 let) k jedné osobě v postproduktivním věku (starší 65 let) v období 1960 až 2100**



Zdroj: World Bank (2024), Eurostat (2024); výpočty NRR.

<sup>34</sup> Z důvodu mezinárodní srovnatelnosti používáme projekci Eurostatu z roku 2023, která se od projekce ČSÚ 2023 liší v použitých předpokladech, zejména vyšší míře plodnosti.



## 2.3 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 primárně od dlouhodobé projekce produktivity práce, kdy reálné mzdy v projekci rostou minimálně tempem růstu HDP na pracovníka (viz podkapitolu 2.1). K tomuto konvergenčnímu vlivu nicméně k růstu reálných mezd přičítáme vliv růstu podílu náhrad pracovníkům na hrubé přidané hodnotě („HPH“).<sup>35</sup> Tento podíl totiž byl a je v české ekonomice ve srovnání s jinými zeměmi relativně nízký. V naší projekci tak předpokládáme pokračování konvergence podílu náhrad pracovníkům na HPH 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 o 2,4 % ročně.<sup>36</sup>

V důsledku zvyšování podílu mezd a platů na HPH rostou v naší projekci reálné mzdy rychleji než produktivita práce. Obdobně roste objem mezd a platů rychleji než objem HDP. To vše na úkor hrubého provozního přebytku (ziskovosti) firem. Rozdělení HPH na mzdovou a ziskovou složku je přitom mimo jiné důležité pro výši a strukturu budoucích daňových a pojistných příjmů sektoru veřejných institucí. Dynamika reálných mezd je ovlivněna rovněž předpokladem o počátečním podílu náhrad pracovníkům na HPH. V letech 2015–2020 docházelo k jeho poměrně rychlému nárůstu (cca 5 p. b. nárůstu podílu za 5 let), v období vysoké inflace a poklesu reálných mezd v letech 2021 a 2022 podíl náhrad pracovníkům na HPH naopak poklesl (o 1,9 p. b. za dva roky). K poklesu podílu o 0,3 p. b. došlo i v roce

2023. V naší projekci považujeme výchozí podíl náhrad pracovníkům na HPH z roku 2023 jako rovnovážný. Celkově tak předpokládáme, že reálné mzdy porostou v průměru o 2,1 % ročně (viz tabulku 2.3.1), což je asi o 0,2 p. b. vyšší tempo, než jakým poroste HDP na pracovníka. Rozdíl mezi oběma tempy růstu se ale bude v čase snižovat.

Naši projekci růstu HDP, resp. HDP na obyvatele, ovlivňuje kromě předpokladů o makroekonomické konvergenci také demografický vývoj. Při dané populaci vede na jedné straně vyšší počet důchodců k nižší práce schopné populaci a při dané produktivitě pak k nižšímu HDP. Projektovaný počet důchodců je pro nadcházejících 10 let zhruba stabilní a je podobný jako v loňské Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti, postupně ale rychle roste (viz také podkapitolu 3.1). Důvodem je hlavně změna demografické projekce (nižší úmrtnost a zpožděný efekt vyšší migrace). Na druhé straně vyšší migrace vede k vyšší pracovní populaci a k vyššímu HDP. Naopak snížená míra plodnosti pracovní populaci snižuje, ve srovnání s migrací ale k tomuto vlivu dochází až se zpožděním cca 20 let. Ve srovnání s předpoklady loňské projekce tak bude celkové HDP kolem roku 2044 zhruba o 5,5 % vyšší než v loňské projekci, na konci projekčního horizontu (2074) bude celková úroveň HDP oproti loňsku naopak mírně nižší (o 0,4 %).

Součástí projekce je také předpoklad o míře inflace, přičemž uvažujeme 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 2.3.1 Průměrná roční tempa růstu podle dlouhodobé projekce (v %)**

	2024–2034	2035–2044	2045–2054	2055–2064	2065–2074	Celé období
HDP na obyvatele	2,6	1,6	1,3	1,7	1,8	1,8
HDP na pracovníka	2,2	2,0	1,9	1,8	1,7	1,9
HDP celkem	2,4	1,6	1,3	1,6	1,6	1,7
Průměrná reálná mzda	2,6	2,2	2,0	1,9	1,8	2,1

Zdroj: ČSÚ (2024), OECD (2024); výpočty NRR.

<sup>35</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>36</sup> Vybrané vyspělé země zde jsou Rakousko, Německo, Švédsko, Dánsko, Belgie, Nizozemsko, Finsko. Pro detaily viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

### 3 Výdaje a příjmy v dlouhodobé projekci

V této kapitole je prezentována projekce výdajů a příjmů sektoru veřejných institucí, která vychází z makroekonomické a demografické projekce z kapitoly předchozí. Projekce výdajů a příjmů sektoru veřejných institucí je kalkulována za předpokladu neměnného nastavení příjmových a výdajových politik. Projekce tedy nejsou prognózou v tom smyslu, že bychom se domnívali, že uvedené simulace příjmů a výdajů jsou nejpravděpodobnějšími předpověďmi skutečného vývoje. Výsledky těchto projekcí je nutné tímto způsobem interpretovat – všechny jsou podmíněny stávajícím nastavením politik a jsou koncipovány jako odpovědi na otázku, co by bylo, kdyby se současné nastavení příjmových a výdajových politik nezměnilo.

V základním scénáři projekce jsou nově promítnuta úsporná opatření vlády z loňského roku (tzv. „konsolidační balíček“), která se dotkla jak příjmové, tak výdajové strany veřejných rozpočtu. Změny v nastavení důchodového systému („důchodová reforma“)

jsou promítnuty jen z té části, která již prošla legislativním procesem (tj. úpravy předčasných důchodů, změny v mechanismu valorizací). Ty části důchodové reformy, které legislativním procesem zatím neprošly (zejména změny důchodového věku), v základním scénáři promítnuty nejsou. Vybraná opatření promítáme do alternativních scénářů prezentovaných v podkapitole 5.3.

Některé výdaje jsou přímo dotčeny demografickým vývojem, jiné jsou ovlivněny dlouhodobým růstem české ekonomiky a její konvergencí k úrovni vyspělých zemí, jak s ohledem na HDP na obyvatele, tak produktivity práce a reálných mezd. Demografické a konvergenční vlivy se prolínají. Demografické vlivy převažují v oblasti důchodového systému, školství, zdravotnictví, sociálních dávek a dlouhodobé péče. Konvergenční efekty pak mají větší váhu v případě výdajů na veřejné investice, na platy státních zaměstnanců či v případě výnosů vybraných daní a pojistného.

#### 3.1 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 důchodů ozbrojených složek, pro které systém spravují příslušná ministerstva (resorty vnitra, obrany a spravedlnosti). Podmínky výplaty důchodů pro ozbrojené složky se však v zásadě shodují s těmi pro pojištěnce příslušející pod ČSSZ, proto s celým důchodovým systémem pracujeme při projekci jako s jednolitým celkem.<sup>37</sup>

Důchodový systém jako celek byl v předchozích dvou letech výrazně ovlivněn nárůstem cen a několika vlnami řádných i mimořádných valorizací důchodů (poslední mimořádná valorizace byla v červnu 2023). Důchodový systém je také ovlivňován

změnami legislativy, které povětšinou směřují ve směru vyšší udržitelnosti důchodového systému. Z těchto legislativních změn byly některé již schváleny,<sup>38</sup> a jsou promítnuty v základním scénáři naší projekce. Další změny zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů,<sup>39</sup> („zákon o důchodovém pojištění“) prozatím schváleny nebyly, a jejich dopad tak projektujeme v rámci alternativního scénáře (viz podkapitolu 5.3).

V projekci výdajové strany důchodového systému budeme vždy nejprve modelovat počet příjemců jednotlivých typů důchodů a následně i výši těchto důchodů. Příjmová strana systému je modelována přímo v návaznosti na naši makroekonomickou projekci. Pojistné na důchodové pojištění je svojí podstatou zdaněním příjmů výrobního faktoru práce.

<sup>37</sup> Existují určité rozdíly ve výpočtu důchodů ozbrojených složek, týkající se například vyměřené výše důchodu v případě, že nový důchodce pobíral výsluhou vyšší, než je výše nově vyměřeného důchodu (důchod je pak nastaven ve výši těchto výsluh). Mezi důchodci ozbrojených složek je také zřejmě vyšší procento mužů. V této Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti tyto rozdíly neuvažujeme a předpokládáme, že výdaje na důchody ozbrojených složek budou tvořit v průměru 2,45 % výdajů na důchody vyplácených ČSSZ, což odpovídá průměru za posledních pět let.

<sup>38</sup> Tzv. „Malá důchodová reforma“ tedy zákon č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. října 2023. Součástí této změny byly především změny v mechanismu valorizace důchodů (zejména valorizace jednou třetinou růstu reálné mzdy místo dosavadní poloviny) a omezení předčasných důchodů.

<sup>39</sup> Tzv. „Velká důchodová reforma“, v současnosti projednávána v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, by měla být publikována ve sbírce zákonů v listopadu 2024. U většiny změn se předpokládá účinnost od 1. ledna 2025. Součástí této změny jsou především navázání hranice pro odchod do starobního důchodu na naději dožití, zpomalení růstu nově přiznávaných důchodů, omezení tzv. „výchového“ (resp. jeho částečné nahrazení institutem fiktivního vyměřovacího základu), zvýšení minimální procentní výměry důchodu a snížení důchodového věku za dobu odpracovanou v náročných profesích. Podrobněji viz alternativní scénáře v 5. kapitole.

### 3.1.1 Starobní důchody

Kvantitativně nejdůležitější složkou důchodového systému jsou důchody starobní. Ty v současnosti pobírá téměř 2,4 milionu osob. Počet starobních důchodců mezi koncem roku 2019 a koncem prvního pololetí 2023 klesl o 56,4 tisíce osob (tedy o cca 2,3 %), dílem kvůli zvýšené úmrtnosti starších obyvatel způsobené pandemií COVID-19, dílem kvůli pokračujícímu prodlužování zákonného důchodového věku (v roce 2023 o dva měsíce pro muže a o šest měsíců pro ženy s dvěma dětmi). V druhé polovině roku 2023 pak počet starobních důchodců narostl o 0,5 %, zčásti kvůli zvýšenému čerpání předčasných důchodů v reakci na mimořádné valorizace důchodů.<sup>40</sup>

Počet starobních důchodců bude i do budoucna dominantně ovlivňován demografickým vývojem a změnami v zákonném věku odchodu do starobního důchodu. Prodlužování důchodového věku podle stávající legislativy (zákon o důchodovém pojištění) přitom bude pokračovat až do roku 2030, kdy by měl činit důchodový věk mužů i většiny žen 65 let. Tento statutární věk pak vstupuje i do základního scénáře naší projekce.<sup>41</sup>

V odhadu výdajů důchodového systému nejprve odhadujeme budoucí počet příjemců starobních důchodů. V tomto odhadu vycházíme z demografické projekce a statutárního věku odchodu do důchodu, bereme ale v potaz také možnost odchodu do předčasného důchodu nebo naopak možnost přesluhovat a vylepšit si tak výši starobního důchodu.

Z těchto důvodů využíváme pro projekci počtu starobních důchodců tzv. „míry důchodovosti“, tedy podíl počtu starobních důchodců na celkovém počtu osob určitého věku. V jejich projekci zohledňujeme i to, že počet příjemců starobních důchodů vykazuje interakci s důchody invalidními, přičemž výplata obou těchto důchodů se vzájemně vylučuje. 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 (k projekci počtu invalidních důchodců viz podkapitulu 3.1.2). Míry důchodovosti konstruujeme na základě časové vzdálenosti od zákonného důchodového věku. Ten je v České republice hlavním determinantem rozhodování seniorů o okamžiku jejich odchodu do starobního důchodu. Míry důchodovosti použité v projekci počtu starobních důchodců jsme odvodili odděleně pro muže a ženy jako průměr empirických měr důchodovosti podle skutečnosti.<sup>42</sup>

V základním scénáři projekce dochází nejprve k mírnému poklesu počtu starobních důchodců z důvodu pokračujícího prodlužování důchodového věku (do roku 2028 pokles celkem o 1,1 %, dojde především k poklesu počtu starobních důchodkyň, viz graf 3.1.1). Pokud by nedošlo ke schválení důchodové reformy, prodlužování důchodového věku by bylo ukončeno v roce 2030 na 65 letech. V tomto období ale bude docházet k postupnému odchodu do důchodu populačně silných ročníků narozených v sedmdesátých letech minulého století. To se projeví ve vytrvalém nárůstu počtu starobních důchodců, který bude kulminovat kolem roku 2059, kdy by mělo být starobních důchodců přibližně 3,2 milionu, tj. zhruba o 35,9 % více než dnes. V projektovaném počtu starobních důchodců se mj. projeví výše diskutované změny v demografické projekci, a to především snížení projektované míry úmrtnosti a související zvýšení naděje dožití. Oproti odhadu počtu důchodců z minulých Zpráv o dlouhodobé udržitelnosti (2023) je tak počet důchodců na svém vrcholu zhruba o 94 tisíc (3 %) vyšší.

Kromě změny v počtu důchodců dojde i ke změně struktury z hlediska pohlaví – srovnávání statutárních věků odchodu do důchodu pro muže a ženy povede ke zvýšení podílu mužů na celkovém počtu

<sup>40</sup> Ke konci roku 2022 se zvýšila motivace požádat o předčasný důchod, neboť všechny důchody přiznané v roce 2022 budou automaticky valorizovány podle všech mimořádných valorizací provedených v roce 2022. Došlo tak k prudkému nárůstu žádostí o odchod do předčasného důchodu, výrazná část těchto důchodů byla nicméně pouze vyměřena, tyto osoby nadále pracují a zatím si pouze „zmrazily“ svou budoucí výši důchodu na vyšší úrovni. V prvním pololetí 2023 tak tyto žádosti o předčasné důchody nebyly zatím vykázány ve statistikách celkového počtu starobních důchodců. Zdá se, že v druhém pololetí 2023 se začaly do statistik počtu vyplácených důchodů postupně promítat. Vlna žádostí o vyměření předčasného důchodu z konce roku 2022 nicméně odhady počtu a výše vyplácených důchodů v příštích letech dosti komplikuje.

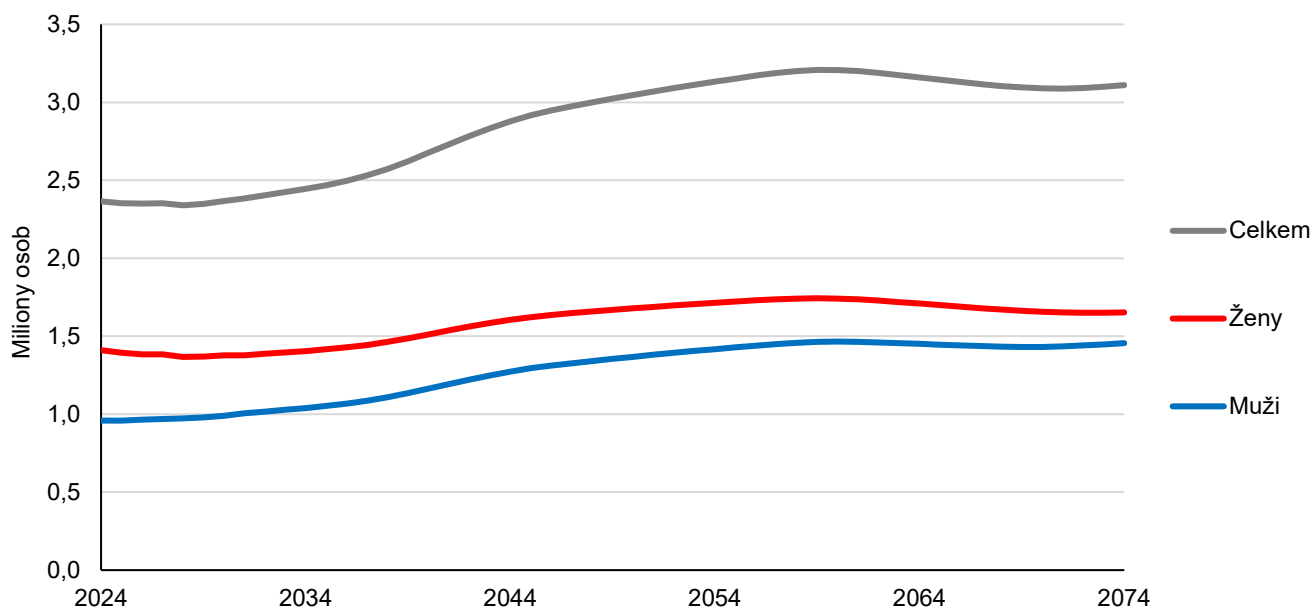
<sup>41</sup> V jednom z alternativních scénářů v podkapitole 5.3 rovněž uvažujeme provázání důchodového věku s dobou dožití podle ustanovení § 4a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona by se měl statutární důchodový věk měnit vždy po uveřejnění nové demografické projekce ČSÚ tak, aby každý strávil ve starobním důchodu v průměru čtvrtinu života. Dle posledních propočtů ČSÚ z konce roku 2023 by pro osoby narozené v roce 1970 a později mělo dojít k nárůstu věku odchodu do důchodu nad současnou hranici 65 let. Vláda ČR by na základě „Zpráv 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“ měla v návaznosti na novou demografickou projekci ČSÚ zvýšit důchodový věk v roce 2024. Zvyšování důchodového věku na základě odlišného schématu je ale i součástí projednávané novely zákona o důchodovém pojištění. V podkapitole 5.3 tak uvažujeme oba alternativní způsoby navázání důchodového věku na demografické parametry.

<sup>42</sup> Míry důchodovosti pro ženy jsme uvažovali agregovaně pouze jednu, přičemž za modelovou situací jsme považovali ženu se dvěma dětmi. V letošní projekci jsme projektované míry důchodovosti mírně upravili v návaznosti na jejich empirické hodnoty z let 2013–2022. V porovnání s loňskou Zprávou o dlouhodobé udržitelnosti jsou pro muže míry důchodovosti prakticky shodné, pro ženy pak mírně vyšší. Pro detailnější popis a diskusi měr důchodovosti a jejich modifikací v důsledku různého tempa zvyšování důchodového věku viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

starobních důchodců ze současných 40,5 % na 46,8 % v roce 2074. Zvyšování podílu mužů na

celkovém počtu důchodců bude rovněž reflektovat přibližující se naději dožití mužů a žen.

**Graf 3.1.1** Projekce počtu starobních důchodců (střední varianta demografické projekce)



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

V projekci výdajů na starobní důchody byla dále odhadnuta výše průměrného starobního důchodu. Ta je ovlivněna jednak výchozí výší již existujících důchodů přiznaných v různě vzdálené minulosti. Výše těchto důchodů je pak podmíněna také historií jejich valorizací (řádných i mimořádných). Druhou složkou průměrného starobního důchodu je výše a počet nově přiznaných důchodů. Průměrný důchod je pak váženým průměrem obou těchto typů důchodů. Obvykle jsou nově přiznané důchody oproti důchodům přiznaným v minulosti vyšší, neboť jsou navázány na nominální mzdy v roce přiznání. Starší důchody jsou valorizovány plně v návaznosti na míru inflace a pouze zčásti na růst reálných mezd. Platí tedy, že hodnota starších důchodů vztažená k průměrné mzdě s rostoucí vzdáleností od doby přiznání důchodu postupně klesá.<sup>43</sup> Změna průměrného důchodu pak odráží vývoj stávajících důchodů, počet a výši nově přiznaných důchodů a konečně i počet a výši zaniklých důchodů (zaniklé důchody jsou obvykle oproti průměrnému důchodu nižší). Pokud roste podíl nově přiznaných důchodů, celkový náhradový poměr má tendenci narůstat. V letech 2022 a 2023 nicméně vzhledem k poměrně výraznému poklesu reálných mezd a vzhledem ke způsobu

valorizačního mechanismu došlo k tomu, že jsou starší důchody naopak vyšší než důchody nově přiznané.

Výše nově přiznaných důchodů je tvořena jednak tzv. základní výměrou, která je na úrovni 10 % průměrné nominální mzdy v daném roce a která je pro všechny důchodce stejná. Druhou složkou důchodu je takzvaná procentní výměra, která je odvozena od minulých výdělků pojistěnce indexovaných podle minulého vývoje průměrné mzdy a podle počtu let placení pojistného (včetně tzv. náhradních dob). Výpočet dále obsahuje dvě redukční hranice, které představují prvek redistribuce a tlumí rozdíly v nově vyměřených důchodech.<sup>44</sup>

Výši nově přiznaných důchodů simulujeme v poměru k průměrné mzdě. Jako výchozí úroveň nově přiznaných důchodů pro naši projekci jsme využili poslední známou skutečnost, podle které činila výše nových důchodů 47,1 % průměrné hrubé mzdy pro muže a 40,6 % pro ženy.<sup>45</sup> Nižší nově vyměřené důchody žen jsou dány jednak jejich v průměru nižšími mzdami, jednak jejich stále ještě 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

<sup>43</sup> Pokud reálné mzdy rostou, starší důchody se zvyšují pomaleji, než je růst nominálních mezd. S rostoucím věkem (resp. s dobou od přiznání starobního důchodu) tak poměr důchodu a mzdy klesá. Výjimkou je jednorázové zvýšení důchodu při dosažení určitého věku (dle ustanovení § 67a odst. 1 zákona o důchodovém pojištění zvýšení důchodu o 1 000 Kč při dosažení 85 let, o 2 000 Kč při dosažení 100 let).

<sup>44</sup> Pro podrobnější popis viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

<sup>45</sup> MPSV ČR (2023): Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2023. Používáme průměr poměru nových důchodů k průměrné měsíční mzdě za poslední tři roky zahrnuté do ročenky, tedy za 2020–2022.

prodlouží doba pojištění, a klesne tak rozdíl mezi výší nově přiznaných důchodů mužů a žen.

Pro rok 2024 předpokládáme, že se do náhradového poměru promítne vlna žádostí o předčasné vyměření důchodů z konce roku 2022 a první poloviny 2023, kdy se nastávající důchodci snažili „zakonzervovat“ si vyšší náhradový poměr vyplývající z mimořádných valorizací v tomto období. V roce 2025 ale tento efekt vyprchá a náhradové poměry poklesnou na dřívější úroveň. V následujících letech pak náhradový poměr z nových důchodů navazujeme na odhad doby pojištění (viz box 5.1 v kapitole 5.3). U mužů projektujeme relativní stabilitu, resp. mírný nárůst poměru nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě, u žen tento poměr v naší projekci postupně zvyšujeme tak, aby v roce 2030 dosáhl úrovně 44,0 % průměrné mzdy. Rozdíl mezi nově přiznanými důchody mužů a žen bude ale přetrvávat i po roce 2030 kvůli jejich rozdílné výši mezd.

Vzhledem k tomu, že po roce 2045 dojde k postupnému omezení započtení doby studia jako náhradní doby, pak mezi roky 2045 až 2055 dojde ke snížení projektovaného poměru nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě (viz graf B5.1.2 v boxu 5.1 v podkapitole 5.3).

Pro výpočet celkového průměrného důchodu je nutné modelovat také vývoj důchodů přiznaných v minulosti. Výše náhradového poměru starších důchodů byla v letech 2022 a 2023 výrazným způsobem ovlivněna dynamikou cen. Jak již bylo zmíněno, v souladu se zákonným nastavením došlo v letech 2022 a 2023 vedle běžné lednové valorizace také ke třem mimořádným valorizacím důchodů v červnu 2022, v září 2022 a v červnu 2023. Celkově se tak průměrný důchod mezi prosincem 2021 a lednem 2024 v důsledku valorizací zvýšil o 5 208 Kč, tedy zhruba o třetinu. Vzhledem k tomu, že souběžně došlo k poklesu reálných mezd, přičemž při poklesu reálných mezd důchody neklesají, pak celkový náhradový poměr vzrostl z 40,2 % na konci roku 2021 na 46,3 % v roce 2023.

V naší projekci předpokládáme dodržování valorizačního schématu i v budoucnu. V souladu s ustanovením § 67 zákona o důchodovém pojištění, tak předpokládáme valorizaci existujících důchodů o třetinu růstu reálné mzdy<sup>46</sup> a o celou míru inflace. Za míru inflace se přitom uvažuje nově pouze index životních nákladů domácností důchodců. V naší projekci předpokládáme růst indexu životních nákladů důchodců o 0,3 p. b. vyšší oproti míře inflace podle indexu spotřebitelských cen.<sup>47</sup> Ten v dlouhém horizontu poroste podle 2% inflačního cíle ČNB.

Vývoj výše průměrného starobního důchodu ovlivní i další změny v nastavení důchodového systému, jako je například zavedení tzv. „výchového“ (zvýšení starobního důchodu za jedno vychované dítě o částku 500 Kč měsíčně od 1. ledna 2023). Ve výpočtu náhradového poměru bereme v úvahu věkovou strukturu výše starobních důchodů mužů i žen.<sup>48</sup>

Propojení všech těchto předpokladů s demografickou projekcí implikuje trajektorii vývoje průměrného důchodu. Po výrazném nárůstu z let 2022 a 2023 dojde k poměrně rychlému poklesu poměru průměrného důchodu k průměrné mzdě na 40,8 % kolem roku 2035 (graf 3.1.2). Bude se zde projevovat „vypnutí“ valorizace důchodů podle reálných mezd a začátek omezení započítávání doby studia v nově přiznávaných starobních důchodech.

Následně v souvislosti se zvýšením přílivu nových důchodců náhradový poměr do roku 2045 naroste zhruba na 41,4 %, aby následně klesal pod 40 % na konci projekčního horizontu.

Z počtu starobních důchodců a vývoje poměru výše důchodů k průměrné mzdě lze odvodit trajektorii vývoje výdajů na starobní důchody vyjádřených jako podíl na HDP. Výdaje kulminují kolem roku 2060 na úrovni 11,1 % HDP (viz graf 3.1.3). Nárůst výdajů oproti současnosti je tažen především růstem počtu důchodců a také zvýšenou výchozí úrovní starobních důchodů.

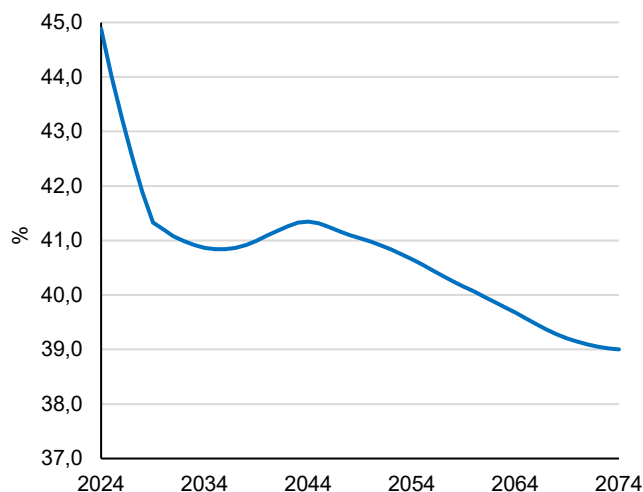
<sup>46</sup> Dle růstu reálné mzdy se důchody valorizují pouze v řádném termínu a se zpožděním. Naposledy se tak podle reálné mzdy valorizovalo v lednu 2023 na základě růstu reálné mzdy z roku 2021. Vzhledem k tomu, že reálné mzdy v letech 2022 a 2023 poklesly, dojde k další valorizaci důchodů podle růstu reálných mezd až tehdy, když reálné mzdy překročí svoji úroveň z roku 2021. K tomu by podle odhadů mělo dojít v roce 2028, valorizace podle reálných mezd tak započne v lednu 2030.

<sup>47</sup> V období 2008 až 2023 byl meziroční růst indexu cen životních nákladů důchodců oproti růstu standardního indexu spotřebitelských cen v průměru o zhruba 0,4 p. b. vyšší. Rozdíl mezi meziročními růsty obou indexů byl vyšší v období relativně vysokých růstů cen, když se zde projevovala vyšší váha potravin, cen energií a zdravotních potřeb v indexu životních nákladů důchodců.

<sup>48</sup> Podrobněji viz box 3.1 minulého Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti.

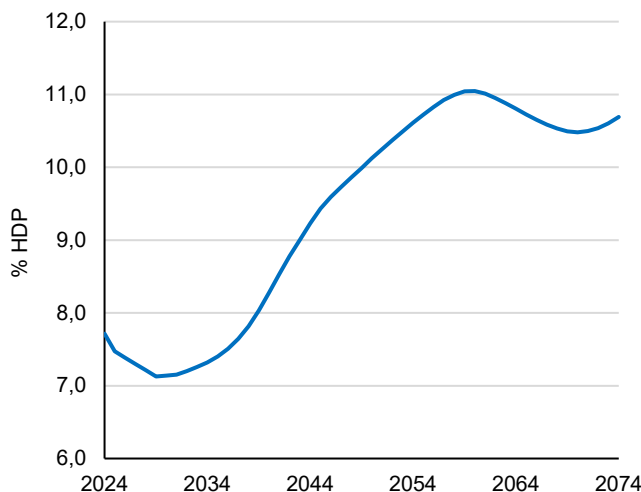


**Graf 3.1.2 Poměr průměrného starobního důchodu a průměrné mzdy (v %)**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

**Graf 3.1.3 Podíl výdajů na starobní důchody na HDP (v %)**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

**Box 3.1 Mezinárodní srovnání důchodových systémů – zdanění starobních penzí**

Při mezinárodním srovnávání výdajů na starobní penze je třeba brát v potaz, že jejich prosté srovnání je zavádějící. Ve statistikách jsou totiž obvykle uváděny hrubé výdaje na penze, tedy výdaje na penze ještě předtím, než jsou z nich zaplaceny povinné odvody a daně. Může se tedy chybně usoudit, že například Česká republika má nízké výdaje na důchody ve srovnání s průměrem zemí EU. ČR na starobní důchody v roce 2022 vydala 7,3 % HDP, průměrné výdaje na starobní penze v zemích EU přitom dosahovaly 8,4 % HDP.

Většina zemí EU však z vyplácených penzí vybírá daně, některé dokonce i zákonné pojištění. V tabulce B3.1.1 je u jednotlivých zemí uvedeno, zda jsou penze zdaňovány, případně zda je z penzí odváděno i zákonné pojištění. Z tabulky je zřejmé, že zatímco pojištění se v mnoha zemích z penze neodečítá, zdanění penzí je ve většině evropských zemí běžnou praxí. Mezi země, které penzijní dávky nezdaňují ani z nich nevybírají pojištění, se kromě České republiky řadí také Bulharsko, Maďarsko, Litva a Slovensko. Země, které penze zdaňují, mají při podobné výši čistých důchodů na straně jedné vyšší veřejné výdaje, avšak na straně druhé díky němu také vyšší veřejné příjmy. Výdaje na důchody je tak pro účely mezinárodního srovnání nutné o zdanění penzí očistit.

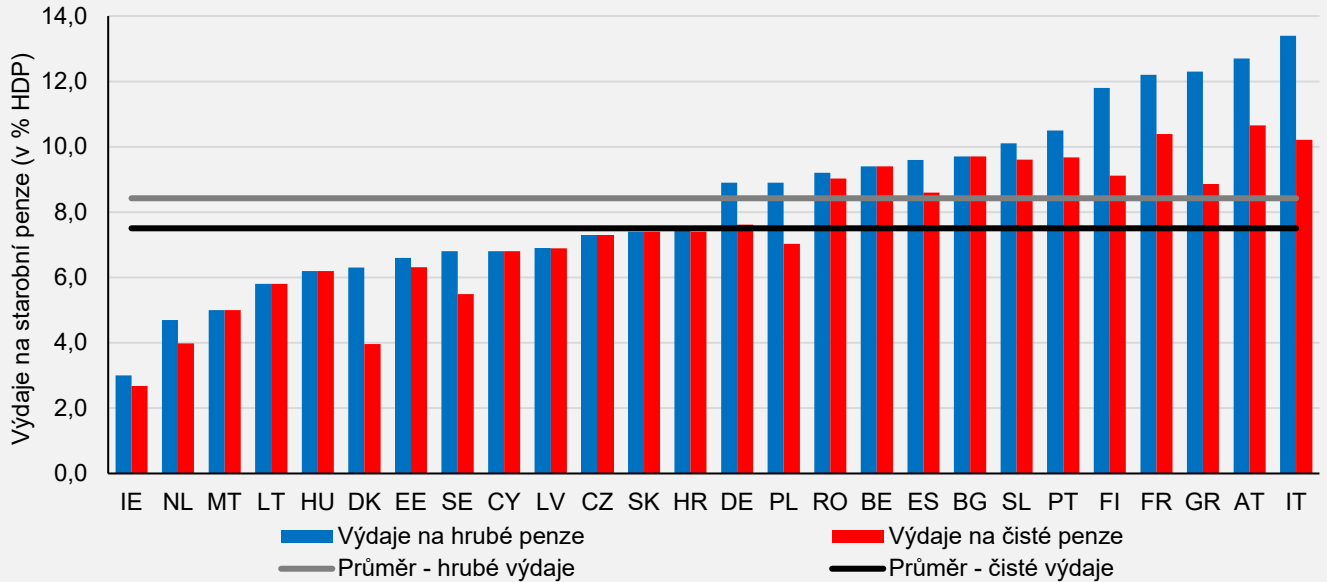
**Tabulka B3.1.1 Daně a zákonné pojištění ze starobních penzí**

Země	Zdanění	Zákonné pojištění	Země	Zdanění	Zákonné pojištění
Belgie	✓	✓	Maďarsko	✗	✗
Bulharsko	✗	✗	Malta	✓	✗
ČR	✗	✗	Německo	✓	✓
Dánsko	✓	✗	Nizozemsko	✓	✓
Estonsko	✓	✗	Polsko	✓	✓
Finsko	✓	✓	Portugalsko	✓	✗
Francie	✓	✓	Rakousko	✓	✓
Chorvatsko	✓	✓	Rumunsko	✓	✗
Irsko	✓	✗	Řecko	✓	✓
Itálie	✓	✗	Slovensko	✗	✗
Kypr	✓	✗	Slovinsko	✓	✗
Litva	✗	✗	Španělsko	✓	✗
Lotyšsko	✓	✗	Švédsko	✓	✗
Lucembursko	✓	✓			

Zdroj: Eurostat – COFOG (2024), MISSOC, EUROMOD – Country Reports (2020–2023), Evropská komise – 2024 Ageing Report; NRR.  
 Pozn.: ✓ = aplikováno, ✗ = neaplikováno.

Graf B3.1.1 znázorňuje srovnání hrubých a čistých výdajů na penze. Výše výdajů na penze jsou srovnány i vzhledem k průměru hrubých a čistých výdajů zemí EU. Z hlediska výše čistých výdajů na penze je tak Česká republika přibližně na úrovni průměru zemí EU, a nevydává tedy výrazně méně než ostatní země EU. Mezinárodní komparaci velikosti výdajů na důchody však nezkrusuje pouze to, zda podléhají zdanění či nikoliv. Jednotlivé státy se liší v řadě dalších parametrů, jež objem veřejných výdajů na důchody ovlivňují. Jedná se zejména o demografickou strukturu obyvatelstva, náhradový poměr i důchodovou strukturu HDP.<sup>49</sup>

**Graf B3.1.1 Srovnání hrubých a čistých výdajů na starobní penze (2022)**



Zdroj: Eurostat – COFOG (2024), MISSOC, EUROMOD – Country Reports (2020–2023), Evropská komise – 2024 Ageing Report; výpočty NRR.

### 3.1.2 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 i zde rozlišujeme míry pro muže a pro ženy.<sup>50</sup> Míra invalidity roste s věkem, její vrchol se v minulosti pohyboval mezi 60 a 63 lety u mužů a 56 a 60 lety u žen. Vrcholy křivky věkově specifické míry invalidity jsou v současnosti nižší, než tomu bylo v minulosti, a to hlavně pro muže. Projevuje se zde především hypotéza zdravého stárnutí.

V blízkosti dosažení důchodového věku jsou míry invalidity ovlivněny hlavně převáděním částí invalidních důchodů na důchody starobní. Míry invalidity zde klesají, protože část invalidních důchodců volí vyplácení starobního důchodu, a je tak ze skupiny invalidních důchodců vyřazena. 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, a míra invalidity klesá na nulu.

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. Od věku 55 let tak bude invalidita plynule narůstat až do tohoto vrcholu. Pokles míry invalidity od jejího vrcholu až do 64 let věku opět předpokládáme rovnoměrný, od věku 65 let předpokládáme nulovou míru invalidity.

V naší projekci postupně počet invalidních důchodců narůstá, maximální úroveň dosáhne v roce 2037, kdy bude o 10 % vyšší než nyní. Nárůst počtu invalidních důchodců souvisí jednak se stárnutím populace, jednak s prodlužováním zákonného důchodového věku. V letech 2038–2060 bude počet invalidních důchodců klesat s tím, jak budou přecházet do důchodu starobního. V roce 2060 pak bude počet

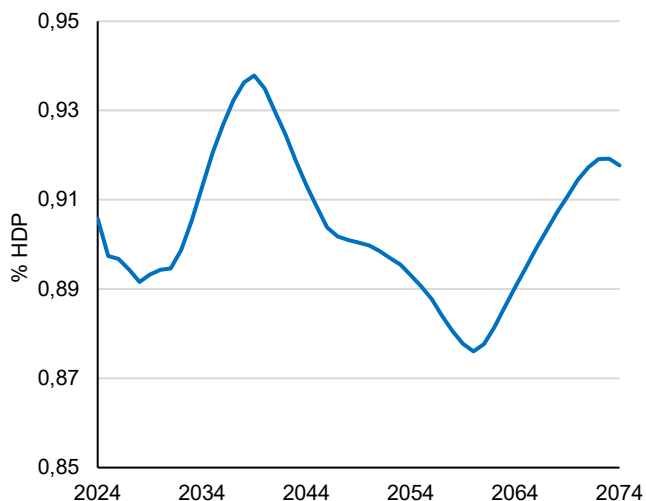
<sup>49</sup> Metodologii očištění penzí od odvodů, daní a dalších parametrů lze nalézt v informační studii ÚNRR (2019): Mezinárodní komparace výše veřejných výdajů na důchodový systém.

<sup>50</sup> Pro podrobnější popis způsobu projekce počtu invalidních důchodců viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

invalidních důchodců o 9,4 % 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

**Graf 3.1.4 Podíl výdajů na invalidní důchody na HDP (v %)**

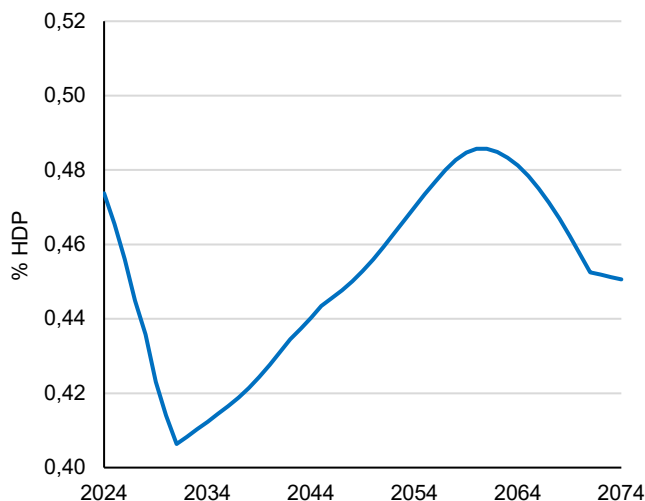


Zdroj: ČSSZ (2024); výpočty NRR.

a průměrným starobním důchodem. Dynamika průměrného invalidního důchodu tak kopíruje růst důchodů starobních.

Celkově naše projekce podílu výdajů na invalidní důchody na HDP kolísá kolem 0,9 % (viz graf 3.1.4 a tabulku 3.1.1).

**Graf 3.1.5 Podíl výdajů na pozůstalostní důchody na HDP (v %)**



Zdroj: ČSSZ (2024); výpočty NRR.

### 3.1.3 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>51</sup>

V případě vdovských a vdoveckých důchodů je nutné rozlišovat mezi důchody vyplácenými samostatně (sólo) a důchody vyplácenými v souběhu s důchodem starobním (případně invalidním). 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.

Jak v případě počtu příjemců sirotčích důchodů, tak i u počtu příjemců sólo vdovských/vdoveckých důchodů dojde podle projekce k mírnému poklesu, protože se obě vymezené demografické skupiny použité jako základ projekce navzdory prodlužování důchodového věku mírně zmenšují. U sirotčích důchodů je to zejména vzhledem ke snížené projekované míře plodnosti, a tedy nižšímu počtu dětí.

Komplikovanější přístup používáme pro projekci 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.<sup>52</sup> Zvyšování zákonného věku odchodu do důchodu snižuje počet osob, které na pozůstalostní důchod v souběhu mají nárok, neboť se za jinak stejných podmínek snižuje počet důchodců. Pokud roste doba dožití nebo pokud se sblíží 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.

Výši pozůstalostních důchodů modelujeme opět jako fixní poměr ke starobnímu důchodu. Projekce pozůstalostních důchodů celkově vykazuje poměrně nevýrazný vývoj, přičemž kolísá mezi 0,41 % a 0,49 % HDP (viz graf 3.1.5 a tabulku 3.1.1).

<sup>51</sup> Sirotčí důchod může příjemce pobírat až do 26 let věku (pokud studuje vysokou školu).

<sup>52</sup> Pro detaily opět viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.



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

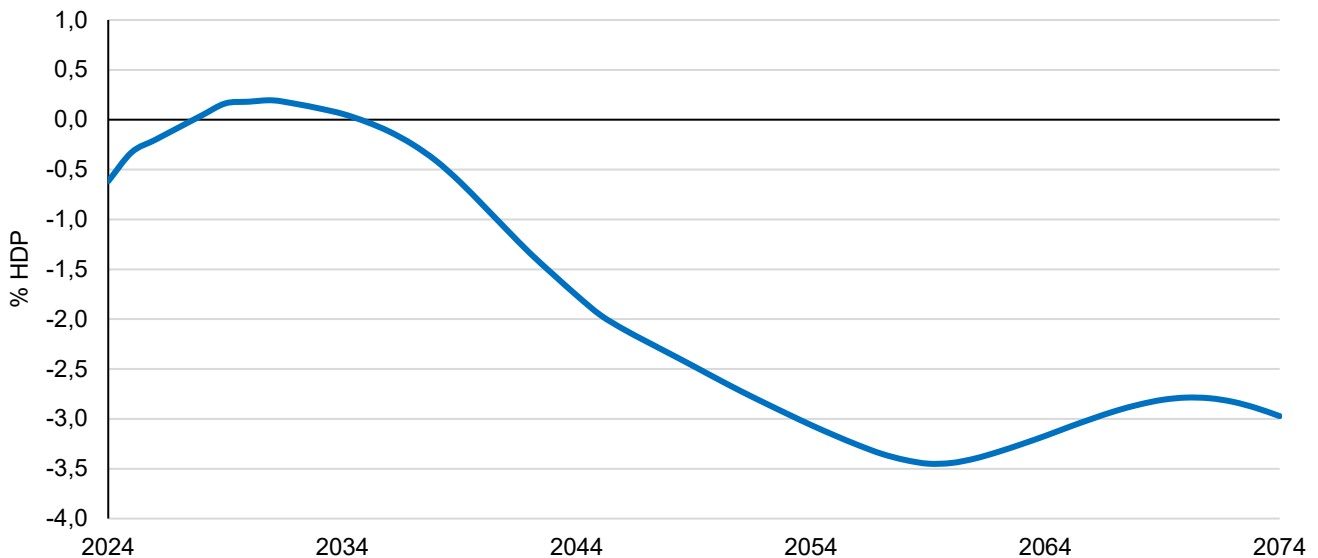
Příjmy důchodového systému modelujeme na základě předpokládaného vývoje náhrad pracovníkům. V naší makroekonomické projekci počítáme s tím, že podíl těchto náhrad na HDP bude v důsledku konvergence růst (viz podkapitolu 2.3). Proporcionálně tak bude růst i podíl příjmů důchodového systému na HDP. Celkově příjmy systému vzrostou z 8,7 % HDP (v roce 2024) na přibližně 9,4 % HDP na konci projekce. Takovýto nárůst příjmů do systému nemůže stačit na pokrytí prudkého nárůstu výdajů zejména na starobní důchody popsané výše.

Důchodový systém jako celek se bude v nejbližších letech zlepšovat, jeho deficity se budou nejprve snižovat a následně bude důchodový systém vykazovat dokonce i mírné přebytky (maximálně 0,2 % HDP v roce 2031). Zde se bude projevovat především odložení valorizace důchodů podle reálných mezd do

roku 2030. Po roce 2031 se ale kvůli značnému nárůstu počtu důchodců začne posouvat do výrazných deficitů, které vyvrcholí kolem roku 2059, kdy budou podle projekce dosahovat přibližně 3,5 % HDP ročně (viz graf 3.1.6). Následný pokles výdajů a zlepšení salda důchodového systému budou způsobeny snižováním počtu starobních důchodců.

V naší projekci předpokládáme fungování důchodového systému podle stávajícího zákonného nastavení. Výše uvedený vývoj deficitů si však vynutí provedení důchodové reformy. Některé parametrické změny v nastavení důchodového systému jsou již schváleny, jiné jsou stále v legislativním procesu. Vliv těchto změn diskutujeme v rámci alternativních scénářů v podkapitolách 5.2 a 5.3.

**Graf 3.1.6** Roční salda důchodového systému



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

**Tabulka 3.1.1** Shrnutí projekcí důchodového systému pro vybrané roky (v % HDP)

	2024	2034	2044	2054	2064	2074
<i>starobní důchody</i>	7,9	7,5	9,5	10,9	11,1	11,0
<i>invalidní důchody</i>	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
<i>pozůstalostní důchody</i>	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Výdaje celkem	9,3	8,9	10,8	12,3	12,5	12,4
Příjmy celkem	8,7	8,9	9,1	9,2	9,3	9,4
<b>SALDO</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>-1,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,0</b>

Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

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

## 3.2 Zdravotnictví

V České republice jsou výdaje na zdravotnictví dlouhodobě hrazeny především z veřejných zdrojů. Veřejné zdroje se na financování zdravotnictví podílí přibližně 85 %. Největší podíl výdajů na zdravotnictví je hrazen přímo z plateb zdravotních pojišťoven, ty se podílejí na přibližně 70 % celkových výdajů na zdravotnictví.<sup>53</sup> Právě na tuto část výdajů se v naší projekci soustředíme. Také z hlediska příjmové strany se zaměřujeme pouze na oblast systému veřejného zdravotnictví.

Základem pro projekci výdajové stránky je profil zdravotních nákladů připadajících na jednoho obyvatele daného věku, přičemž rozlišujeme zvlášť věkově specifické náklady na zdravotnictví pro muže a ženy. Předpokládáme, že tyto náklady jsou dostatečně stabilní v čase. Navzdory předpokladu stability nákladové křivky může dojít v průběhu projekce k jejím změnám. Nákladová křivka se může měnit např. v souladu s konceptem zdravého stárnutí či efektem morbidity.<sup>54</sup>

V rámci naší makroekonomické projekce počítáme s tím, že reálné mzdy porostou rychleji než produktivita práce, resp. než HDP na obyvatele (viz podkapitulu 2.3). 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 ve zdravotnictví 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 může růst zdravotních výdajů naopak 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 období 2010 až 2019, přičemž pracujeme odděleně s křivkou pro muže a s křivkou pro ženy. Do průměru záměrně nepoužíváme data po roce 2019, jelikož pandemie COVID-19 vedla ke zvýšení nákladů na zdravotnictví. V dlouhodobém horizontu však očekáváme, že se jednotlivé náklady vrátí zpět na úroveň před pandemií.

Stabilní nákladová křivka v čase předpokládá, že se náklady na zdravotnictví 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 výdajů na zdravotnictví (viz graf 3.2.1).

Výdaje zdravotních pojišťoven by aktuálně při stejné relativní nákladovosti jako v letech 2010–2019 odpovídaly úrovni 5,6 % HDP.<sup>55</sup> Při realizaci střední varianty demografické projekce by celková výše nákladů hrazených z veřejného zdravotního pojištění rostla postupně na přibližně 6,9 % HDP na konci horizontu naší projekce v roce 2074, zvýšila by se tedy o 1,3 p. b. V důsledku změny demografické projekce spočívající ve snížení úmrtnosti, a tudíž vyššímu počtu starších osob oproti projekci z roku 2023, nedojde ke konci projekce k opětovnému poklesu výdajů na zdravotnictví, ale tyto náklady budou dále narůstat (viz graf 3.2.2).

Příjmová strana systému veřejného zdravotního pojištění se opírá jednak o pojistné placené zaměstnanci, zaměstnavateli a osobami samostatně výdělečně činnými („OSVČ“) či osobami bez zdanitelných příjmů, jednak o pojistné placené státem za tzv. státní pojištěnce, tj. zejména děti, studenty, starobní a invalidní důchodce, nezaměstnané atd. Platby za státní pojištěnce jsou ale z hlediska celkového salda veřejných financí rozpočtově neutrální, protože jde o příjem jedné složky veřejných rozpočtů, tedy zdravotních pojišťoven na straně jedné, a o výdaj jiné složky veřejných rozpočtů, tj. centrální vlády, ve stejné výši, na straně druhé.

Pojistné vybrané od první skupiny odhadujeme jako konstantní podíl na náhradách pracovníkům. Zde projektujeme mírný růst vybraného pojistného v důsledku předpokládaného růstu podílu objemu mezd a platů na HDP.

Kvůli zvýšeným výdajům systému veřejného zdravotního pojištění souvisejícím s pandemií COVID-19, byl oproti roku 2019 zvýšen vyměřovací základ pro platbu zdravotního pojištění za státní pojištěnce z 22 % na přibližně 35 % průměrné mzdy v roce 2021. Vyměřovací základ v roce 2022 zůstal na úrovni roku 2021. V roce 2023 stanovila novela zákona České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, („zákon o pojistném“) vyměřovací

<sup>53</sup> Viz ČSÚ (2023): Zdravotnické účty ČR 2010–2021.

<sup>54</sup> Viz NRR (2021): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, box 4.3.

<sup>55</sup> Skutečné výdaje systému zdravotního pojištění byly však v letech 2020 až 2023 vyšší (o cca 0,8 % HDP), což bylo dominantně důsledkem pandemie COVID-19.

základ na 14 074 Kč. Pro období po roce 2023 byl přijat mechanismus automatických valorizací plateb za státní pojištěnce. Podle automatické valorizace dle novely zákona o pojistném se od roku 2024 platby za státní pojištěnce automaticky valorizují podle růstu indexu spotřebitelských cen a poloviny růstu reálné mzdy.<sup>56</sup> V projekci již s touto valorizací počítáme.

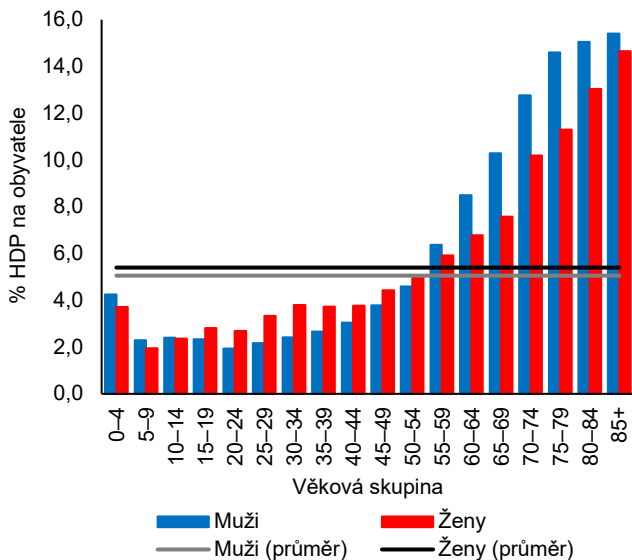
Předpokládáme tedy, že vyměřovací základ automaticky poroste v souladu s valorizačním mechanismem. Inflaci uvažujeme na úrovni inflačního cíle, tedy 2 %. V horizontu projekce přesto klesnou příjmy systému zdravotního pojištění za státní pojištěnce ze současných přibližně 2 % HDP na 1,5 % HDP v roce 2074. Příčinou je samotný mechanismus valorizace, který zaručuje nižší růst než růst nominálního HDP. Tento pokles tak vyrovná předchozí nadměrný růst

příjmů za státní pojištěnce v souvislosti s pandemií COVID-19 (viz výše).

Celkový příjem do systému zdravotního pojištění, který v roce 2024 dosáhne 6,6 % HDP, bude za předpokladu automatické valorizace vyměřovacího základu pro platby za státní pojištěnce postupně klesat k 6,4 % HDP na konci horizontu projekce.

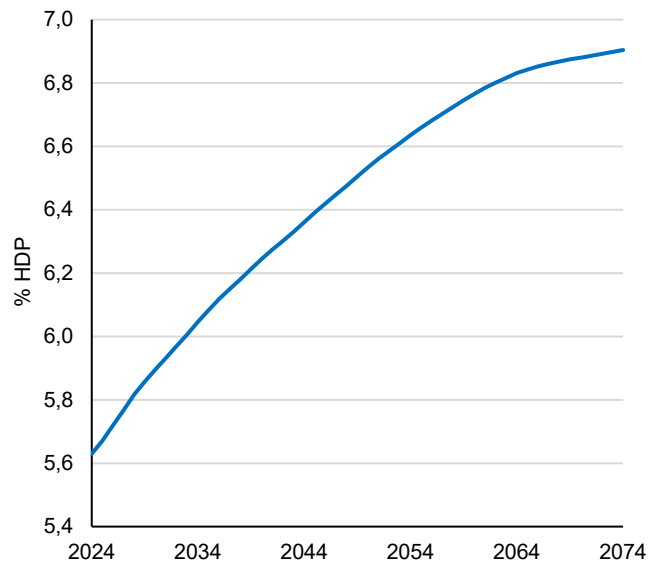
Při naplnění střední varianty demografické projekce tak bude systém veřejného zdravotního pojištění od roku 2053 v mírném deficitu. Jak již bylo uvedeno, tento scénář zároveň předpokládá, že se jednotkové náklady, které v období pandemie COVID-19 vzrostly, vrátí na úroveň před pandemií. Přesto existuje určité riziko, že by se tento vzrůst nákladů mohl na vyšších úrovních zafixovat, což by vedlo ke zhoršení salda systému zdravotního pojištění.

**Graf 3.2.1 Náklady hrazené ze zdravotního pojištění podle věkových skupin**



Zdroj: ČSÚ (2024); výpočty NRR.

**Graf 3.2.2 Podíl veřejných výdajů na zdravotnictví na HDP (v %)**



Zdroj: ČSÚ (2024); výpočty NRR.

### 3.3 Peněžitě nedůchodové sociální dávky a dlouhodobá péče

Další výdajové položky tvoří peněžitě nedůchodové sociální dávky a dlouhodobá péče. V modelu nejprve simulujeme dávky, které jsou dostatečně fiskálně významné s podílem na HDP nad 0,1 %. Zároveň musí být u těchto dávek možné identifikovat vazbu na demografický vývoj. Těmito dvěma kritériím vyhovují výdaje na peněžitou pomoc v mateřství, rodičovský příspěvek, příspěvek na péči a příspěvek na bydlení. Mezi tyto peněžitě nedůchodové sociální dávky je zařazeno také daňové zvýhodnění na vyživované děti.<sup>57</sup> Poté odhadujeme vývoj ostatních

dávek, u nichž předpokládáme udržení konstantního podílu na HDP na stávající úrovni. Ostatní dávky zahrnují dávky podpory v nezaměstnanosti, přídatky na děti, pěstounské dávky, porodné a pohřebné, dávky nemocenského pojištění a dávky sociální pomoci/potřebnosti.

Výdaje na fiskálně významné sociální dávky simulujeme samostatně a využíváme pro simulaci jejich vazbu na demografický vývoj. V případě příspěvku na bydlení jsme ověřili vazbu na demografický vývoj na základě vývoje v minulosti. U některých dávek,

<sup>56</sup> Viz zákon o pojistném.

<sup>57</sup> K této změně došlo v rámci změny metodiky národního účetnictví. Z hlediska celkového salda sektoru veřejných institucí je nicméně tato změna rozpočtově neutrální, neboť se slevy na děti nově připočítávají do sociálních dávek (tj. zvýšení výdajů veřejných rozpočtů), ale ve stejné výši se zvyšuje výnos z daně z příjmů fyzických osob. Viz podkapitulu 4.6 této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti.

jako jsou např. peněžitá pomoc v mateřství a rodičovský příspěvek, vyplývá vazba na demografický vývoj ze samotné konstrukce dávky. K simulaci využíváme námi upravené projekce demografického vývoje ČSÚ. Zároveň předpokládáme, že bude zachován poměr průměrné výše dávky k průměrné mzdě a dále že bude zachována stávající míra nečerpání některých dávek.

Pro simulaci dávky **peněžitá pomoc v mateřství** vycházíme z konstrukce této dávky. Jako základ používáme konstantní poměr průměrné výše dávky a výše průměrné mzdy násobený délkou pobírání této dávky. Projekci této dávky navazujeme na projekci vývoje počtu nově narozených dětí.

Projekce výdajů na **rodičovský příspěvek** je navázána na vývoj počtu dětí do tří let. Jedná se o změnu oproti minulé projekci, jelikož došlo ke zkrácení délky rodičovské dovolené ze čtyř na tři roky. V simulaci vycházíme z dat o struktuře příjemců rodičovského příspěvku dle věku dítěte, z údajů o počtu vyplacených dávek rodičovského příspěvku a počtu ukončeného čerpání příspěvku podle věku dítěte v době tohoto ukončení. Následně jsme vypočítali podíl příjemců v jednotlivých věkových kohortách a jejich průměrnou měsíční výši rodičovského příspěvku. V simulaci předpokládáme, že tento podíl společně s poměrem průměrné měsíční dávky na průměrné mzdě bude v čase konstantní. Rodičovský příspěvek je od roku 2024 zvýšen na 350 000 Kč.<sup>58</sup>

Při odhadu **příspěvku na péči** vycházíme z podílů osob pobírajících příspěvek v daných věkových kategoriích a v daném stupni závislosti v letech 2014–2022.<sup>59</sup> Za předpokladu stabilního podílu počtu osob v daném věku pobírajících příspěvek pak na základě demografické projekce stanovujeme celkový počet osob pobírajících příspěvek v jednotlivých stupních závislosti. Výše příspěvku na péči je nastavena podle schválených zákonů.<sup>60</sup> V roce 2024 (od 1. července) došlo k nárůstu výše příspěvku až o 7 800 Kč (40,6 %) pro osoby v nejvyšším stupni závislosti v domácí péči. Nárůst výše příspěvku pro osoby v nejvyšším stupni závislosti využívající pobytové sociální služby<sup>61</sup> byl ale zhruba poloviční (3 800 Kč, tj. 19,8 %). Od roku 2025 dále předpokládáme stabilní poměr výše příspěvku a průměrné mzdy.

Na demografický vývoj je navázána i projekce dávky **příspěvek na bydlení**. Příspěvek simulujeme podle vývoje v minulosti na základě údajů ČSÚ. Z nich vyplývá, že přibližně 25 % počtu vyplacených dávek příspěvku na bydlení připadá na osoby starší 65 let.<sup>62</sup> Zbylé tři čtvrtiny příjemců poté tvoří osoby mezi 18 a 64 lety.

Vývoj **daňového zvýhodnění na děti** je navázán na vývoj počtu dětí a podílu středoškolských a vysokoškolských studentů. Na zvýhodnění vzniká nárok v případě nezletilých dětí do 18 let. Dále na něj vzniká nárok v případě osob do 26 let, které mají status studenta, či ze zdravotního důvodu nejsou schopny soustavné přípravy na výkon budoucího povolání ani výkonu soustavné výdělečné činnosti. V roce 2024 je, stejně jako v roce 2023, roční výše daňového zvýhodnění 15 204 Kč na první dítě, 22 320 Kč na druhé dítě a 27 840 Kč na třetí a každé další dítě. V simulaci používáme průměr hodnot zvýhodnění na první a druhé dítě, tedy 18 762 Kč. Předpokládáme, že výše daňového zvýhodnění na děti bude růst v souladu s průměrnou mzdou.

Projekce vývoje podílu výdajů na jednotlivé dávky na HDP jsou zachyceny v grafu 3.3.1. Kvůli stárnutí populace budou ze sociálních dávek nejrychleji růst výdaje na příspěvek na péči, které porostou po celé sledované období, a to z 0,5 % HDP nyní na více než 1,3 % HDP v roce 2074.

Výdaje na rodičovský příspěvek budou přibližně do roku 2030 klesat, dále budou do začátku 50. let růst a poté se opět vystřídá období mírného poklesu s obdobím mírného růstu. Důvodem je očekávaný vývoj počtu dětí do tří let. Objem daňového zvýhodnění na dítě bude kolísat kolem hodnoty 0,6 % HDP. Celkový objem vyplacených nedůchodových sociálních dávek bude během 30. let mírně růst z 2,9 % na 3,1 % HDP, jelikož se budou zhruba vyrovnávat rostoucí výdaje na příspěvek na péči a klesající výdaje na rodičovský příspěvek a daňové zvýhodnění na dítě. Následně se bude objem nedůchodových sociálních dávek zvyšovat především v důsledku rostoucích výdajů na příspěvek na péči. Od začátku 60. let budou celkové výdaje růst pomaleji a v roce 2074 dosáhnou na 3,7 % HDP.

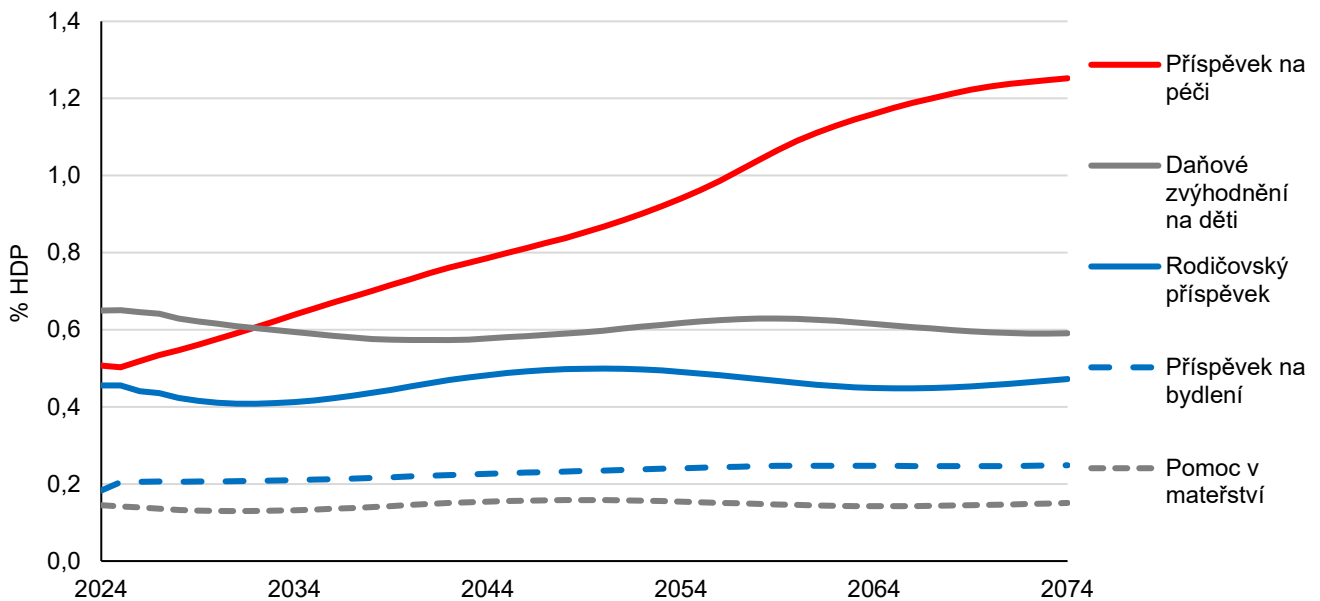
<sup>58</sup> Pro rodiče dvou a více dětí narozených současně je celková výše dávky 525 000 Kč. V modelu však simulujeme rodičovský příspěvek v jednotné výši 350 000 Kč pro všechny děti. Podíl vícečetných porodů na všech porodech podle dat ČSÚ tvořil v roce 2019 jen 1,3 % (v roce 2009 byl tento podíl 2,1 %).

<sup>59</sup> Podíl osob pobírajících příspěvek na péči významně narůstá po dovršení 75 let. Ve výpočtu kombinujeme data z Úřadu práce České republiky a z Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky. Podrobný popis způsobu výpočtu viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Odhady nákladů příspěvku na péči v návaznosti na stárnutí populace.

<sup>60</sup> Ustanovení § 11 zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Měsíční výše příspěvku na péči činí od 1. července 2024 pro osoby starší 18 let od 880 Kč v nejnižším 1. stupni závislosti až po 27 000 Kč v nejvyšším 4. stupni. Příspěvek je vyšší pro osoby mladší 18 let.

<sup>61</sup> Příspěvek na péči bývá obvykle používán jako součást úhrady klienta dané sociální službě. U osob v I. až III. stupni závislosti výše příspěvku nezávisí na tom, zda jde o péči domácí či v pobytové sociální službě. Nárůst příspěvku jak v absolutním, tak v procentním vyjádření byl výraznější pro vyšší stupně závislosti. V nejnižším I. stupni závislosti nerostl příspěvek vůbec.

<sup>62</sup> Tento údaj jsme také ověřili s využitím dat EU-SILC pro ČR z roku 2018, dle kterých je podíl osob ve věku nad 65 let pobírající příspěvek na bydlení 20 % a na celkových výdajích na příspěvek na bydlení se podílí 22,5 %.

**Graf 3.3.1** Projekce peněžitých sociálních dávek nedůchodového typu

Zdroj: ČSÚ (2024), MPSV ČR (2024); výpočty NRR.

### 3.4 Školství

Podíl výdajů na školství relativně k HDP se v roce 2023 pohyboval okolo 4,8 %, přičemž největší část z nich je financována prostřednictvím kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky („MŠMT ČR“). Více než tři čtvrtiny výdajů této kapitoly představují transfery veřejným rozpočtům místní úrovně. Kromě MŠMT ČR přispívají na 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 mzdové náklady regionálního školství. Jejich projekce je navázána na růst mezd v ekonomice a na počty zaměstnanců, které přímo závisí na počtu žáků. V projekci výdajů na školství, jež zachycuje graf 3.4.1, předpokládáme, že poměr počtu pedagogických a nepedagogických pracovníků na tisíc žáků v jednotlivých typech škol zůstane neměnný po celou dobu horizontu projekce. Také podíl žáků z jednotlivých věkových kategorií je v projekci ponechán na úrovni průměru skutečných podílů z let 2015–2019. Po počátečním zrychlení bude především ve 30. letech dynamika výdajů na veřejné školství zpomalovat vlivem demografického vývoje, kdy bude ve školství vzhledem k menšímu množství žáků potřeba méně pedagogických i nepedagogických pracovníků. Graf 3.4.2 porovnává letošní a loňskou projekci počtu studentů regionálního školství (tzn. počet studentů bez studentů vysokých škol). Změna demografické projekce se výrazně projevila v poklesu počtu studentů regionálního školství, což

významně ovlivňuje celkové veřejné výdaje na školství.

Růst celkových výdajů na školství je ovlivněn především dynamikou platů pedagogických a nepedagogických pracovníků. V letech 2019 až 2021 byla dynamika průměrných platů ve školství vyšší než růst průměrné mzdy v ekonomice, kdy se minulá vláda ve svém programovém prohlášení zavázala, že v roce 2021 platy učitelů a nepedagogických zaměstnanců dosáhnou minimálně 150 % své úrovně z roku 2017. V následujících letech předpokládáme shodnou dynamiku s průměrnou mzdou v ekonomice u všech zaměstnanců v regionálním školství kromě učitelů. U učitelů projekce počítá s garantovanou výší platů tak, aby v průměru na jeden úvazek plat odpovídal úrovni 130 % průměrné měsíční nominální mzdy za předminulý kalendářní rok.<sup>63</sup>

Významnou část výdajů MŠMT ČR tvoří platby vysokým školám na běžnou činnost a na výzkum a vývoj. Především u plateb vysokým školám vidíme opačný trend než u transferů místním veřejným rozpočtům. Jejich podíl na celkových výdajích kapitoly klesá. Zatímco v roce 2013 tvořily výdaje na vysoké školy téměř třetinu celkových výdajů MŠMT ČR, v roce 2023 to bylo pouze 19 %. Do budoucna nicméně projektujeme, že výdaje na vysoké školy dále klesat nebudou, a to především kvůli rostoucím mzdovým nákladům. Podíl studentů vysokých škol ve věku od 18 do 26 let na celkové populaci v této skupině je srovnatelný s výší tohoto ukazatele v Rakousku.

<sup>63</sup> Viz zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a tisková konference MŠMT ČR z 3. října 2023 (<https://msmt.gov.cz/ministerstvo/novinar/do-skolstvi-pujde-ze-statniho-rozpoctu-o-4-ml-d-vic-nez-letos>).

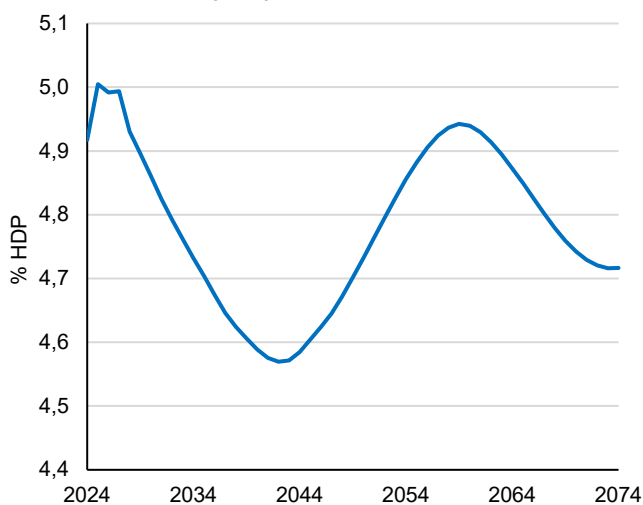


Z tohoto důvodu ponecháváme pro potřeby projekce podíl studujících na celé populaci ve stejné věkové skupině na stávající úrovni. S ohledem na demografickou projekci se tak dá očekávat i přírůstek studentů, jejichž počet má být nejvyšší na konci 30. let. Následně bude počet vysokoškolských studentů klesat až do roku 2055, kdy by měl počet vysokoškolských studentů začít mírně růst. Na konci 60. let však očekáváme opět klesající dynamiku.

V provozních výdajích vysokých škol se dynamika platů projeví v nárůstu náhrad akademickým pracovníkům, jejichž počet rovněž z velké části závisí na počtu studentů. Vzhledem k demografickému vývoji bude počet vysokoškolských studentů růst ještě jednu dekádu, což se odráží na potřebě rozšiřování kapacit a vybavení vysokých škol. Převážná část provozních nákladů veřejných vysokých škol je tak v našem modelu závislá na demografickém vývoji, u zbývajících jedné třetiny těchto nákladů pak předpokládáme jejich růst shodný s růstem HDP.

Očekáváme také, že v dlouhodobém horizontu vzrostou vysokým školám výdaje na výzkum a vývoj

**Graf 3.4.1 Podíl veřejných výdajů na školství na HDP (v %)**



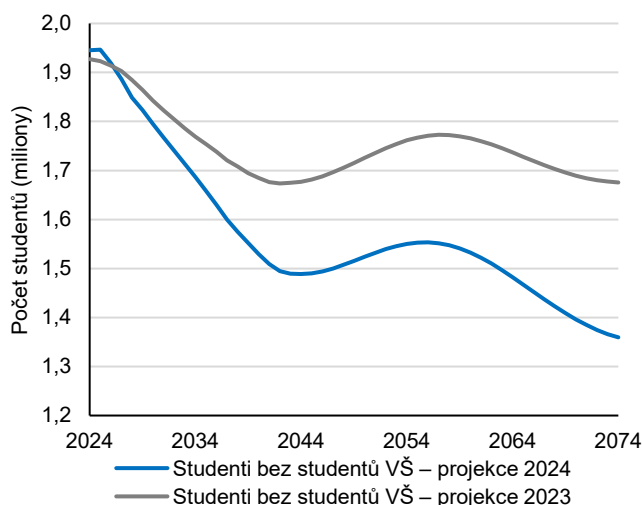
Zdroj: MŠMT ČR (2024), ČSÚ (2024); výpočty NRR.

v reálném vyjádření. Předpokládáme, že výše výdajů na výzkum a vývoj je ze 60 % ovlivněna růstem platů ve školství, 40 % nákladů pak poroste v souladu s HDP.<sup>64</sup>

Do naší projekce promítáme také další výdaje na školství ve výši 1,5 % HDP, které zahrnují např. kapitálové výdaje či ostatní běžné výdaje, u nichž předpokládáme růst v souladu s HDP.

Souhrnné výdaje na školství v reálném vyjádření se budou zvyšovat po celou dobu zahrnutou do projekce. Ve vztahu k HDP porostou v roce 2025 vlivem růstu mzdových nákladů. Následně budou výdaje na školství ve vztahu k HDP klesat vlivem demografického vývoje s tím, jak bude ve veřejných školách (mimo vysokých škol) klesat počet žáků. Zhruba v polovině 40. let začnou nicméně veřejné výdaje na školství ve vztahu k HDP opět růst, a to až na 4,9 % HDP ve druhé polovině 50. let. Avšak v posledních třinácti letech naší projekce vlivem demografického vývoje podíl veřejných výdajů na školství na HDP opět poklesne (viz graf 3.4.1).

**Graf 3.4.2 Projekce počtu studentů v regionálním školství (2023 vs. 2024)**



Zdroj: MŠMT ČR (2024), ČSÚ (2024); výpočty NRR.

### 3.5 Výdaje spojené s konvergenčními efekty a další výdaje

Výše jsme se věnovali výdajům, o kterých předpokládáme, že budou více či méně spojeny s demografickými změnami. O zbývajících výdajích sektoru veřejných institucí bychom mohli předpokládat 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 budou z konvergence vyplývat. Z tohoto důvodu se u konvergenčních efektů soustředíme na jejich příspěvek k růstu či poklesu celkových výdajů (vyjádřených v % HDP).

Oproti minulé Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti je výchozí úroveň těchto výdajů 17,6 % HDP, nikoliv 17,1 % HDP. Tato skutečnost je důsledkem

<sup>64</sup> Tento předpoklad vychází ze statistiky Eurostatu, podle které platby zaměstnancům na základě pětiletého průměru tvoří zhruba 60 % celkových výdajů na terciální vzdělávání.

schváleného zákona o financování obrany.<sup>65</sup> Předpokládáme, že Česká republika bude počínaje rokem 2024 v celém horizontu naší projekce plnit své závazky vůči Severoatlantické alianci (NATO) a **vydávat na obranu** prostředky odpovídající 2 % HDP (v roce 2023 činily skutečné výdaje 1,5 % HDP). Minulá Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti z roku 2023 tak sice pracovala s výchozí úrovní výdajů 17,1 %, avšak od roku 2024 zvyšovala výdaje na obranu o 0,5 % HDP oproti výchozímu roku. Z fundamentálního hlediska se tak v zásadě nic nemění.

První skupinou výdajů, kde mohou nastat konvergenční efekty, jsou **veřejné investice**. V jejich případě se 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 zřejmě více. Méně vyspělé (ale konvergující země) se pokouší o eliminaci nedostatečné úrovně infrastruktury (dálnice, železnice, městská infrastruktura atd.) a z toho vyplývá vyšší úroveň veřejných investic. Dalším možným důvodem je vyšší relativní cenová hladina investičních statků v méně vyspělých zemích, která přímo vede k vyššímu podílu investic na HDP. Vyšší relativní cenová hladina investic může být způsobena ekonomickými zákonitostmi (odlišné vybavení méně vyspělých ekonomik kapitálem, prací a technologiemi), ale i nižší kvalitou fungování veřejné správy, na což poukazují například indexy kvality vládnutí.<sup>66</sup> Projekce NRR předvídá, že s růstem hospodářské vyspělosti České republiky budou tyto efekty vyprchávat, což povede k poklesu podílu veřejných investic o 0,3 % HDP na horizontu projekce (viz tabulku 3.5.1).

Konvergence české ekonomiky se také promítne do **odměňování zaměstnanců sektoru veřejných institucí**, což bude představovat další výdajové tlaky. 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 k růstu nákladovosti i při zachování stejného rozsahu služeb produkovaných zaměstnanci sektoru veřejných institucí, a tedy i k růstu relativního podílu tohoto výdaje 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 Baumolova-Bowenova efektu na výdaje do zdravotnictví, školství a obrany<sup>67</sup>, neboť ty jsou obsaženy již v dílčích projekcích prezentovaných v předešlých částech Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti. Ve zbylých oblastech naše projekce počítá s tím, že tento efekt bude postupně narůstat a v závěru projektovaného období bude představovat dodatečných 0,3 % HDP na výdajové straně.

Mimo konvergenční efekty zohledňujeme též nárůst **platby do EU**. Schválením víceletého finančního rámce na období 2021–2027 došlo mimo jiné k trvalému navýšení stropu prostředků na platby na 1,40 % HND EU.<sup>68</sup> Nicméně v předchozím programovém období 2014–2020 (s výjimkou roku 2020) roční platby do EU tehdy platného stropu nedosahovaly. Stejně jako v předchozích zprávách o dlouhodobé udržitelnosti tak nadále počítáme (ve srovnání se současností) s navýšením platby do EU o 0,1 % HDP od roku 2028.

U ostatních výdajů nepředpokládáme citlivost ani na demografický vývoj, ani na konvergenční či jiné efekty, a držíme tedy jejich výši konstantní až do konce horizontu projekce. Dodejme, že výchozí úroveň těchto výdajů (17,6 % HDP) byla odvozena z cyklicky očištěného vývoje výdajů sektoru veřejných institucí v letech 2013–2022.

<sup>65</sup> Zákon č. 177/2023 Sb. o financování obrany České republiky a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>66</sup> Viz např. Kalabiška (2024): Vztah hospodářského růstu a tvorby kapitálu v Evropě nebo World Economic Forum (2020): The Global Competitiveness Report 2020.

<sup>67</sup> V případě mzdových výdajů v resortu obrany lze sice předpokládat také jejich nárůst, avšak ve sledovaném horizontu nepředpokládáme překročení 2% podílu obranných výdajů na HDP

<sup>68</sup> Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom.

Tabulka 3.5.1 Výdaje spojené s konvergenčními efekty a další výdaje (v % HDP)

	2024	2034	2044	2054	2064	2074
Ostatní výdaje – výchozí úroveň	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6
Změny ostatních výdajů v souvislosti s konvergenčí	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>veřejné investice</i>	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>výdaje na obranu</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>růst nákladovosti sektoru veřejných institucí</i>	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
<i>nárůst platby do EU</i>	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>OSTATNÍ VÝDAJE VČETNĚ ZMĚN</b>	<b>17,6</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>

Zdroj: výpočty NRR.

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

### 3.6 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 o dlouhodobé udržitelnosti 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** („DPFO“) vycházíme z předpokladu, že je závislý především na náhradách zaměstnancům. Dle našich odhadů se bude díky konvergenčnímu efektu podíl náhrad zaměstnancům na HDP postupně zvyšovat (viz podkapitulu 2.3), a s tím bude proporčně růst také podíl této daně na HDP. Tento efekt převáží nad tím, že podíl pracovníků na celkové populaci bude z demografických důvodů klesat. Mzdy podle naší makroekonomické projekce porostou dostatečně rychle na to, aby pokles počtu pracovníků více než vykompenzovaly.<sup>69</sup>

Oproti minulé Zprávě došlo ke zvýšení výnosu této daně o 0,4 p. b. (z 3,5 % HDP na 3,9 % HDP). Jedná se zejména o důsledek zvýšení podílu mezd a platů na HDP a opatření konsolidačního balíčku<sup>70</sup>. Roli hraje i vyšší význam srážkové daně a příjmy z nájmu na celkovém inkasu této daňové kategorie. Očekávaný růst výnosu DPFO z aktuálních 3,9 % HDP na 4,2 % HDP ke konci projekce je pak pouze důsledkem konvergenčního vývoje (viz tabulku 3.6.1).

Výnos **daně z příjmů právnických osob** („DPPO“) je značně citlivý na hospodářský cyklus, a proto jeho

výše 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 provozních zisků před zdaněním.<sup>71</sup> Obdobně jako v případě DPFO 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 3,9 % z počátku projekce na 3,0 % na jejím konci.

Oproti minulé Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti došlo na počátku projekce ke zvýšení výnosu DPPO o 0,2 p. b. (z 3,7 % HDP na 3,9 % HDP) zejména v důsledku navýšení sazby daně z 19 % na 21 % v rámci konsolidačního balíčku.

U **ostatních běžných daní (např. správní poplatky)** 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, spravedlnosti a financí), příspěvky na veřejné zdravotní pojištění bez

<sup>69</sup> Poznamenejme, že se zde částečně odkláňáme 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 a slev, 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 a slev stabilní.

<sup>70</sup> Jde o zvýšení progrese spojené se snížením hranice mezi daňovými pásmy ze 48násobku na 36násobek průměrné mzdy a o rušení některých daňových výjimek (např. tzv. školkovné).

<sup>71</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).



státních pojištěnců, platby za státní pojištění a ostatní povinné příspěvky na sociální zabezpečení (pojistné na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti). Všechny tyto platby jsou vzhledem k jejich konstrukci v naší projekci navázány obdobně jako DPFO na náhrady zaměstnancům. Projevuje se zde opět konvergenční efekt – jejich podíl na HDP roste proporcionálně s růstem podílu náhrad zaměstnancům. Oproti minulé Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti došlo ke zvýšení odvodů na sociální a zdravotní pojištění na počátku projekce o 0,8 p. b. (z 13,9 % HDP na 14,7 % HDP) jednak v důsledku zvýšení podílu mezd a platů na HDP, ale také kvůli změnám v rámci konsolidačního balíčku<sup>72</sup>.

V případě příjmu za takzvané státní pojištění jsme zohlednili zejména demografický vývoj skupin, do kterých státní pojištěnci patří (podrobněji viz podkapitulu 3.2). Připomeňme, že v sektoru veřejných institucí jsou platby za státní pojištění 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.

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 nejnvýznamnější části daňového základu daní ze spotřeby. Ten se podle naší makroekonomické projekce nijak nemění (změna struktury důchodů ve prospěch náhrad zaměstnancům se nutně neprotíná do změny struktury užití důchodů), takže

i výnos zdanění spotřeby si bude udržovat konstantní podíl na HDP.<sup>73</sup> Oproti minulé Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti došlo ke zvýšení o 0,2 p. b. (z 11,2 % HDP na 11,4 % HDP), a to zejména v důsledku zvýšení daně z nemovitých věcí, jejíž drtivá část spadá právě do této daňové kategorie.

**Důchody z vlastnictví** zahrnují zejména dividendy a podíly na zisku státem vlastněných podniků. I v tomto případě předpokládáme stabilní podíl na HDP. Zároveň neočekáváme, že by stát svůj podíl ve významných firmách, které (spolu)vlastní, měnil. Celkově předpokládáme, že podíl důchodů z vlastnictví na HDP zůstane konstantní ve výši 0,6 %.

**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. Ačkoliv lze vzhledem k energetické a geopolitické situaci očekávat krátkodobé zvýšení těchto příjmů, nemáme žádnou informaci o strukturální změně v dlouhém období. Je také nutné upozornit, že naše projekce 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.

**Tabulka 3.6.1 Příjmy sektoru veřejných institucí ve vybraných letech (v % HDP)**

	2024	2034	2044	2054	2064	2074
Daně z příjmů fyzických osob	3,9	4,0	4,1	4,1	4,2	4,2
Daně z příjmů právnických osob	3,9	3,6	3,4	3,2	3,1	3,0
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	16,7	16,8	17,1	17,3	17,3	17,3
<i>důchodové</i>	8,7	8,9	9,1	9,2	9,3	9,4
<i>veřejné zdravotní pojištění (bez SP)</i>	4,6	4,7	4,8	4,9	4,9	5,0
<i>platba za státní pojištěnce (SP)</i>	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5
<i>ostatní</i>	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Daně z výroby a dovozu	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
Důchody z vlastnictví	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Ostatní příjmy	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
<b>CELKEM PŘÍJMY</b>	<b>41,5</b>	<b>41,4</b>	<b>41,5</b>	<b>41,6</b>	<b>41,6</b>	<b>41,5</b>

Zdroj: výpočty NRR.

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

<sup>72</sup> Jedná se zejména o úpravu vyměřovacího základu sociálního pojištění u OSVČ a zavedení nemocenského pojištění u zaměstnanců ve výši 0,6 %.

<sup>73</sup> Opět se zde mírně odkláníme od striktního souladu s legislativou, protože některé sazby spotřebních daní jsou konstruovány v podobě nominální částky připadající na určité 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*.

## 4 Saldo a dluh sektoru veřejných institucí

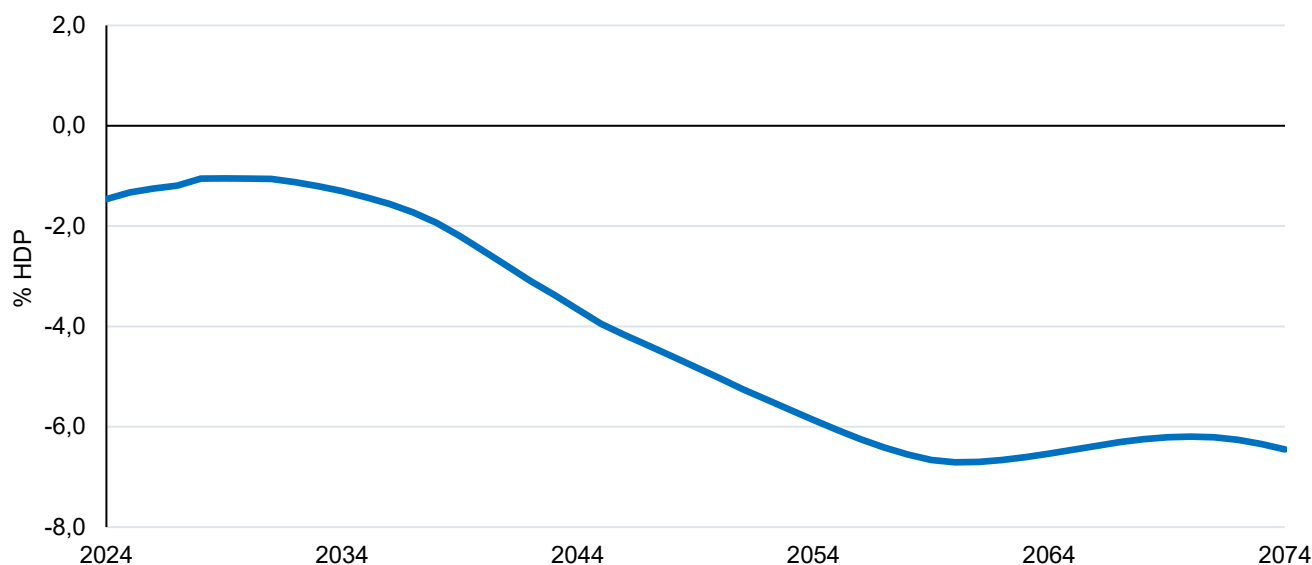
### 4.1 Primární saldo

Projekce jednotlivých příjmových a výdajových položek umožňují sestavit projekci primárního salda sektoru veřejných institucí (viz graf 4.1.1).

V celém sledovaném období ukazuje naše projekce záporná primární salda. Trend prohlubování primárních deficitů se projevuje od druhé poloviny 30. let. Důvodem je výdajová strana, která roste především z demografických důvodů (výdaje na důchody,

zdravotnictví a příspěvek na péči). Záporné hodnoty primárních sald se podle projekce po roce 2060 stabilizují, protože tou dobou začnou do starobního důchodu nastupovat populačně slabší ročníky. Primární deficity přesto zůstanou značné až do konce projektovaného období. Příjmová strana rozpočtů ve sledovaném období bude v zásadě stabilní, a nepřispěje ke kompenzaci rostoucích výdajů.

Graf 4.1.1 Primární saldo sektoru veřejných institucí



Zdroj: výpočty NRR.

### 4.2 Úrokové náklady

Pro ucelený obrázek o vývoji salda sektoru veřejných institucí musíme trajektorii primárních sald doplnit ještě o úrokové náklady 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 nákladů to však již není možné. Úrokové náklady jsou obecně určeny nominální úrokovou mírou, která v sobě míru inflace už obsahuje. Nominální úroková míra je totiž přibližně 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. Míra inflace tak má přes nominální úrokové míry vliv na podíl úrokových nákladů na HDP, a tedy i na celkovou velikost podílu výdajů sektoru veřejných institucí na HDP. V naší projekci nominálních úrokových

nákladů počítáme s 2% inflací, což odpovídá středu cílového pásma centrální banky.

Dluh sektoru veřejných institucí je v našich podmínkách tvořen převážně státním dluhem (dlouhodobě více než 90 %) a na ten se v naší projekci 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, s různými kupónovými výnosy i s různými denominacemi.<sup>74</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

<sup>74</sup> Podrobněji k tomu viz MF ČR (2024): Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2023.

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 10 %, resp. 90 %. Hodnota 10,6 % totiž představuje průměrný podíl krátkodobého státního dluhu v posledních pěti letech (2019–2023).

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. 10 %. Krátkodobou úrokovou míru přitom budeme považovat v naší projekci za konstantní, a to na úrovni 1,8 % p. a. – tomu odpovídá reálná krátkodobá

úroková míra ve výši  $-0,2\%$  p. a. (taková byla průměrná reálná tříměsíční úroková míra v letech 2004 až 2019) zvýšená o 2% míru inflace.<sup>75</sup> Úročení dlouhodobé části dluhu má analogicky 90% 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. 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. Dále předpokládáme, že 10letá nominální úroková míra bude konvergovat v základním scénáři k úrovni 2,8 % p. a., reálná úroková míra (průměr za roky 2001 až 2021) činí 0,8 % a zbytek tvoří očekávaná míra inflace. V souhrnu zvolené předpoklady vedou k tomu, že modelovaná implicitní úroková míra se do roku 2031 postupně zvyšuje až na úroveň 3 % p. a. z důvodu vyšších úrokových sazeb v letech 2022–2025. Následně klesá na dlouhodobou rovnovážnou úroveň 2,71 % p. a.

### 4.3 Vývoj dluhu<sup>76</sup>

Úrokové náklady 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 4.3.1 pro údaje za vybrané roky). Kumulovaný dluh sektoru veřejných institucí směřuje v padesátiletém horizontu k úrovni přibližně 217 % HDP v roce 2074 (tzv. základní scénář). Rokem nárazu na dluhovou brzdu je 2038. Tento vývoj je dán především vývojem primárních sald, nikoliv naším modelem úrokových nákladů. I kdybychom totiž (nerealisticky) předpokládali, že by dlouhodobé reálné úroky byly po celou dobu projekce nulové, směřoval by dluh zhruba ke 189 % HDP (viz graf 4.3.1).

Kromě této verze projekce úrokových nákladů provádíme ještě alternativní projekci se zpětnou vazbou úrokové míry, ve které bereme v potaz vztah mezi výší dluhu v poměru k HDP na jedné straně a výší úroků na straně druhé. V simulaci uvažujeme, že každý procentní bod z poměru dluhu na HDP nad prahem 55 % zvyšuje aktuální 10letou reálnou úrokovou míru o 0,039 p. b.<sup>77</sup> Za těchto předpokladů by od roku 2038, kdy dle naší projekce dluh překročí hranici dluhové brzdy, byl růst dluhu ve srovnání se základním scénářem urychlen. Okolo roku 2050 by se dluh stal neudržitelným a Česká republika by se dostala do dluhové pastě, neboť by implicitní úroková míra překročila tempo růstu nominálního HDP.

Tabulka 4.3.1 Úrokové náklady a salda rozpočtu (v % HDP) ve vybraných letech

	2024	2034	2044	2054	2064	2074
Úrokové náklady (základní scénář)	1,4	1,4	1,8	3,0	4,4	5,7
Saldo celkem (základní scénář)	-2,9	-2,7	-5,5	-8,8	-10,9	-12,1

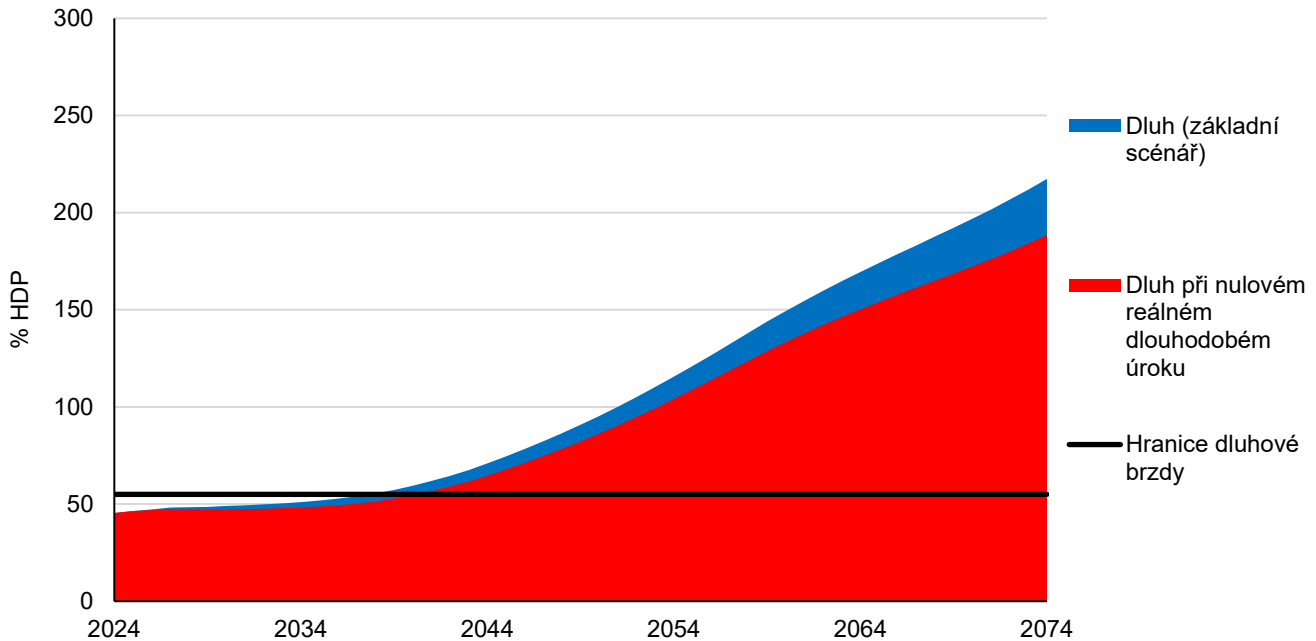
Zdroj: výpočty NRR.

<sup>75</sup> Data o nominálních úrokových mírách podle ČNB, převod na reálnou úrokovou míru jsme provedli pomocí deflátoru HDP z dat ČSÚ.

<sup>76</sup> Na tomto místě je nutné podotknout, že naše Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti pracuje s výchozím poměrem dluhu sektoru veřejných institucí vůči HDP v roce 2023 na úrovni 44,0 % HDP. Po červnových revizích ČSÚ však bylo HDP přehodnoceno, kvůli čemuž došlo ke snížení poměru dluhu k HDP na 42,4 %. Vzhledem k tomu, že u ostatních ukazatelů pracujeme s předrevizními poměry k HDP, z hlediska konzistence jsme se tak rozhodli učinit i pro dluh. Dynamika dluhu a hlavní závěry tím nijak ovlivněny nejsou.

<sup>77</sup> Odhad penalizační přirážky viz Tománková (2020): Vliv zadlužení sektoru vládních institucí na výnosovou míru státních dluhopisů.

Graf 4.3.1 Dluh sektoru veřejných institucí



Zdroj: výpočty NRR.

#### 4.4 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>78</sup>

V našem případě tedy zvolíme padesátileté období a budeme se ptát, o kolik procent HDP by muselo být primární saldo oproti naší projekci každý rok 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. Zdůrazněme 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 simulace nyní rovna 3,78 (loňská hodnota činila 6,22). To znamená, že pokud by byl primární deficit počínaje rokem 2024 po celou dobu projekce každoročně lepší o 3,78 % HDP, směřoval by dluh v roce 2074 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 2074 dluh nepřesáhne 55 % HDP, bude muset být výrazněji, než vyjadřuje výše prezentovaná hodnota ukazatele mezery udržitelnosti. Pokud budou řešení odkládána do dosažení hranice dluhové brzdy (dle projekce tedy do roku 2038), dojde k nárůstu ukazatele na 5,12.<sup>79</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 v roce 2023 hodnotu 4,8.<sup>80</sup> Vzhledem k požadavku vyrovnání výdajů a příjmů je ukazatel S2 při využití totožných dat přísnější než námi počítaná mezera udržitelnosti.

<sup>78</sup> Pro podrobnější popis viz Evropská komise (2024): Debt Sustainability Monitor 2023.

<sup>79</sup> Takže aby dluh v roce 2074 směřoval k úrovni 55 % HDP, musel by být primární deficit počínaje rokem 2039 až do roku 2074 každoročně o 5,12 % HDP nižší.

<sup>80</sup> Evropská komise (2024): Debt Sustainability Monitor 2023.

## 5 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 mohou být obecně při dlouhodobých projekcích značné, sestavili jsme sadu alternativních scénářů, jejichž podrobnější popis je uveden níže. První z alternativních scénářů je sestaven ke střední variantě demografické projekce,

příčemž v něm uvažujeme optimističtější předpoklad ohledně dlouhodobého růstu ekonomiky. Ve druhém scénáři uvažujeme alternativní parametry demografické projekce, konkrétně v něm předpokládáme nárůst míry plodnosti v horizontu následujících 10 let ze současných 1,45 na 2,46 dětí na ženu. Tato míra plodnosti odpovídá 70. letům 20. století, kdy byla plodnost od konce 50. let nejvyšší. V posledním scénáři simulujeme dopady důchodové reformy především s ohledem na úpravu důchodového věku.

### 5.1 Zrychlení růstu produktivity v důsledku technologického vývoje

První alternativní scénář zachycuje vliv robotizace a digitalizace a jejich dopad na produktivitu práce. Pro posouzení tohoto vlivu sestavujeme 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>81</sup> Takové zvýšení tempa v dlouhodobém horizontu přitom nepovažujeme za zcela realistické. Vlny technologických inovací se v posledních desetiletích na růstu celkové produktivity příliš intenzivně neprojeví. Realističnost tohoto alternativního scénáře se snížila také vzhledem k poklesu HDP ve spojitosti s pandemií COVID-19 a s negativním nabídkovým šokem souvisejícím s válkou na Ukrajině. HDP na pracovníka v rozvinutých zemích EU tak v posledních 15 letech spíše stagnoval. Alternativní scénář tak ilustruje citlivost projekce na změny v růstu produktivity práce a lze ho vnímat symetricky.

Ostatní parametry, jakými jsou tempo konvergence české ekonomiky k zahraničí či nárůst podílu náhrad pracovníkům na hrubé přidané hodnotě, ponecháváme ve scénáři technologické akcelerace stejné jako ve scénáři základním.

Díky vyššímu růstu HDP na pracovníka dojde ke zvýšení růstu reálných mezd v porovnání se základním scénářem. Počet pracovníků je v tomto scénáři shodný se scénářem základním. Nepředpokládáme v něm tedy nárůst strukturální nezaměstnanosti, která by mohla přechodně vzniknout v důsledku prozrazování nových technologií.

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 hlavně v oblasti výdajů na důchody. Trvale vyšší růst reálných mezd způsobí, že důchody přiznané v předchozích letech budou zaostávat za výší reálné mzdy více než v základním scénáři, protože zákonná valorizace důchodů pokrývá pouze třetinu z reálného růstu mezd. Díky vyššímu růstu HDP v tomto scénáři bude nižší i výše dluhu přenášeného z minulých let v poměru k HDP. Celkově je zadluženost veřejného sektoru ve srovnání se základním scénářem sice až o 57 p. b. nižší, ale ani tento velmi optimistický scénář však nevede sám o sobě k udržitelné trajektorii veřejných financí (viz graf 5.2.2).

### 5.2 Odlišné varianty demografické projekce

Další scénář je analýzou citlivosti základního scénáře na odlišné předpoklady o demografickém vývoji (vysoká a nízká varianta demografické projekce ČSÚ). Jednotlivé scénáře demografického vývoje se od sebe odlišují hlavně různou velikostí populace<sup>82</sup>, jsou si ale velmi podobné z hlediska projektované věkové struktury populace. Poměr 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 je ve všech variantách v zásadě shodný a odlišuje se až na úplném konci horizontu projekce (viz graf 5.2.1). Podobnost struktury obyvatelstva pro

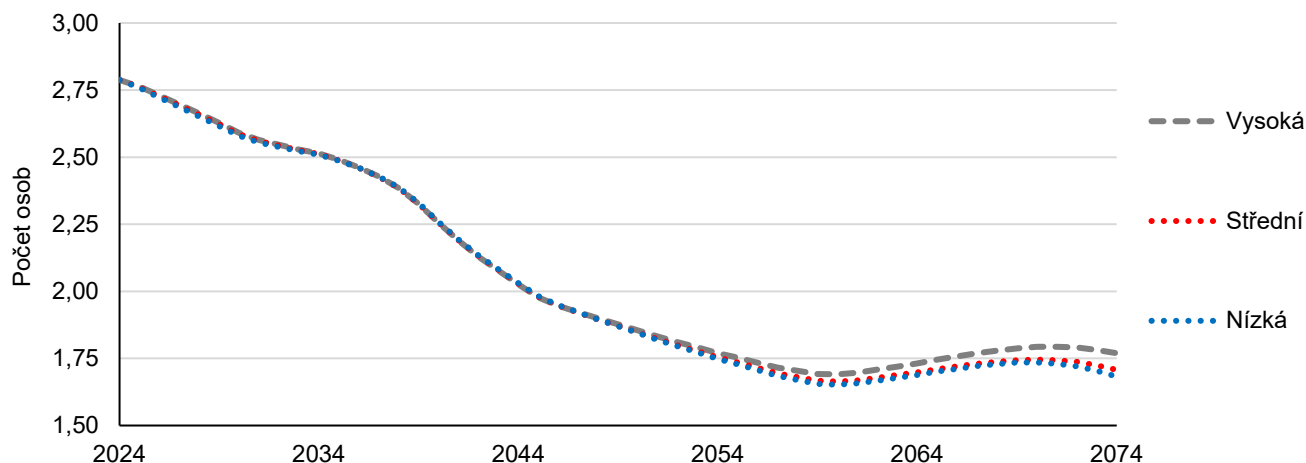
vedené demografické varianty je způsobena protichůdnými mechanismy v rámci jednotlivých demografických variant. Například ve vysoké demografické variantě působí v porovnání se střední demografickou variantou vyšší porodnost a vyšší míra migrace ve směru nárůstu poměru počtu lidí v produktivním věku vůči počtu obyvatel starších 65 let, nižší úmrtnost a vyšší předpokládaná doba dožití však tento poměr snižuje. V konečném důsledku tak střední, vysoká i nízká demografická varianta generují obdobné projekce poměru dluhu k HDP.

<sup>81</sup> Viz kapitolu 2. Předpokládáme symetrický vliv jak na ČR, tak na Rakousko (konvergenční cíl). Rychlost uzavírání mezery v produktivitě práce mezi ČR a Rakouskem tak nebude ovlivněna.

<sup>82</sup> Zatímco v upravené střední variantě demografické projekce je na horizontu projekce populace nejprve v zásadě stabilní kolem 10,7 mil. obyvatel a posléze od roku 2050 klesá k 10,2 mil. obyvatel v roce 2074, v nízké klesá až k 8,7 mil. obyvatel a ve vysoké naopak roste k 11,5 mil. obyvatel ve stejném roce.



**Graf 5.2.1 Poměr počtu osob ve věku 21 až 64 let (včetně) připadajících na jednu osobu starší 65 let**

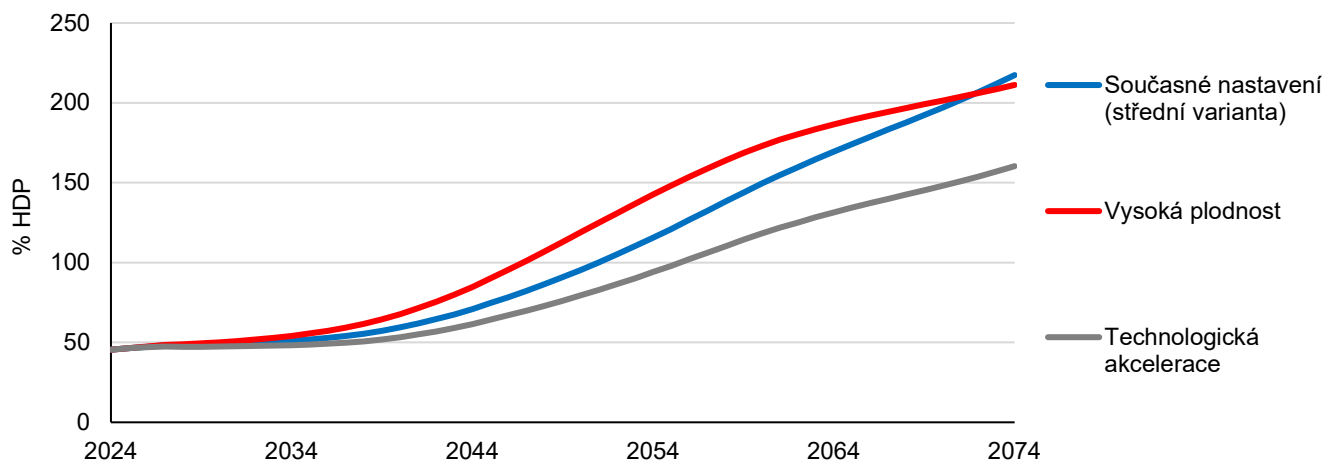


Zdroj: ČSÚ (2024); výpočty NRR.

Vzhledem k této podobnosti jednotlivých oficiálních demografických variant jsme sestavili demografický citlivostní scénář označený jako „vysoká plodnost“.<sup>83</sup> Tento scénář reaguje na některá tvrzení, že k udržitelnosti důchodového systému může stačit vhodně zvolená populační politika. Uvažujeme tedy scénář, ve kterém by míra plodnosti v horizontu následujících 10 let vzrostla ze současných 1,45 na 2,46 dětí<sup>84</sup> na ženu a na této úrovni zůstala až do konce projekce. Tato míra plodnosti odpovídá 70. letům 20. století, kdy byla plodnost od konce 50. let nejvyšší (tzv. „Husákovy děti“), viz též box 2.2 v podkapitole 2.2. Ostatní předpoklady projekce (úmrtnost a míra migrace) jsou totožné se střední variantou. Hlavním výsledkem této citlivostní analýzy je, že ani mimořádně příznivá kombinace parametrů demografického vývoje nepovede k zajištění stability důchodového systému. Deficity důchodového systému

jsou sice v letech 2060–2074 o 1 až 2,3 % HDP nižší než v základním scénáři. K jejich poklesu ale dochází příliš pozdě až po roce 2050, kdy začnou nově narozené děti vstupovat na trh práce. Do té doby jsou oproti základnímu scénáři deficity důchodového systému dokonce „kosmeticky“ horší (maximálně o 0,1 % HDP z důvodu vyšších výdajů na sirotčí a invalidní důchody). Zároveň ale předpokládaná vyšší plodnost v této době vede k významně vyšším výdajům mimo důchodový systém (školství, sociální dávky, zdravotnictví). Tyto zvýšené výdaje pak v této variantě vedou k vyšším primárním deficitům a rychlejšímu nárůstu dluhu (viz graf 5.2.2). Výše zmíněné zlepšení v deficitech důchodového systému se projeví až na konci horizontu projekce (o 6,2 % HDP nižší poměr dluhu v roce 2074).

**Graf 5.2.2 Vývoj dluhu sektoru veřejných institucí – srovnání alternativních scénářů se střední variantou**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

<sup>83</sup> Pro podrobnější popis tvorby těchto citlivostních demografických scénářů viz také podkladovou studii ÚNRR (2019): Citlivostní scénáře demografické projekce ČR.

<sup>84</sup> Údaj podle databáze World Bank (2024).

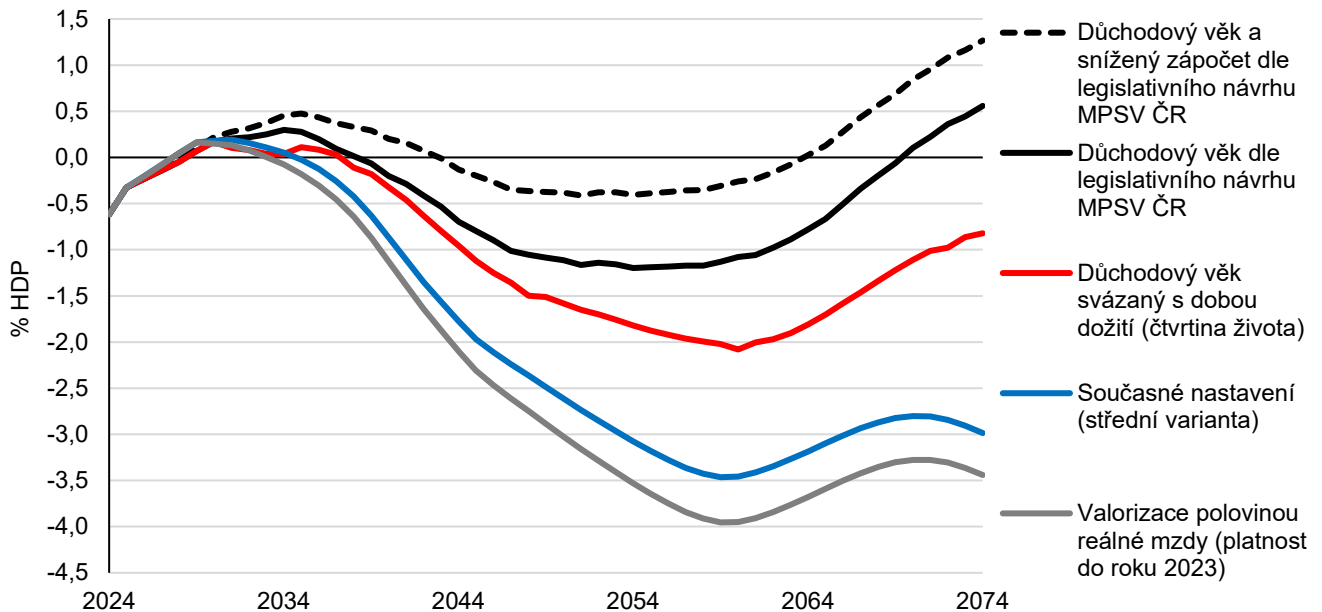


### 5.3 Dopad reformy důchodového systému

Důchodový systém byl v poslední době ovlivněn změnami zákona o důchodovém pojištění, z nichž některé již byly schváleny, a jsou promítnuty v základním scénáři naší projekce. Změnou, která doposud ovlivnila projekci důchodového systému nejvíce, je úprava mechanismu valorizace důchodů, kdy při

valorizaci důchodů v pravidelném termínu budou důchody zvyšovány pouze podle jedné třetiny růstu reálné mzdy, namísto dosavadní poloviny. Dopad této změny je ilustrován v grafu 5.3.1, přičemž nižší rozsah valorizace zlepšuje saldo důchodového systému až o 0,5 % HDP.

**Graf 5.3.1 Saldo důchodového systému – srovnání alternativních scénářů se střední variantou**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

V rámci této kapitoly projektujeme i dopad dalších doposud neschválených změn tohoto zákona (tzv. „Velká důchodová reforma“). Hlavní součástí této důchodové reformy je především úprava nastavení hranice pro odchod do starobního důchodu po roce 2030. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR se v tomto ohledu nachází v poněkud schizofrenní situaci, kdy na jednu stranu v návaznosti na novou demografickou projekci a související výstupy ČSÚ<sup>85</sup> publikovalo v červnu 2024 svoji Zprávu o stavu důchodového systému.<sup>86</sup> V té navrhuje v souladu s ustanovením § 4 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zvyšovat důchodový věk tak, aby pro ty, kteří ho dosáhnou, představovala jejich očekávaná doba dožití (tj. doba, kterou stráví ve starobním důchodu) čtvrtinu celkového očekávaného věku dožití. Na druhou stranu pak nový návrh důchodové reformy předmětnou část zákona č. 582/1991 Sb. zcela ruší a nahrazuje ji novým mechanismem, kdy hranice pro odchod do starobního

důchodu bude svázaná s nadějí dožití 50letých osob vykazovanou každoročně ČSÚ. V porovnání s dosavadním přístupem tak bude důchodový věk navázán na „tvrdá demografická data“ místo demografické projekce. Bude také vyhlášen každoročně místo jednou za pět let. Jednotlivé generace by měly v důchodu strávit stejnou fixní dobu (stejnou jako generace 1965) místo dosavadní proporcionální jedné čtvrtiny života. Zároveň budou změny důchodového věku omezeny tak, že důchodový věk nebude moci z roku na rok poklesnout, ale ani narůst o více než dva měsíce. Pokud dojde k naplnění nové demografické projekce, důchodový věk by měl každoročně růst o dva měsíce, tedy rychleji než podle dosavadního přístupu navazujícího důchodový věk na demografickou projekci (dle něj důchodový věk roste po roce 2030 každoročně o 1–1,3 měsíce).<sup>87</sup>

Postupné zvyšování zákonného důchodového věku nad dosavadní maximální úroveň 65 let bude v projekci působit směrem k nižším deficitům a nižšímu dluhu prostřednictvím několika kanálů. Jednak zvýší

<sup>85</sup> Viz ČSÚ (2023): Zpráva o očekávaném vývoji úmrtnosti, plodnosti a migrace v České republice.

<sup>86</sup> Viz MPSV ČR (2024): Zpráva 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.

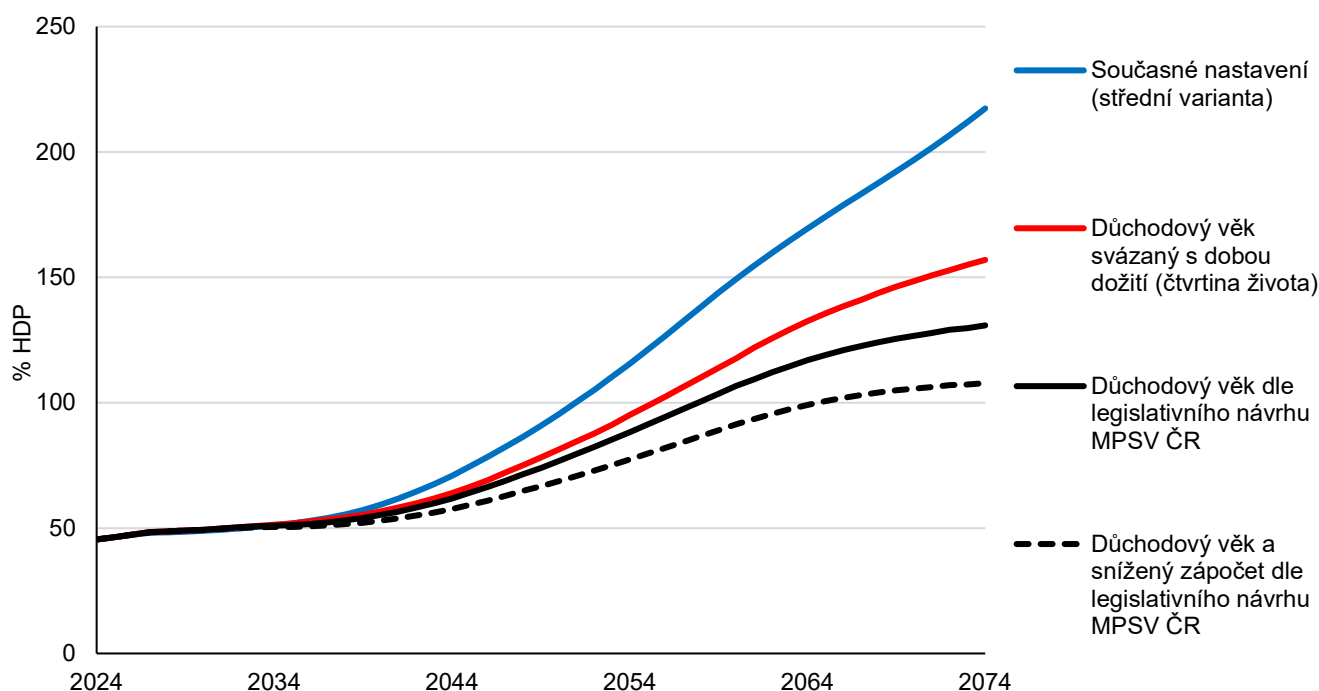
<sup>87</sup> V září 2024 vláda projednává mírnější zvyšování důchodového věku, který by měl počínaje ročníkem 1965 až do ročníku 1978 každoročně růst o jeden měsíc, místo původně plánovaných dvou měsíců. Toto zhruba odpovídá našemu scénáři důchodového věku svázaného s dobou dožití.

projektovanou výši HDP, protože v důsledku pozdějších odchodů do důchodu vůči základnímu scénáři postupně vzroste počet pracovníků v ekonomice. Proporcionálně s tím dojde ke zvýšení příjmů sektoru veřejných institucí. K hlavní změně však dojde na výdajové straně veřejných rozpočtů. V rámci důchodového systému sice mírně vzrostou výdaje na invalidní důchody a kvůli prodloužení doby pojištění poroste i průměrný nově přiznaný starobní důchod (viz box 5.1). Zvyšování důchodového věku se ale projeví především v poklesu počtu vyplácených starobních důchodů, což povede k nižším výdajům na ně. Počet starobních důchodců tak bude v roce 2074 ve srovnání se základním scénářem nižší o 17,5 % (čtvrtina života v důchodu) resp. 24 % (důchodový věk dle reformy). Efekt zvyšování důchodového věku bude silnější pro variantu s rychlejším růstem důchodového věku podle důchodové reformy než podle dosavadního přístupu s jednou čtvrtinou života stráveného v důchodu. V něm deficit důchodového systému bude kolem roku 2060 o přibližně 1,4 % HDP nižší, při zvyšování důchodového věku podle důchodové reformy by měl být nižší o zhruba 2,4 % HDP (graf 5.3.1). Snížení deficitů důchodového systému povede k odpovídajícímu poklesu primárních strukturálních deficitů a spolu s vyšší úrovní HDP k nižší

úrovni dluhu, která je k roku 2074 o 60,4 % HDP (resp. 86,5 % HDP) nižší než v základním scénáři (viz graf 5.3.2). Jedná se tedy o scénáře s významným pozitivním dopadem na úroveň budoucího dluhu.

Dalším zásadním opatřením návrhu důchodové reformy je zpomalení růstu nově přiznávaných důchodů tak, aby se nezvyšovala průměrná úroveň nově přiznávaných důchodů v relaci k průměrné mzdě (k tomu by docházelo v důsledku prodloužení důchodového věku a souvisejícího nárůstu doby pojištění). Mělo by dojít k postupnému snižování úrovně zápočtu příjmů do první redukční hranice ze současných 100 % na 90 % a snížení procenta za rok pojištění ze stávajících 1,5 % na 1,45 %. K obojímu by mělo docházet postupně mezi roky 2026 a 2035. Tato úprava poměrně zásadním způsobem snižuje odhadované náhradové poměry z nově přiznaných důchodů (viz box 5.1). Saldo důchodového systému je díky této změně lepší až o dalších 0,8 % HDP (graf 5.3.1), v kombinaci s nárůstem důchodového věku by pak projektovaný dluh sektoru veřejných institucí rostl jen mírně nad 100 % HDP (graf 5.3.2).

**Graf 5.3.2 Vývoj dluhu sektoru veřejných institucí – srovnání alternativních scénářů se střední variantou**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

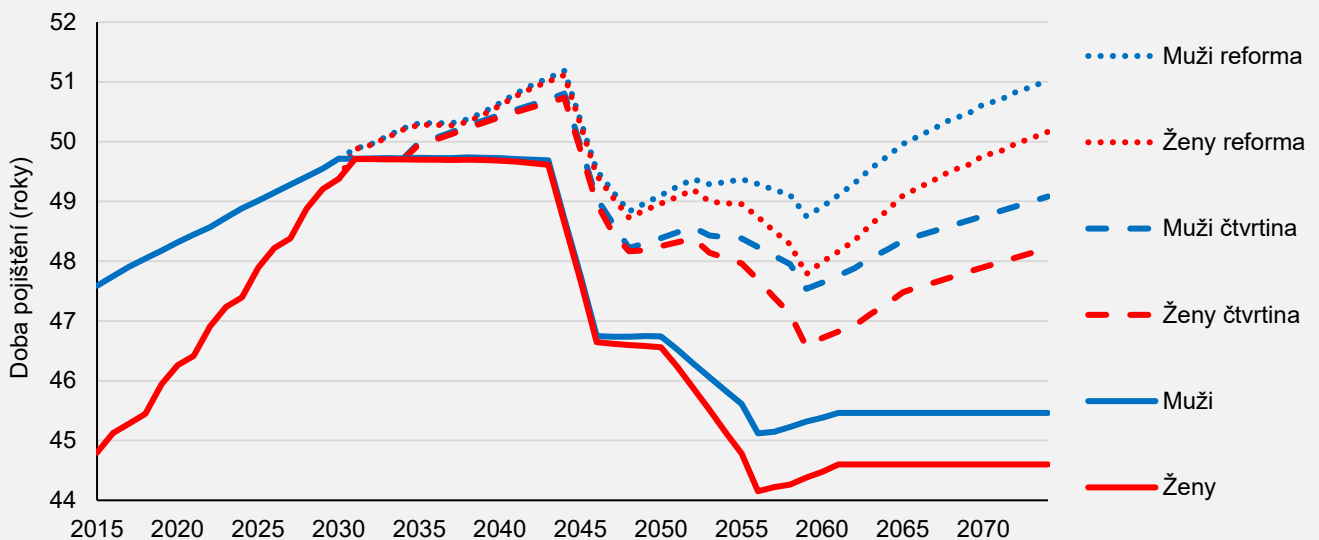
**Box 5.1 Výpočet náhradového poměru z nově přiznaných důchodů**

V projekci nákladů na důchodový systém je klíčovým parametrem pro určení budoucího průměrného důchodu náhradový poměr z nově přiznaných důchodů. Výše nově přiznaného důchodu se skládá jednak ze základní výměry důchodu, která je pro všechny důchodce stejná a tvoří 10 % průměrné mzdy v roce přiznání důchodu. Druhou složkou důchodu je tzv. procentní výměra důchodu, která je pro každého důchodce specifická a závisí na jeho indexovaných životních příjmech po roce 1986 (osobní vyměřovací základ) a na době pojištění (odpracovaná

doba plus náhradní doby<sup>88</sup>). Na osobní vyměřovací základ jsou aplikovány tzv. redukční hranice, kdy jsou příjmy do první redukční hranice (nyní 44 % průměrné mzdy v ekonomice) započítány ze 100 %, příjmy mezi první a druhou redukční hranicí pak ze 26 %, příjmy nad druhou redukční hranicí (4násobek průměrné mzdy) nejsou započítávány vůbec. Pro osobu, která celý život pobírala průměrnou mzdu, pak pro náhradový poměr z nově přiznaného důchodu platí  $NP = 0,1 + R \cdot k \cdot [r \cdot z_1 + (1 - r) \cdot z_2]$ , kde hodnota 0,1 odráží základní výměru (10 % průměrné mzdy),  $R$  dobu pojištění,  $k$  zápočet důchodů za každý rok pojištění (v současnosti 1,5 %),  $r$  první redukční hranici (tedy 44 %),  $z_1$  procento započtení příjmů do této redukční hranice (nyní 100 %) a  $z_2$  procento započtení příjmů nad ní (v současnosti 26 %). Tento vzorec pak používáme pro odhad budoucího náhradového poměru v závislosti na vývoji průměrné mzdy a doby pojištění.<sup>89</sup> Doba pojištění přitom bude růst v souvislosti s růstem důchodového věku, naopak ji bude snižovat omezení započítávání studia jako náhradní doby.<sup>90</sup> Hypotetická horní hranice doby pojištění počítaná z důchodového věku osob, které v daném roce do tohoto věku dospějí, a z předpokládané doby studia jednotlivých generací<sup>91</sup> je uvedena v grafu B5.1.1. Jednotlivé linie uvádějí maximální dobu pojištění s ohledem na rostoucí důchodový věk a naopak omezování započtení doby studia jako náhradní doby. Doba pojištění je odlišena pro různé alternativy změn důchodového věku (základní scénář, ve kterém důchodový věk zůstává po roce 2030 na úrovni 65 let; scénář s důchodovým věkem nastaveným tak, aby osoba odcházející do důchodu v něm strávila čtvrtinu života; důchodový věk podle důchodové reformy). Je odlišena také doba pojištění pro muže a ženy (odlišný důchodový věk do roku 2030 a jiná doba studia).

Do roku 2030 tato doba pojištění roste vzhledem k růstu důchodového věku (tedy rychleji pro ženy než pro muže). V základním scénáři se pak tento nárůst zastaví, ve scénářích s prodlužujícím se důchodovým věkem její růst pokračuje až do roku 2044. Po roce 2045 pak doba pojištění klesá (dopad ukončení započítávání studia před 18 lety věku od roku 1996), dále se snižuje po roce 2050 (ukončení započítávání studia po 18 letech věku od roku 2010). Dopady omezení započítávání studia je přitom silnější pro ženy než pro muže vzhledem k jejich vyššímu podílu vysokoškolsky vzdělaných v mladších ročnících.

**Graf B5.1.1 Předpokládaná doba pojištění (horní limit v letech)**



Zdroj: ČSSZ (2024), MPSV ČR (2024), ČSÚ; výpočty NRR.

Na základě odhadované doby pojištění jsme následně odhadli vývoj náhradového poměru z nově přiznaných důchodů (viz graf B5.1.2). Ve středním scénáři jsou oproti náhradovým poměrům, které jsme používali v minulé Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti, projektované náhradové poměry pro muže nejprve o něco vyšší, po roce 2045 naopak nižší, pro ženy jsou náhradové poměry shodné nebo nižší. Výhodou nového přístupu je jednak lepší

<sup>88</sup> Náhradní doby pojištění jsou uvedeny v ustanovení § 5 odst. 2 a § 102 odst. 3 až 45 zákona o důchodovém pojištění. Jde například o dobu nezaměstnanosti, resp. evidence v Úřadu Práce ČR (maximálně tři roky), dobu studia do roku 2009, dobu pobírání invalidního důchodu třetího stupně nebo dobu péče o dítě či jinou závislou osobu.

<sup>89</sup> Tento odhad je poměrně hrubý, protože dává rovnítko mezi průměrným náhradovým poměrem a náhradovým poměrem z průměrné mzdy. Změny na trhu práce (změny podílu nezaměstnaných osob, počtu podnikatelů, změny distribuce mezd, využívání předčasných důchodů aj.) tento vztah mohou ovlivnit. V odhadu implicitně předpokládáme, že se měnit nebudou.

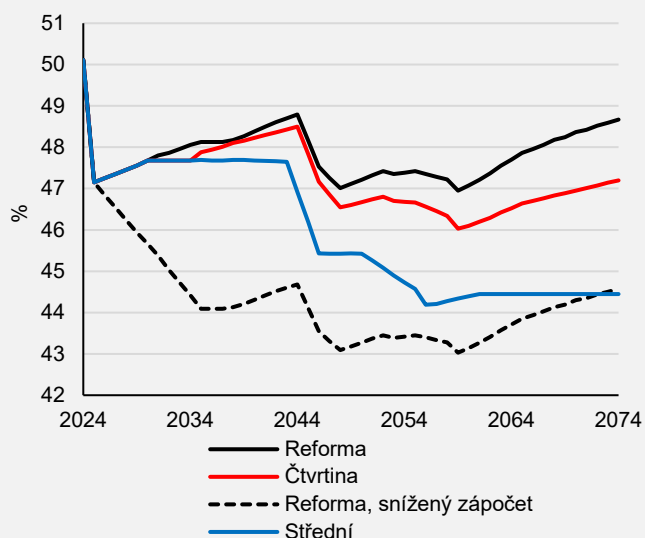
<sup>90</sup> Do roku 1995 se doba studia do dosažení 18 let započítávala ze 100 %, od roku 1996 se nezapočítává vůbec. Doba studia po dosažení 18 let (tedy hlavně vysokoškolské studium) se do roku 2009 započítávala z 80 % (z maximálně 6 let studia), od roku 2010 se nezapočítává vůbec.

<sup>91</sup> Odhad doby studia pro jednotlivé generace provádíme na základě údajů ze Sčítání lidu, domů a bytů 2021, především ze vzdělanostní struktury mužů i žen různého věku.

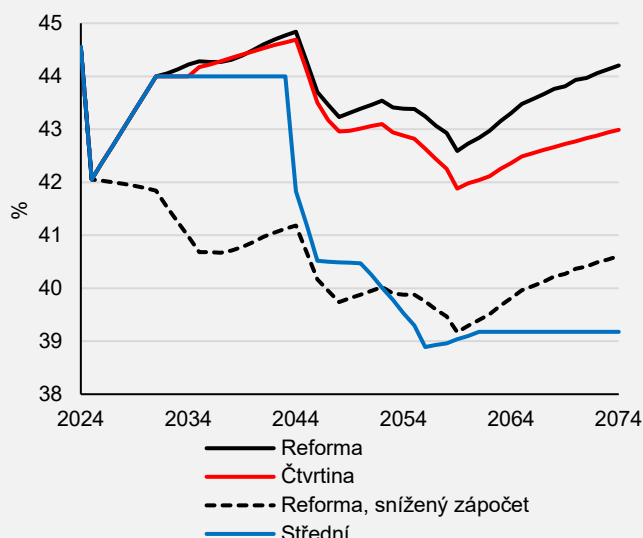
uchopení dopadů prodloužení důchodového věku v alternativních scénářích (prodloužení důchodového věku *ceteris paribus* vede k vyššímu náhradovému poměru), jednak umožnění projekcí pro ty části důchodové reformy, které uvažují změny započítávání příjmů do první redukční hranice (postupný pokles ze 100 % na 90 % od roku 2025 do roku 2035) a započítávání důchodů za každý rok pojištění (pokles z 1,5 % na 1,45 %). Ve scénářích s prodlužujícím důchodovým věkem jsou náhradové poměry až o 4 p. b. vyšší než střední scénář, omezení započtení příjmů v dlouhém horizontu v přibližně stejném rozsahu naopak náhradový poměr snižuje. Vzhledem k tomu, že prodloužení důchodového věku zahrnuté v reformě započne až po roce 2030, zatímco snížení započítávání příjmů bude účinné již od roku 2026, tak v krátkém období reforma jako celek povede k poměrně výraznému poklesu náhradového poměru z nově přiznaných důchodů.

**Graf B5.1.2 Projektované náhradové poměry z nově přiznaných důchodů (v %)**

a) Muži



b) Ženy



Zdroj: ČSSZ (2024), MPSV ČR (2024), ČSÚ; výpočty NRR.

Důchodová reforma obsahuje i další změny, z nichž některé mají potenciál na zvýšení stability důchodového systému, jiné směřují opačným směrem. Tyto změny přitom v simulacích uvedených výše nejsou zahrnuty. Významnou navrhovanou změnou je omezení tzv. „výchovného“ pro nově přiznané důchody. Výpočet výchovného podle dosavadního nastavení zůstane pro třetí a další děti v rodině. Péče o první a druhé dítě by měla být nově místo výchovného oceněna ve formě fiktivních vyměřovacích základů, které budou odvozeny od všeobecného vyměřovacího základu („průměrné mzdy“) a které mohou být přínosem hlavně pro domácnosti s nižšími příjmy. Celkově by změna v oblasti výchovného mohla znamenat nižší výdaje důchodového systému zhruba o 0,1 % HDP. Ve směru vyšších výdajů bude naopak působit navrhované rozšíření okruhu osob

v náročných profesích, přičemž lidé v těchto profesích by mohli odcházet do důchodu bez krácení penzí až o pět let dříve před jejich oficiálním důchodovým věkem.<sup>92</sup> Odhad dopadu této změny, která bude působit proti výše diskutovanému efektu prodloužení důchodového věku, je komplikovaný sestavit vzhledem k neexistujícím statistikám, ale rámcově by mohl činit cca 0,3 % HDP.<sup>93</sup> K vyšším výdajům na důchody směřuje rovněž zvýšení minimální procentní výměry důchodu na 10 % průměrné mzdy (ze současných 770 Kč).<sup>94</sup> Podstatnou změnou je také umožnění dobrovolného sdílení vyměřovacích základů mezi manžely a registrovanými partnery na základě jejich vzájemné dohody. Dopady této změny mohou opět směřovat ve směru vyšších výdajů důchodového systému v řádu 0,1 % HDP, protože sdílení může přesměrovat část důchodu více

<sup>92</sup> Klasifikace „náročných profesí“ by měla navazovat na registr kategorizace prací, měla by pokrývat všechny pracovníky ze čtvrté kategorie prací a částí z kategorie třetí (s prací s fyzickou zátěží, vibracemi, v chladu či teple). Týkat by se mohla zhruba 119 000 osob.

<sup>93</sup> Odpracované roky v náročném povolání bude možné zpětně doložit maximálně deset let před začátkem platnosti zákona. Bude tak možné získat nárok na snížení důchodového věku o 15 měsíců při odpracování 2 200 směn (což odpovídá právě asi 10 letům práce v náročném povolání). Snížení důchodového věku až o 30 měsíců bude možné po odpracování 4 400 směn (cca 20 let), za každých dalších 74 směn bude náležet další snížení věku vždy o jeden měsíc, a to až do maxima pěti let. Zkrácování důchodového věku osobám v náročných profesích tedy bude nabíhat postupně, jak se bude prodlužovat doba možné evidence ze současných 10 let. Zároveň by mělo dojít k souběžnému zvýšení odvodů zaměstnavatelů na sociálním pojištění u těchto pracovníků (postupně zvýšení sazby až o 5 %), které by mělo zvyšovat příjmy důchodového systému a dopady snižování důchodového věku tlumit. Celkově je odhad dopadu této změny v dlouhém horizontu komplikované posoudit.

<sup>94</sup> Minimální důchod tedy bude na úrovni 20 % mzdy.

příjmového partnera (obvykle muže) k důchodu partnera méně příjmového (obvykle ženy). Přitom ženy obvykle v důchodu tráví delší dobu než muži.

Návrh zákona obsahuje i řadu dalších změn, například mírnější krácení předčasného starobního důchodu při získání 45 let pojištění, započítání

doktorského studia jako náhradní doby pojištění, snížení věku potřebného pro vznik nároku na tzv. odložený starobní důchod, prodloužení lhůty pro obnovu nároku na vdovský/vdovecký důchod ze dvou let na pět let a některé administrativní úpravy. V porovnání se změnami uvedenými výše budou ale dopady těchto změn zanedbatelné.

### Box 5.2 Dlouhodobé úrokové výnosy na státních dluhopisech

V politických diskusích v souvislosti s penzijní reformou se objevil i návrh na vytvoření produktu, který by umožnil občanům výhodně spořit na důchod skrze státní dluhopisy<sup>95</sup> a státu přinesl dodatečné prostředky na stavbu klíčové infrastruktury. Podstata všech podobných spořicíh produktů spočívá v tom, že by měl občanům přinést významné reálné výnosy, ze kterých by následně čerpali v důchodovém věku. V tomto boxu se zaměřujeme na to, zda jsou státní dluhové cenné papíry vhodným instrumentem v kontextu historických reálných výnosů státních dluhopisů České republiky.

Ačkoliv klíčovou proměnnou pro každoroční úrokové platby ze státního dluhu (mandatorní výdaj státního rozpočtu) jsou nominální úrokové sazby, z pozice občana jako potenciálního investora je důležitá také reálná úroková sazba<sup>96</sup> (výnos po odečtení inflace). Za nominální úrokovou sazbu státního dluhopisu považujeme v každém roce průměrný výnos desetiletého státního dluhopisu (ČNB, 2024) od kterého „odečítáme“ míru inflace vyjádřenou přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen v daném roce (ČSÚ, 2024).

Tabulka B5.2.1 a Graf B5.2.1 ukazují dlouhodobý vývoj reálného výnosu českých státních dluhopisů. Pokud bychom se podívali na celé období, k němuž jsou k dispozici srovnatelná data (2001–2023), průměrný reálný výnos státních dluhopisů činil 0,04 % p. a. Inflační epizoda let 2022 a 2023 reálný výnos samozřejmě významně ovlivnila, avšak i bez těchto let (2001–2021) byl reálný výnos státních dluhopisů nízký, a to 0,76 % p. a. Podobný reálný výnos nesly české státní dluhopisy od našeho vstupu do EU až do období pandemie koronaviru (2004–2019), konkrétně 0,70 % p. a. Výnos okolo 0,70 % p. a. tak lze označit v uplynulých dvou dekádách za historicky průměrný dlouhodobý reálný roční výnos českých státních dluhopisů. Je však třeba upozornit, že v některých obdobích (i těch vyznačujících se nízkou inflací) byl průměrný roční reálný výnos záporný, konkrétně –0,18 % p. a. v letech 2012–2019.

#### Tabulka B5.2.1 Průměrný roční reálný výnos českého 10letého státního dluhopisu v jednotlivých obdobích

Období	Reálný výnos 10letého státního dluhopisu (v %)
2001–2023	0,04
2001–2021	0,76
2012–2019	-0,18
2004–2019	0,70

Zdroj: ČNB (2024), ČSÚ (2024); výpočty NRR.

Jak je patrné z výše uvedeného, MF ČR bylo schopné se průměrně (v dlouhém období) financovat za reálnou sazbu pod 1 % p. a. Návrh na vytvoření produktu, který by byl součástí důchodové reformy a umožnil by občanům spořit na důchod ve státních dluhopisech, nedává ekonomický smysl ani pro jednu stranu, a to zejména z těchto dvou důvodů:

- 1) Pokud by občané ukládali své prostředky do státních dluhopisů, pak by dlouhodobě dosahovali průměrného reálného výnosu pod 1 % p. a. Finanční trhy však nabízejí řadu výnosnějších aktiv a finančních produktů (např. akcie) a v rámci zajištění na důchod tak občané mají mnoho lepších alternativ. Pokud je však cílem občanů investovat prostředky do bezpečných státních dluhopisů s akceptací nižšího výnosu, pak zde jsou fondy penzijních společností, které již dnes prostředky klientů investují výhradně do státních dluhopisů.
- 2) Pokud je stát schopen se financovat v reálném vyjádření za méně než 1 % p. a., avšak emitoval by dluhopisy „úmyslně“ s vyšším reálným výnosem (např. 3 % p. a., aby občané dosáhli vyššího zhodnocení), pak již nelze z pohledu státu hovořit o pouhém vykrývání potřeby financování, nýbrž se jedná o dotaci fyzickým osobám v rámci spoření na důchod. Stát by tak každoročně platil na obsluhu státního dluhu více než při financování za

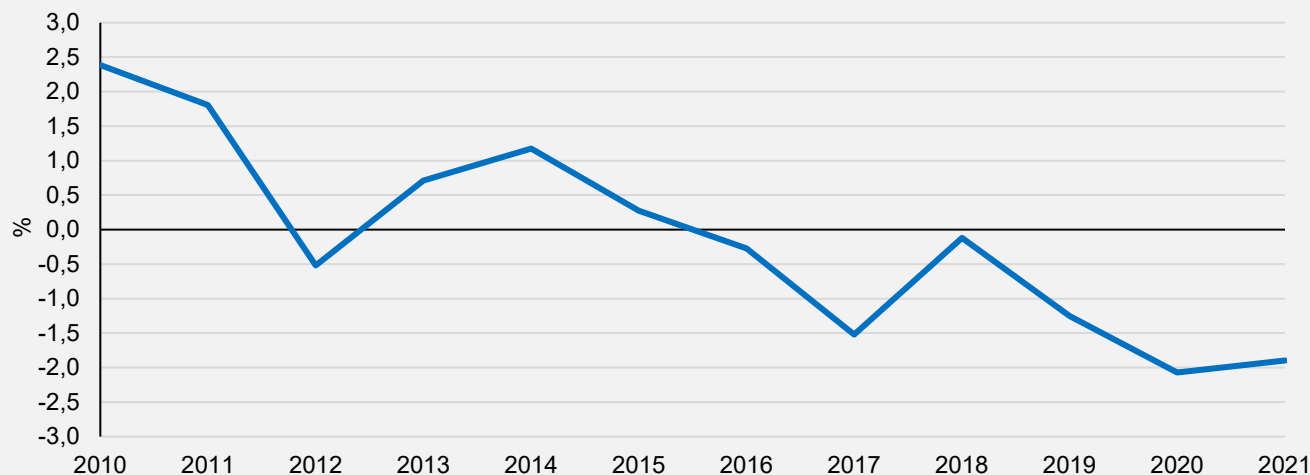
<sup>95</sup> Nebo jiné státní dluhové cenné papíry, speciálně emitované za konkrétním účelem (např. stavba jaderné elektrárny).

<sup>96</sup> Reálná sazba byla spočítána dle Fisherovy rovnice  $1 + r = \frac{1+i}{1+\pi}$ , kde  $r$  je reálná úroková míra,  $i$  je nominální úroková míra a  $\pi$  je míra inflace.



tržní sazby. Rozdíl mezi výdaji na obsluhu státního dluhu za tržní a za „úmyslně“ vyšší sazby by představoval dodatečný výdaj státního rozpočtu a tento stav by se nijak nelišil od situace, ve kterém by stát občanům spořícím si na důchod poskytoval přímou dotaci či zvyšoval výdaje v důchodovém systému avšak s rozdílem, že by se jednalo o transfer regresivní povahy.

**Graf B5.2.1 Průměrný roční reálný výnos českého desetiletého státního dluhopisu 2010–2021**



Zdroj: ČNB (2024) a ČSÚ (2024); výpočty NRR.

Pohledem na historické výnosy státních dluhopisů a jejich trend v uplynulé dekádě lze konstatovat, že reálná výnosnost není z pohledu občanů atraktivní a pro zajištění na důchodový věk je nedostačující. Zároveň by daný návrh šel proti logice jiných navrhovaných změn v rámci důchodové reformy (např. snaha motivovat občany do přechodu na dynamičtější produkty, diverzifikace zdrojů apod.).

## 5.4 Mezigenerační účty v rámci důchodového systému

### 5.4.1 Generačně specifické výdaje a příjmy

V této podkapitole se zabýváme generačně specifickými výdaji a příjmy v jednotlivých letech, které ukazují rozdělení fiskálního břemene mezi generacemi.<sup>97</sup> Největší generačně specifickou položku tvoří příjmy a výdaje důchodového systému, které rozebíráme podrobněji v následující podkapitole. Důsledky stárnutí populace a nástup demograficky slabších ročníků do pracovního procesu nemají vliv pouze na samotný důchodový systém, projevují se i ve výdajích na zdravotnictví či v generačně specifických sociálních dávkách. Za generačně specifické považujeme zhruba 43,9 % z celkových příjmů a 42,4 % celkových výdajů veřejných rozpočtů v roce 2023.

Graf 5.4.1 zobrazuje věkový profil příjmů a výdajů na jednu osobu daného věku. Je z něj zřejmé, že čistými příjemci benefitů jsou děti v prvních třech letech života především kvůli platbě mateřské a rodičovské

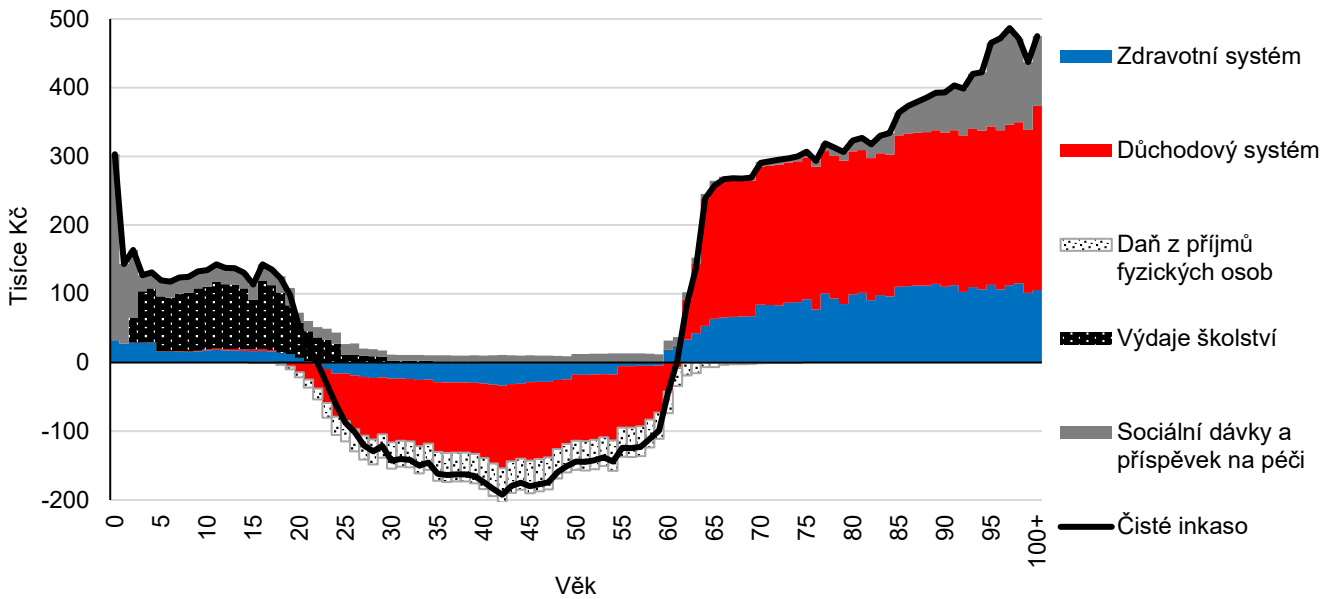
dovolené a rovněž kvůli zvýšeným zdravotním nákladům. Od dvou let věku se postupně přidávají benefity ze školství, které zhruba do 18 let dominují. Významné jsou rovněž slevy na DPFO vázané na děti, resp. studenty, které jsou rovněž považovány za sociální dávku a jež přiřazujeme právě dětem.

Lidé v produktivním věku jsou naopak v průměru čistými plátcí, kdy jejich odvody do systému v podobě daní z příjmů a pojistného na zdravotní a sociální zabezpečení převyšují benefity, které tyto generace ze systému čerpají. Generace v poproduktivním věku jsou opět čistými příjemci, přičemž nejvíce získávají z důchodového a zdravotního systému a ze sociálních dávek (příspěvek na péči). Průměrně je tak v současnosti čistým plátcem do veřejných rozpočtů osoba ve věku mezi 22 a 60 lety.

<sup>97</sup> Pro metodiku mezigeneračních účtů viz podkladovou studii ÚNRR (2021): Metodika mezigeneračních účtů. Také viz box 6.1 ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti z roku 2021.



**Graf 5.4.1 Platby a výnosy na osobu v daném věku v roce 2022**

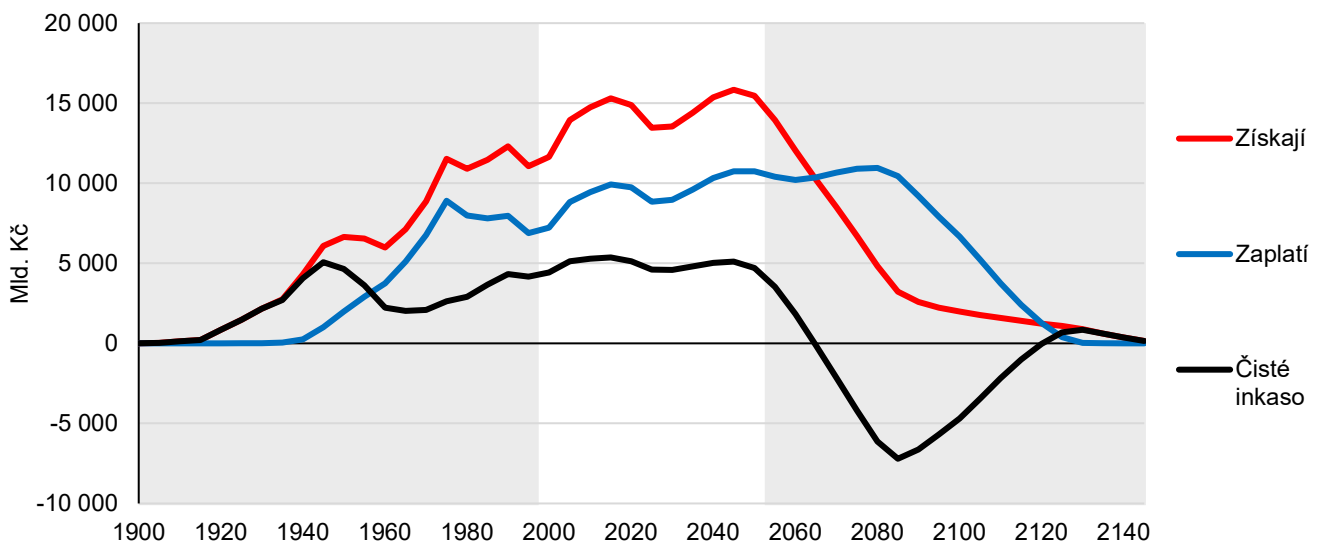


Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

Z generačních účtů dále vyplývá, že průměrná osoba narozená v letech 2000–2004 (tedy první generace, pro niž v projekci zachycujeme její celý životní cyklus) obdrží z veřejných rozpočtů za celý život o 9,7 mil. Kč více, než do něho odvede. Každý příslušník generace narozené o padesát let později obdrží při nezměněné politice o 9,1 mil. Kč více, než odvede.<sup>98</sup> Jak vyplývá z grafu 5.4.2, generace narozené až do roku 2065 jsou v rámci systému

veřejných financí v naší projekci čistými příjemci. Generace narozené později jsou pak v naší definovaném období stále ekonomicky aktivní, ale není pro ně zachyceno celé období jejich důchodového věku. Celkově jsou tedy čistými plátcí. V dlouhodobém horizontu sahajícím až za rok 2150 by se ale i tato generace při nezměněné politice přeměnila na čisté příjemce.

**Graf 5.4.2 Platby a výnosy veřejných rozpočtů dané generace<sup>99</sup>**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

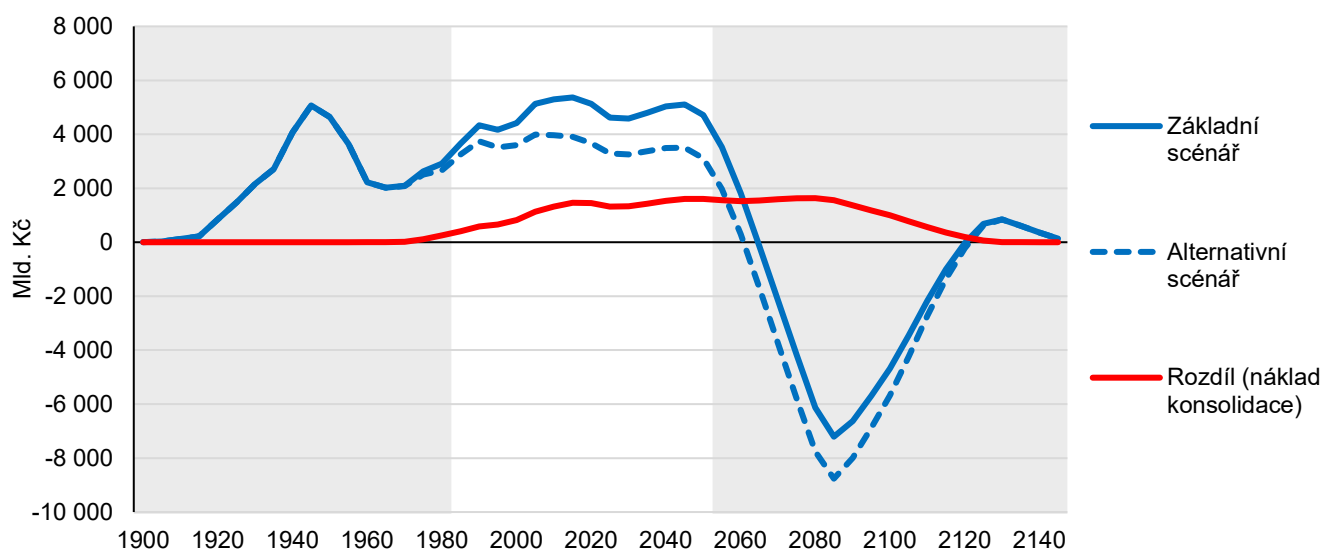
<sup>98</sup> Příjmy a výdaje jsou vyjádřeny v reálném vyjádření v cenách roku 2023 a jsou diskontovány reálnou úrokovou mírou ve výši 1 %.

<sup>99</sup> Údaje v grafech v podkapitolách 5.4.1 a 5.4.2 zachycující období 1900–2150 (resp. 1950–2100) jsou v cenách roku 2023, diskontovány 1% reálnou úrokovou mírou. Osa x znázorňuje jednotlivé generace podle pětiletých období jejich narození. Šedou barvou jsou zvýrazněny generace, u kterých buď není zahrnuta celá jejich pracovní kariéra, nebo není pokryto celé období jejich čerpání důchodů.

Graf 5.4.3 ukazuje, jak by se změnilo čisté inkaso jednotlivých generací za předpokladu vyššího zdanění sazbou, při které až do roku 2074 zůstane dluh sektoru veřejných institucí na úrovni dluhové brzdy (55 % HDP). Uvažujeme při tom, že by ke zvýšení daňové zátěže došlo od roku 2039, tedy rok po dosažení hranice dluhové brzdy. V tomto případě by vzrostlo čisté inkaso všem generacím od roku 1950,

příčemž zátěž by se zvýšila pro generace narozené po roce 1990. Celkový nárůst daňové zátěže by činil cca 15 %. Z porovnání základního scénáře, ve kterém k žádné změně nedojde, s alternativním scénářem udržitelných financí je zřejmé, že největší břemeno ponесou budoucí generace, zejména pak ty, které se narodí později než ve 40. letech tohoto století (graf 5.4.3).

**Graf 5.4.3 Čisté inkaso jednotlivých generací, základní a alternativní scénář<sup>99</sup>**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

## 5.4.2 Mezigenerační účty a důchodový systém

V předchozí podkapitole jsme sestavili mezigenerační účty pro co nejširší množinu generačně specifických příjmů a výdajů domácností. Pro diskusi ohledně dopadů reformy důchodového systému na různé generace je vhodné v rámci těchto generačních účtů zkoumat specificky příjmy a výdaje důchodového systému.

Důchodový systém v ČR je z velké části založen na solidaritě mezi generacemi, kdy je pojistné na sociální zabezpečení, které odvádí ekonomicky aktivní generace, využíváno přímo na výplatu stávajících důchodů (tzv. průběžný důchodový systém). Do modelu mezigeneračních účtů proto zahrnujeme 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 metodu propočtu těchto výdajů uvedenou v podkapitole 3.1 této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti.<sup>100</sup> Uvažujeme výdaje na starobní, invalidní, vdovské, vdovecké, jakož i sirotčí důchody. V projekci příjmů

důchodového systému po jednotlivých generacích jsme vyšli z metodiky výpočtu těchto příjmů pro celý důchodový systém (viz podkapitole 3.6 této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti). Následně jsme tyto příspěvky do důchodového systému rozdělili podle jednotlivých generací na základě objemu vyplácených mezd. Poměr mzdy generace určitého věku vůči průměrné mzdě v celé ekonomice, stejně tak jako 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 podkapitole 3.1. Propočítáváme zde, kolik jednotlivé generace v období 2000–2150 do důchodového systému celkově zaplatí a kolik ze starobních, invalidních a dalších důchodů naopak získají (viz graf 5.4.4).<sup>101</sup> Výše čistého inkasa (vyplácené důchody minus platby pojistného na sociální zabezpečení) z důchodového systému pro jednotlivé generace je tak určena výší důchodů na jednoho důchodce, odráží ale také relativní početnost dané generace, její očekávanou dobu dožití i věk odchodu do důchodu. Nyní

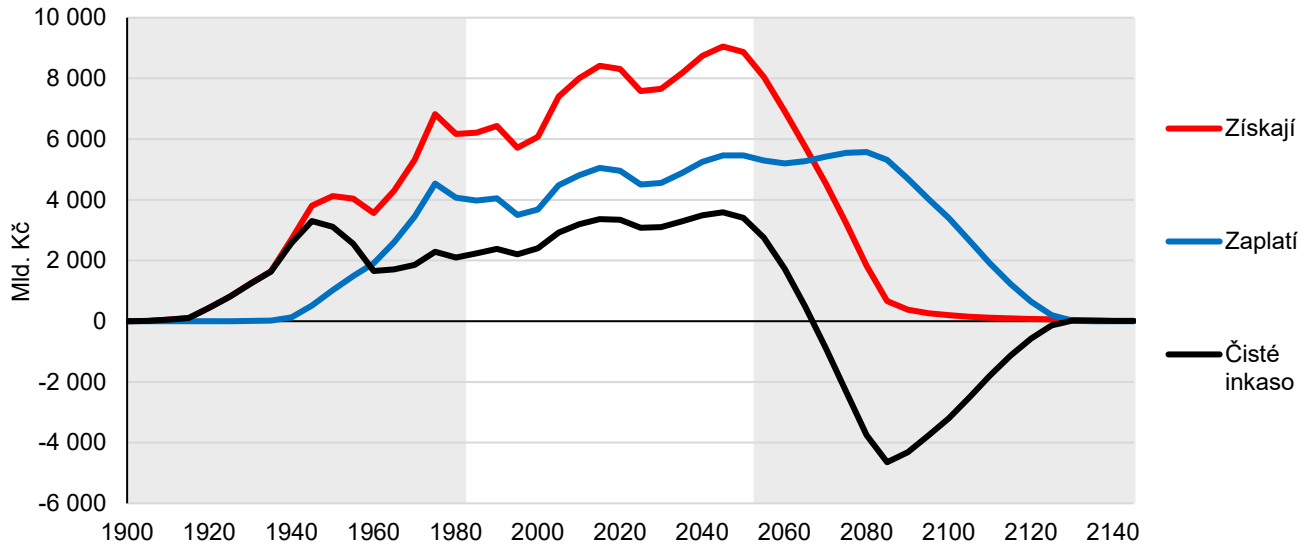
<sup>100</sup> Viz také podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému a podkladovou studii ÚNRR (2022): Odhad náhradového poměru dávek důchodového pojištění.

<sup>101</sup> Příjmy a výdaje jsou vyjádřeny v reálném vyjádření (ceny roku 2023; indexováno deflátorem HDP) a jsou diskontovány reálnou úrokovou mírou ve výši 1 %.

relativně starší generace v období 2000–2150 již do systému nepřispívají a pouze čerpají důchody (levá část grafu 5.4.4). Naopak nejmladší generace, které se teprve narodí a v horizontu naší projekce

nedospějí do důchodového věku, do systému (s výjimkou invalidních a sirotčích důchodů) pouze přispívají, viz pravou část grafu 5.4.4.

**Graf 5.4.4 Příspěvky a čerpání jednotlivých generací do důchodového systému<sup>99</sup>**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

Generace, pro které pokrýváme celý jejich pracovní a důchodový cyklus, začínají generací narozenou v roce 1980 a končí generací roku 2050. Všechny z těchto generací získají z důchodového systému více, než do něj zaplatí. Relativně mladší generace získají více, což je dáno především kombinací jejich vyššího očekávaného dožití a zastropováním důchodového věku na 65 let. Propočtení uvedené v grafu 5.4.4 nebere nicméně v úvahu to, že současné nastavení důchodového systému je dlouhodobě neudržitelné a že povede k eskalaci dluhu sektoru veřejných financí, jak je popsáno v kapitole 4. Úvahy o reformě důchodového systému proto nastolují otázku, jaké generace ponесou břímě této reformy nejvíce a zda tato reforma asymetricky nezatíží některé generace více než jiné. Oddalování důchodové reformy přitom dopadne na mladší generace výrazně více než na generace starší.

Proto jsme sestavili sadu jednoduchých možných alternativ, které konstruujeme tak, aby bylo v roce 2074 kumulované saldo důchodového systému vyrovnané. Existuje několik možností, jak k tomuto výsledku dospět. Lze přistoupit jednak k úpravě příjmové strany důchodového systému (nárůst sazby pojistného na sociální zabezpečení), nebo k úpravě výdajové strany (snížení náhradového poměru, a tedy snížení důchodů), případně jejich kombinaci. Jednou z možností je také posun důchodového věku (viz podkapitolu 5.3), který je z hlediska svého dopadu podobný snížení důchodů. Níže uvažujeme odděleně dvě varianty: jednak situaci, kdy roste pouze sazba pojistného na sociální zabezpečení

a důchody zůstávají v poměru k průměrné mzdě stejně jako v základním scénáři (graf 5.4.5), jednak situaci, kdy naopak zůstává sazba pojistného na stávající úrovni a důchody vůči mzdě relativně klesají, resp. se snižuje náhradový poměr (graf 5.4.6).

V obou variantách uvažujeme různé alternativy změn. V alternativě 1 předpokládáme každoročně vyrovnaný důchodový systém. Pro každý rok tedy vypočítáme sazbu pojistného (nebo náhradový poměr), která srovná příjmy a výdaje důchodového systému. V této alternativě centrální autority vyčkávat s reformou systému až do doby, kdy se situace důchodového systému začne v důsledku stárnutí populace výrazně zhoršovat (tedy zhruba do roku 2040). Tato alternativa vede k tomu, že sazby důchodového pojištění nejprve v reakci na současné deficity důchodového účtu rostou k 29 % (zhruba o 1 p. b.). Do roku 2030 pak klesají k úrovni 27,4 % příjmů, jsou tedy dokonce mírně nižší, než je stávající sazba 28 %. Následně ale z důvodu zvyšování počtu důchodců rostou až na 38,4 % v roce 2059. To znamená, že by ekonomicky aktivní generace čelily v roce 2059 o 10 p. b. větší zátěži na důchodovém pojištění než nyní pracující generace, která v té době bude důchody již pobírat.

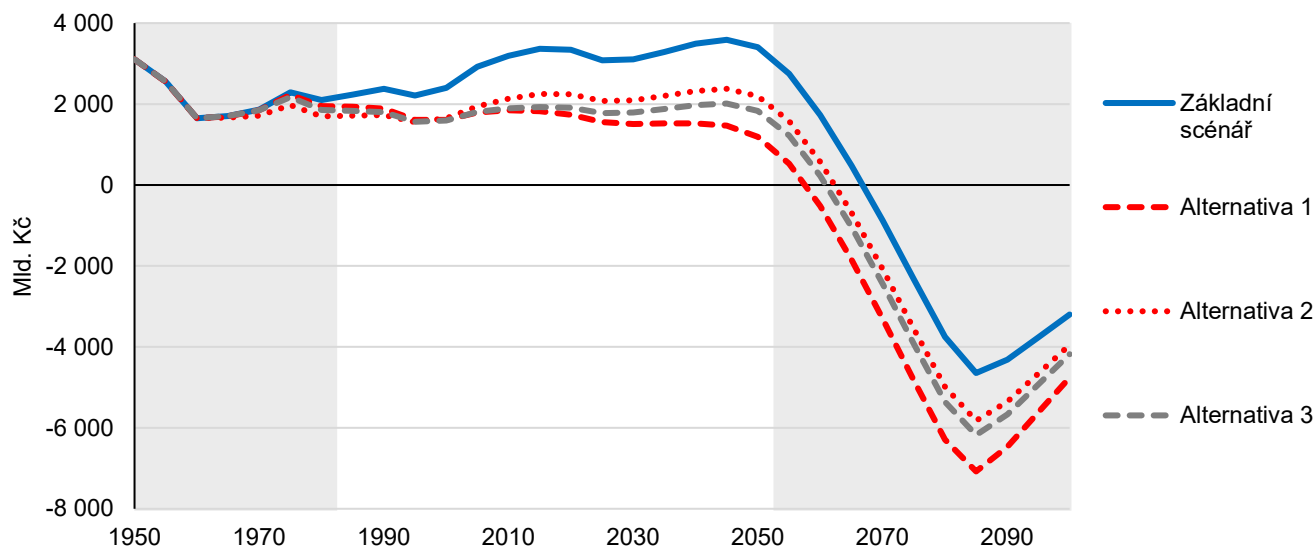
Naopak ponechání stávající sazby důchodového pojištění by znamenalo, že by se důchody musely snížit ze současné úrovně cca 46,2 % průměrné mzdy až k 30,7 % v roce 2060. V tomto případě by nesla břímě udržitelnosti dluhu stávající ekonomicky aktivní generace, která by se dočkala relativně nižších důchodů než současní důchodci.

V dalších alternativách zvyšujeme sazbu důchodového pojištění či snižujeme náhradový poměr tak, aby byl kumulovaně do roku 2074 důchodový systém v rovnováze.<sup>102</sup> Dopady na jednotlivé generace závisejí na tom, od kdy v nich dochází k nárůstu sazby důchodového pojištění, resp. k poklesu náhradového poměru. V alternativě 2 uvažujeme zvýšení sazby od roku 2030, tedy od roku, kdy bude efektivně účinná většina změn vyplývajících z důchodové reformy (viz kapitola 5.3).<sup>103</sup> V alternativě 3 pak předpokládáme zvýšení sazby od roku 2039, tedy rok poté, co dojde k dosažení hranice dluhové brzdy. S oddalováním zvýšení sazby pojistného samozřejmě dochází k tomu, že požadovaná reakce bude muset být výraznější. Zatímco v alternativě 2 narůstá sazba pojištění ze současných 28 % příjmů na

34,2 %, v alternativě 3 dosahuje 36,1 %. Je ale otázkou, zda by v případě takto razantního nárůstu sazby pojištění nenarostly náklady práce nad únosnou úroveň s dopady do mezinárodní konkurenceschopnosti české ekonomiky a celkové makroekonomické výkonnosti.

Z grafu 5.4.5 vyplývá, že by zvýšení sazeb důchodového pojištění zatížilo především mladší generace. Tyto dopady jsou největší v alternativách 1 a 3, kdy mnohem více zasahují nedávno narozené a budoucí generace oproti těm narozeným před přelomem milénia. Dřívější zvýšení sazeb je napříč generacemi o něco spravedlivější než ostatní alternativy, protože rozprostírá náklady stabilizace penzijního systému mezi více generací.

**Graf 5.4.5 Scénáře s rostoucí sazbou pojištění (čistá salda)<sup>99</sup>**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

Pozn.: v jednotlivých alternativách je zvýšena sazba důchodového pojištění tak, aby byl v roce 2074 důchodový systém v rovnováze. V alternativě 1 je tohoto dosaženo s pomocí každoročně vyrovnaného důchodového systému, v alternativách 2 a 3 uvažujeme zvýšení sazby od roku 2030 (faktická účinnost většiny opatření důchodové reformy), resp. 2039 (tj. rok po dosažení hranice dluhové brzdy).

Pokud budeme předpokládat, 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 přistoupit ke snížení náhradových poměrů. Graf 5.4.6 ukazuje, že si při snižování důchodů pohorší jak starší (počínaje generací narozenou v 60. letech 20. století), tak mladší generace, takže rozložení dopadů konsolidace důchodového systému bude napříč generacemi rovnoměrnější v porovnání s nárůstem sazby pojištění ve stejném okamžiku. Opět platí, že pokud ke snižování důchodů dojde dříve, bude se toto břemeno dělit napříč

generacemi rovnoměrněji. Začne-li se naopak se snižováním důchodů později, dopad na starší ročníky bude nižší na úkor generací mladších. Dojde-li ke současné verze reformy důchodového systému (viz podkapitulu 5.3) je nejpodobnější alternativě 2 se snížením náhradových poměrů, neboť ke spuštění nižší valorizace i k růstu důchodového věku nad hranici 65 let dochází právě kolem roku 2030.

Naše projekce změn nastavení důchodového systému je v mnoha ohledech zjednodušená, je z ní ale zřejmé, že odkládání parametrických změn v důchodovém systému zatíží asymetricky především

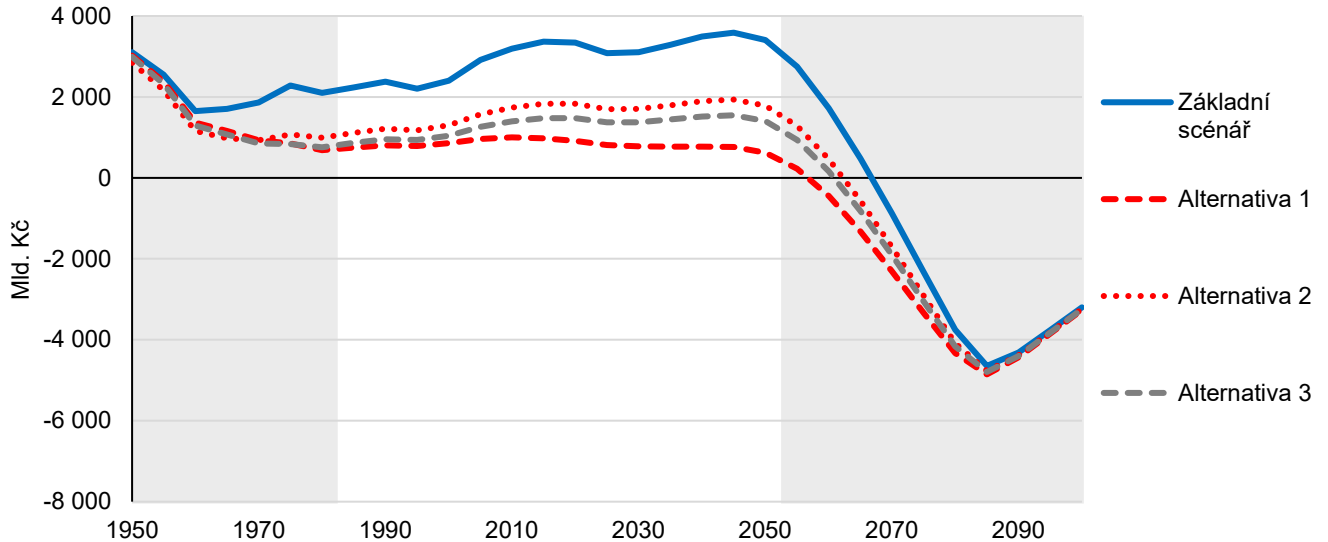
<sup>102</sup> Tyto alternativy jsou tedy nastaveny tak, aby se čistá současná hodnota příjmů důchodového systému za roky 2021–2074 rovnala čisté současné hodnotě výdajů důchodového systému za stejné období. Na rozdíl od alternativy 1, ve které je důchodový systém stabilní na celém horizontu 2024–2150, v alternativách 2 a 3 nemusí být důchodový systém po roce 2074 nutně stabilní.

<sup>103</sup> Jde především o dopad nižší valorizace důchodů podle reálné mzdy a o zvyšování důchodového věku nad 65 let (obojí bude mít reálný dopad až po roce 2030). Ke změnám započítávání příjmů a doby pojištění při výpočtu nových důchodů bude docházet již dříve (mezi roky 2026 a 2035), ale i jejich dopad bude nabíhat až postupně.

mladší generace narozené po přelomu tisíciletí. Zároveň je patrné, že úpravy nastavení důchodového systému zaměřené na výdajovou stranu přináší

oproti úpravám příjmové strany rovnoměrnější rozložení dopadů napříč generacemi, a lze je vnímat jako „spravedlivější“.

**Graf 5.4.6 Scénáře s klesajícím náhradovým poměrem (čistá salda)<sup>99</sup>**



Zdroj: ČSÚ (2024), ČSSZ (2024); výpočty NRR.

Pozn.: v jednotlivých alternativách je snížen náhradový poměr tak, aby byl v roce 2074 důchodový systém v rovnováze. V alternativě 1 je tohoto dosaženo s pomocí každoročně vyrovnaného důchodového systému, v alternativách 2 a 3 uvažujeme zvýšení sazby od roku 2030 (faktická účinnost většiny opatření důchodové reformy), resp. 2039 (tj. rok po dosažení hranice dluhové brzdy).

## 5.5 Srovnání s předchozí Zprávou o dlouhodobé udržitelnosti

V porovnání se Zprávou o dlouhodobé udržitelnosti publikovanou v roce 2023 vyznívá toto aktuální vydání z hlediska hodnocení udržitelnosti veřejných financí poměrně výrazně optimističtější. Dluh na konci projekce se v základním scénáři snížil z 311 % HDP na 217 % HDP.

Projekci dluhu ovlivnila především výrazná změna demografické projekce ČSÚ a její dopad do projekce makroekonomické. Zásadní změnou v demografické projekci je zvýšení předpokládané čisté migrace každoročně o 9 000 osob. Na druhou stranu nárůst počtu obyvatel tlumí předpoklad o nižší míře plodnosti (v delším horizontu 1,5 dítěte na jednu ženu místo původně předpokládaných 1,74). S tím, jak čistá migrace směřuje povětšinou přímo do pracovní populace, zatímco snížená míra plodnosti pracovní populaci snižuje až se zpožděním minimálně 20 let, vedou tyto změny v sumě k vyššímu HDP. Ve srovnání s předpoklady loňské projekce tak bude kolem roku 2044 celkové HDP v cenách roku 2023 zhruba o 5,5 % vyšší než v loňské projekci, na konci projekčního horizontu (2074) bude celková úroveň HDP oproti loňsku naopak mírně nižší (o 0,4 %).

Na změně projekce měl vliv také posun počátečních podmínek související především s dohasínajícím inflačním šokem v roce 2023. Nominální HDP v roce

2023 rostl o 8,1 % a byl přibližně o 4,3 % vyšší, než bylo předpokládáno MF ČR v lednu 2023.<sup>104</sup> Při dané projekci příjmů a výdajů veřejných rozpočtů přitom vyšší než předpokládaný nominální HDP vedl k tlaku na pokles poměru těchto příjmů a výdajů k HDP. U řady neindexovaných výdajů veřejných rozpočtů vedl vysoký růst cen k poklesu reálné hodnoty těchto výdajů.

Vyšší předpokládaný budoucí HDP a také rychlejší předpokládaný nárůst podílu náhrad zaměstnancům na HDP se projevil ve vyšších projektovaných příjmech z daní, které jsou navázány na mzdy (DPFO a zákonné pojistné). Došlo i k nárůstu projektovaných příjmů z DPPO, kde se mj. projevil i vliv konsolidačního balíčku (navýšení sazby daně z 19 % na 21 %), který jsme v loňské Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti zahrnuli pouze jako alternativní scénář a který se v letošní Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti posunul do scénáře základního. Konsolidační balíček přitom působil i na zvýšení projektovaných příjmů z daní navázaných na mzdy (zvýšení daňové progresse a rušení některých daňových výjimek, zatížení příjmu zaměstnance pojistným na nemocenské pojištění).

Na straně výdajů sektoru veřejných institucí oproti Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti vydané v roce

<sup>104</sup> Predikce podle MF ČR (leden, 2023): Makroekonomická predikce České republiky.

2023 ve směru pomalejšího nárůstu dluhu působily nižší výdaje na školství a ostatní peněžité sociální dávky (především rodičovský příspěvek a daňové zvýhodnění na děti). V poklesu projekce těchto výdajů se projevil hlavně předpoklad o nižší míře plodnosti.

Výdaje na důchody jsou po většinu horizontu naší projekce rovněž nižší, než jsme předpokládali v loňském roce. Zde se mj. projevuje to, že již byla schválena část důchodové reformy týkající se především mechanismu valorizace důchodů. Tato část důchodové reformy se tak posunula z loňského alternativního scénáře do scénáře základního, a vedla ke snížení projektovaných výdajů na důchody až o 0,5 % HDP. Části důchodové reformy, které jsou doposud v legislativním procesu (především zvyšování důchodového věku a snížení zápočtu příjmů při výpočtu nových důchodů), pak posuzujeme v alternativním scénáři. V delším horizontu jsou výdaje na důchody, podobně jako výdaje na zdravotnictví, ovlivněny zejména demografickým vývojem. Ve

vyšším projektovaném počtu důchodců v delším horizontu projekce se projevuje snížení předpokládané míry úmrtnosti a prodloužení naděje dožití. V kratším období naopak působí pozitivně vyšší předpokládaná čistá migrace, která zlepšuje index závislosti (poměr počtu obyvatel v produktivním věku a počtu obyvatel starších 65 let). Tento index se na konci horizontu projekce naopak zhoršuje vzhledem k nižší plodnosti.

Projekce primárních deficitů směřuje k tomu, že dluh narazí na hranici dluhové brzdy v roce 2038, tedy o deset let později, než se předpokládalo v minulém vydání Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti. Vzhledem k vývoji projektovaných primárních strukturálních deficitů, úrokových nákladů a dluhu došlo ke snížení takzvané mezery udržitelnosti veřejných financí z loňské hodnoty 6,22 % na letošních 3,78 % HDP. Mezera udržitelnosti ukazuje, o kolik by muselo být primární strukturální saldo od roku 2024 až do roku 2074 každoročně lepší, aby v roce 2074 dluh nepřesahoval hranici dluhové brzdy.



## Závěr

Aktuální Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti ukazuje oproti té loňské celkově výrazně optimističtější situaci z hlediska dlouhodobé a střednědobé udržitelnosti českých veřejných financí. Projektovaný veřejný dluh na konci projekce se v základním scénáři snížil z loňských 311 % HDP na aktuálních 217 % HDP. Okamžitik nárazu na tzv. dluhovou brzdu se oddálil o 10 let (z roku 2028 na rok 2038). Do změny naší projekce se také promítla úprava demografické projekce, ke které ČSÚ přistoupil v roce 2023. V té došlo ke kombinaci poměrně výrazného snížení projektované míry plodnosti s vyšší mírou čisté migrace. Toto v horizontu 25 let vede k vyššímu počtu pracovníků a vyššímu HDP, zároveň jsou nižší výdaje spojené například se školstvím nebo některými sociálními dávkami. Vývoj v oblasti důchodů, kde v posledních letech razantně narostly výdaje z důvodu automatických valorizací, se bude v nejbližších letech částečně stabilizovat. Bez dodatečných změn se saldo důchodového systému bude zhoršovat po roce 2040. Změna počátečních podmínek, především vyšší podíl mezd a platů na hrubé přidané hodnotě, povede k vyšším projektovaným příjmům veřejných rozpočtů.

V našich projekcích se pozitivně promítly i snahy o konsolidaci veřejných financí z loňského roku orientované hlavně na příjmovou stranu veřejných

financí a cílené primárně na kratší časový horizont. V delším horizontu (po roce 2030) pak pozitivně působí již schválené změny v oblasti důchodů (především úprava valorizací důchodů podle reálné mzdy a zpřísnění v oblasti předčasných důchodů). Tato část důchodové reformy se tak posunula z loňského alternativního scénáře do letošního scénáře základního.

V průběhu roku 2024 dochází k dalším snahám o úpravu důchodového systému, které mají potenciál alespoň částečně snížit budoucí dlouhodobou nerovnováhu veřejných financí. Tato Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti prezentuje tyto změny v rámci alternativních scénářů, kde se různé varianty nárůstu důchodového věku po roce 2030 začnou promítat do nižších výdajů důchodového systému. Významný dopad má rovněž zpomalení růstu nově přiznávaných důchodů vzhledem ke snižování úrovně zápočtu příjmů a snížení procenta započteného za každý rok pojištění. V sumě tato opatření přináší další významné snížení střednědobé i dlouhodobé nerovnováhy, kdy dluh na horizontu projekce klesá až o dalších 109 % HDP. NRR proto oceňuje, že jsou po dlouhé době předkládány a schvalovány úpravy daňových a výdajových politik, které na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí působí pozitivním směrem a nikoliv naopak.

## Dodatky

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

	2024	2034	2044	2054	2064	2074
<b>PŘÍJMY</b>						
Daně z příjmů fyzických osob	3,9	4,0	4,1	4,1	4,2	4,2
Daně z příjmů právnických osob	3,9	3,6	3,4	3,2	3,1	3,0
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	16,7	16,8	17,1	17,3	17,3	17,3
<i>důchodové</i>	8,7	8,9	9,1	9,2	9,3	9,4
<i>veřejné zdravotní pojištění (bez SP)</i>	4,6	4,7	4,8	4,9	4,9	5,0
<i>platba za státní pojištěnce (SP)</i>	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5
<i>ostatní</i>	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Daně z výroby a dovozu	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
Důchody z vlastnictví	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Ostatní příjmy	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
<b>CELKEM PŘÍJMY</b>	<b>41,5</b>	<b>41,4</b>	<b>41,5</b>	<b>41,6</b>	<b>41,6</b>	<b>41,5</b>
<b>VÝDAJE</b>						
Důchody	9,3	8,9	10,8	12,3	12,5	12,4
Zdravotnictví (pouze systém veřejného zdravotního pojištění)	5,6	6,0	6,4	6,6	6,8	6,9
Ostatní peněžité sociální dávky	2,9	3,0	3,2	3,4	3,6	3,7
Platba za státní pojištěnce	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5
Dlouhodobá péče mimo systém veřejného zdravotního pojištění	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1
Školství	4,9	4,7	4,6	4,9	4,9	4,7
Ostatní výdaje – základní scénář	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6
Změny v souvislosti s konvergencí	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>veřejné investice</i>	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>výdaje na obranu</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>růst nákladovosti veřejné správy (mzdy)</i>	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
<i>nárůst platby do EU</i>	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Výdaje celkem bez úroků	43,0	42,7	45,2	47,5	48,1	48,0
Primární strukturální saldo	-1,5	-1,3	-3,7	-5,9	-6,5	-6,4
Úroky (bez zpětné vazby úrokové míry)	1,4	1,4	1,8	3,0	4,4	5,7
<b>CELKEM VÝDAJE (bez zpětné vazby úrokové míry)</b>	<b>44,4</b>	<b>44,1</b>	<b>47,0</b>	<b>50,5</b>	<b>52,5</b>	<b>53,6</b>
<b>SALDO CELKEM (bez zpětné vazby úrokové míry)</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,7</b>	<b>-5,5</b>	<b>-8,8</b>	<b>-10,9</b>	<b>-12,1</b>
<b>DLUH (bez zpětné vazby úrokové míry)</b>	<b>45,5</b>	<b>51,1</b>	<b>70,9</b>	<b>115,6</b>	<b>169,5</b>	<b>217,4</b>

Zdroj: výpočty NRR.

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