

# Národní rozpočtová rada

## ZPRÁVA O DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCÍ

září 2022

Národní rozpočtová rada

**Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí**

září 2022

č.j.: ÚNRR-1161/2022

Úřad Národní rozpočtové rady  
Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

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

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

## Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>5</b>
<b>1 SHRNUÍ</b> .....	<b>6</b>
<b>KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ DLE ZÁKLADNÍHO SCÉNÁŘE</b> .....	<b>7</b>
<b>2 VÝCHOZÍ STAV A STŘEDNĚDOBÝ VÝHLED</b> .....	<b>8</b>
<b>3 DLOUHODOBÁ MAKROEKONOMICKÁ PROJEKCE</b> .....	<b>14</b>
3.1 REÁLNÁ KONVERGENCE.....	14
3.2 DEMOGRAFICKÁ PROJEKCE.....	15
3.3 REÁLNÉ MZDY A PRVOTNÍ ROZDĚLENÍ DŮCHODŮ .....	18
<b>4 VÝDAJE A PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI</b> .....	<b>19</b>
4.1 DŮCHODOVÝ SYSTÉM .....	19
4.1.1 <i>Starobní důchody</i> .....	19
4.1.2 <i>Invalidní důchody</i> .....	24
4.1.3 <i>Pozůstalostní důchody</i> .....	25
4.1.4 <i>Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému</i> .....	26
4.2 ZDRAVOTNICTVÍ .....	27
4.3 PENĚŽITÉ NEDŮCHODOVÉ SOCIÁLNÍ DÁVKY A DLOUHODOBÁ PÉČE .....	28
4.4 ŠKOLSTVÍ.....	30
4.5 VÝDAJE SPOJENÉ S KONVERGENČNÍMI EFEKTY A DALŠÍ VÝDAJE .....	31
4.6 PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI .....	32
<b>5 SALDO A DLUH SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ</b> .....	<b>35</b>
5.1 PRIMÁRNÍ SALDO .....	35
5.2 ÚROKOVÉ NÁKLADY.....	35
5.3 VÝVOJ DLUHU .....	36
5.4 UKAZATEL MEZERY UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCI .....	37
<b>6 ALTERNATIVNÍ SCÉNÁŘE A DOPLŇKOVÉ ANALÝZY</b> .....	<b>38</b>
6.1 SVÁZÁNÍ DŮCHODOVÉHO VĚKU S OČEKÁVANOU DOBOU DOŽITÍ.....	38
6.2 ZRYCHLENÍ RŮSTU PRODUKTIVITY V DŮSLEDKU TECHNOLOGICKÉHO VÝVOJE .....	38
6.3 MOŽNÉ DOPADY PŘIJETÍ A INTEGRACE UPRCHLÍKŮ Z UKRAJINY DO DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCI .....	39
6.4 MEZIGENERAČNÍ ÚČTY V RÁMCI DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU.....	41
6.4.1 <i>Generačně specifické výdaje a příjmy</i> .....	41
6.4.2 <i>Mezigenerační účty a důchodový systém</i> .....	43
6.5 SROVNÁNÍ S PŘEDCHOZÍ ZPRÁVOU .....	45
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>47</b>
<b>DODATKY</b> .....	<b>48</b>



## Úvod

Stěžejním úkolem Národní rozpočtové rady (NRR) dle Zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (Zákon), je každoroční vypracování Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (Zpráva) a její předložení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Stejně jako v předešlých Zprávách, tak i v této aktuální Zprávě NRR vyhodnocuje situaci českých veřejných financí ze střednědobého i dlouhodobého hlediska. V prvním případě je klíčovým ukazatelem aktuální výše strukturálního salda, v druhém projektovaný vývoj veřejného dluhu v horizontu 50 let, který modelově ukazuje rozsah dlouhodobé nerovnováhy. Míru naléhavosti řešení obou nerovnováh pak demonstrujeme na odhadu roku, kdy při nezměněných příjmových a výdajových politikách hrozí náraz do tzv. dluhové brzdy.

České veřejné finance se aktuálně nacházejí ve významné nerovnováze, která vznikla kombinací střednědobé nerovnováhy a dlouhodobého neřešení budoucích dopadů stárnutí populace.

Aktuální problémy jsou však dominantně důsledkem extrémního uvolnění fiskální politiky v minulých dvou letech, přičemž toto uvolnění bylo zdůvodňováno atypičností krize spojované s pandemií COVID-19 a nutností razantní fiskální reakce na ni. Ačkoliv je zřejmé, že si tato krize vyžadovala reakci fiskální politiky, rozsah reakce byl neadekvátní. Navíc byly s odkazem na krizi realizovány i kroky, které s ní neměly nic společného a které významně zhoršily strukturální saldo veřejných rozpočtů. Bohužel se některá z opatření ukázala jako nejen fiskálně, ale i makroekonomicky problematická, nebo dokonce škodlivá. Snad nejvýznamnějším příkladem je razantní snížení daně z příjmů fyzických osob schválené na konci roku 2020, které vzhledem k makroekonomické situaci nejenže významně nezvýšilo ekonomický růst, ale přispělo k inflačním tlakům, se kterými se nyní česká ekonomika potýká.

Do roku 2022 veřejné finance vstupovaly se značnou strukturální nerovnováhou, jejíž významnější redukci v následujících letech dosud zveřejněné vládní dokumenty bohužel nenaznačují. Snaha o fiskální konsolidaci je samozřejmě komplikována novou krizí, jejímž primárním hybatelem je útok Ruské federace na Ukrajinu. Na veřejné rozpočty jsou tak kladeny nové výdajové požadavky, přičemž nárůst příjmů generovaný vysokou inflací na jejich pokrytí nestačí.

Současný stav veřejných financí je mimo jiné i důsledkem problematického zacházení s institutem fiskálních pravidel. Funkčnost těchto pravidel je přitom zásadně podmíněna jejich dlouhodobou stabilitou. Bohužel dvojí novelizace Zákona v roce 2020 celou důvěryhodnost systému značně podryla a zejména nekvalitní zásahy do konstrukce pravidla strukturálního salda vedly ke značnému zneprůhlednění a obtížné implementaci pravidel.

Jak již bylo uvedeno, v této Zprávě představuje NRR situaci veřejných rozpočtů ze střednědobého i dlouhodobého pohledu. Bohužel je nutné konstatovat, že ve srovnání s výsledky prezentovanými ve Zprávě minulé došlo pouze k drobným zlepšením, avšak klíčové závěry se nemění. Pokud nedojde v brzké době k eliminaci střednědobé nerovnováhy, může míra zadlužení dosáhnout hranice dluhové brzdy (55 % HDP) do roku 2028. Zároveň se v dlouhodobé analýze ukazuje, že aktuální nastavení daňových a výdajových politik by zejména od 30. let vedlo k razantnímu nárůstu dluhu, což by nebylo dlouhodobě ufinancovatelné.

Je tedy zřejmé, že bude nutné přistoupit k významným úpravám příjmové i výdajové strany veřejných rozpočtů. I přesto, že tyto úpravy nebudou populární, je potřeba s nimi začít co nejdříve, neboť naše výpočty ukazují, že čím později k nim dojde, tím nákladnější budou. Odsouvání reformních kroků má však i významné redistribuční dopady, protože finanční zátěž se přesouvá z aktuálně ekonomicky aktivních generací na generace budoucí.

## 1 Shrnutí

Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí 2022 (Zpráva) byla sestavována v období, kdy se ekonomika již zotavila z bezprostředních následků pandemie COVID-19. Ta však výrazně ovlivnila veřejné finance jak na straně příjmové, tak na straně výdajové.

Sotva se situace po pandemii začala zklidňovat, došlo k invazi Ruské federace na Ukrajinu, která znamenala mj. výraznou migrační vlnu a negativní nabídkový šok vyplývající z nárůstu cen, zejména energií a potravin. Vývoj v letech 2020 až 2022 dokládá, jaký dopad může mít kumulace jednorázových šoků a krátkodobě rozvolněná fiskální politika na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Jak ukazujeme v druhé kapitole Zprávy, přestože už během roku 2021 došlo k dílčímu obnovení hospodářského růstu, čelily veřejné finance i nadále výraznému tlaku, což mimo jiné dokládá i deficit sektoru veřejných institucí za rok 2021 ve výši 5,9 % HDP, jenž je nejhlubším deficitem od roku 2003. Ve střednědobém výhledu se rovněž negativně projevuje dřívější rozvolnění Zákona a fakt, že mnohá opatření přijatá v době šíření COVID-19 jsou trvalejšího charakteru nežli samotná pandemie, přičemž některá z nich ani přímo s pandemií nesouvisela.

V rámci kapitoly 2 jsme se v boxu Možné implikace klimatické politiky EU na veřejné finance ČR pokusili nastínit výzvy, které pro české veřejné finance vyplývají z tzv. Zelené dohody pro Evropu, stanovující cíl snížení skleníkových plynů. Vzhledem k tomu, že Česká republika patří k největším emitentům skleníkových plynů na obyvatele v EU a zároveň k zemím s nejnižším podílem environmentálních daní v EU, tyto dopady mohou být značné.

Ve třetí kapitole se již tradičně věnujeme popisu makroekonomických předpokladů dlouhodobé projekce veřejných financí. Jednak předpokládáme reálnou konvergenci české ekonomiky, růst produktivity práce a zvyšující se podíl mezd na hrubé přidané hodnotě. Druhým klíčovým parametrem je demografická projekce Českého statistického úřadu (ČSÚ), kterou upravujeme o skutečný vývoj populace. V této úpravě se projevuje jednak vyšší hrubá míra porodnosti a vyšší saldo migrace, ale především výrazně vyšší hrubá míra úmrtnosti, která souvisela s přímými dopady pandemie COVID-19. Během let 2020 a 2021 zemřelo o téměř 44 tisíc více osob, než odhadovala demografická projekce ČSÚ z roku 2018. Dopady této změny podrobněji rozebíráme v boxu Změny v demografické projekci, kde navíc diskutujeme i dopad metodické změny související se sčítáním lidu, domů a bytů 2021 vedoucí ke snížení počtu obyvatel o téměř 207 tisíc osob. Výše uvedený demografický vývoj sice znamená určité zlepšení

parametrů dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (snížení tzv. indexu závislosti z 2,95 v roce 2020 na 2,82 v roce 2021), z dlouhodobého pohledu nadále přetrvává silný trend stárnutí obyvatelstva.

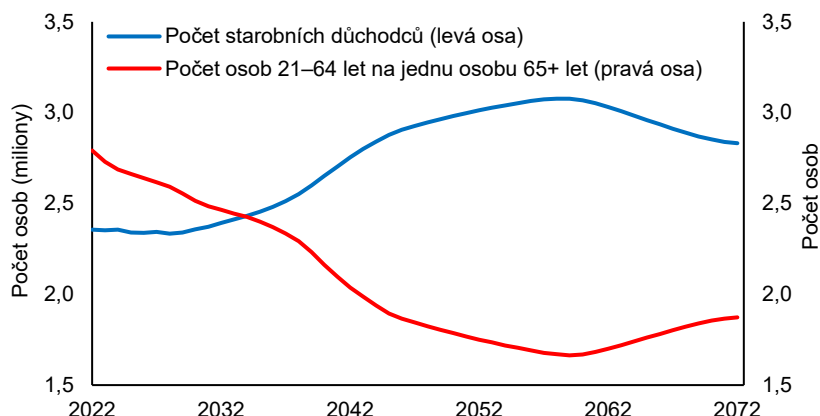
Stárnutí obyvatelstva se projevuje především v udržitelnosti důchodového systému (podkapitola 4.1). Pokud se nastavení parametrů důchodového systému nezmění, podíl výdajů na starobní důchody na HDP naroste v příštích 40 letech ze současných 7,5 % na 11,5 %. Přitom poslední změny parametrů důchodového systému směřovaly vesměs k jeho vyšším výdajům. V boxu Nový způsob odhadu náhradového poměru ilustrujeme například zvýšení výchozího náhradového poměru pro rok 2022 (z 40,7 % v roce 2021 na 43,1 %), vyplývající především ze způsobu valorizace důchodů v reakci na šokový růst cen či vliv zavedení tzv. „výchovního“ od roku 2023. Demografické změny se kromě výdajů důchodového systému propíší i do ostatních oblastí veřejných financí, nejvýrazněji pak do zdravotnictví (podkapitola 4.2), školství (podkapitola 4.4) nebo do systému peněžitých dávek (podkapitola 4.3).

Projekce výdajů a příjmů se projevuje v projektovaném vývoji dluhu, který je popsán v páté kapitole. Za předpokladu stávajícího nastavení fiskální politiky vzroste projektovaný dluh sektoru veřejných institucí na konci 50letého horizontu projekce až na 296 % HDP. Pokud tedy nenastane změna v současné politice, dojde k prolomení dluhové brzdy už v roce 2028. Pokud bychom chtěli, aby byl veřejný dluh za padesát let maximálně na úrovni dluhové brzdy (55 % HDP), musela by se v každém roce projekce zlepšit primární strukturální bilance sektoru veřejných institucí o 6,04 % HDP.

Vzhledem k nejistotě, která je spojená se základním scénářem, jsme v šesté kapitole připravili i několik alternativních scénářů. Ty ukazují, jak by se projekce vyvíjela za předpokladu svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití dle principu čtvrtiny života strávené v důchodu nebo při zrychlení růstu produktivity práce v důsledku technologického vývoje. Jak alternativa se svázáním důchodového věku s očekávanou délkou života, tak s rychlejším růstem produktivity sice přináší nižší trajektorii dluhu, ani jedna z těchto alternativ ale sama o sobě nevede k dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. V rámci diskuze odlišných variant demografického vývoje jsme připravili alternativu zkoumající dopady přijetí a integrace uprchlíků z Ukrajiny.

Součástí šesté kapitoly je i analýza mezigeneračních účtů, která ukazuje, že největší zátěž neustálého odkládání udržitelné důchodové reformy ponesou mladší generace narozené především v tomto tisíciletí.

## KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ dle základního scénáře

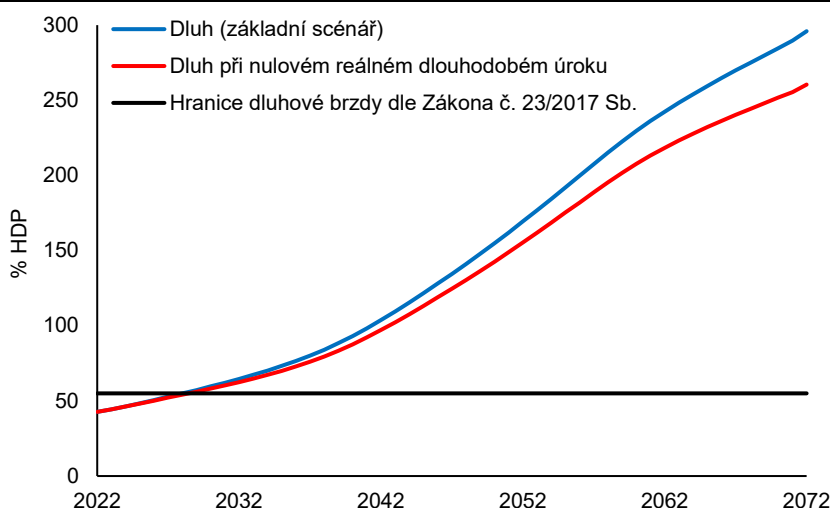


Počet starobních důchodců bude kulminovat kolem roku 2058, kdy by jich mělo být přibližně

**3,1 milionu.**

Podíl obyvatelstva ve věku 21–64 let na jednoho občana staršího 65 let klesne kolem roku 2059 až na

**1,66.**

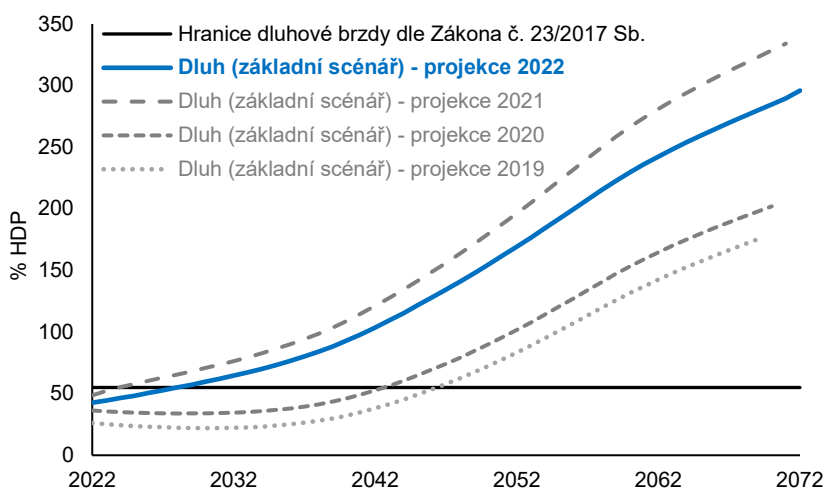


V případě zachování současného nastavení daňových a výdajových politik by k prolomení hranice dluhové brzdy došlo pravděpodobně v roce

**2028.**

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

**296 % HDP.**



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

**o 38 p. b. nižší,**

než byl v projekci 2021.

K prolomení dluhové brzdy může dojít

**o 4 roky později.**

## Mezera udržitelnosti veřejných financí

Dluh nepřesáhne hranici dluhové brzdy (55 % HDP) na konci 50letého horizontu projekce, pokud primární strukturální saldo sektoru veřejných institucí od roku 2022 do roku 2072 bude každoročně lepší

**o 6 % HDP.**

## 2 Výchozí stav a střednědobý výhled

Z hlediska časového horizontu je střednědobý výhled zaměřen na aktuální rok 2022 a na další tři roky 2023–2025. Toto období se shoduje se střednědobým scénářem publikovaným v Konvergenčním programu České republiky zveřejněným v květnu 2022 Ministerstvem financí České republiky (MF ČR).

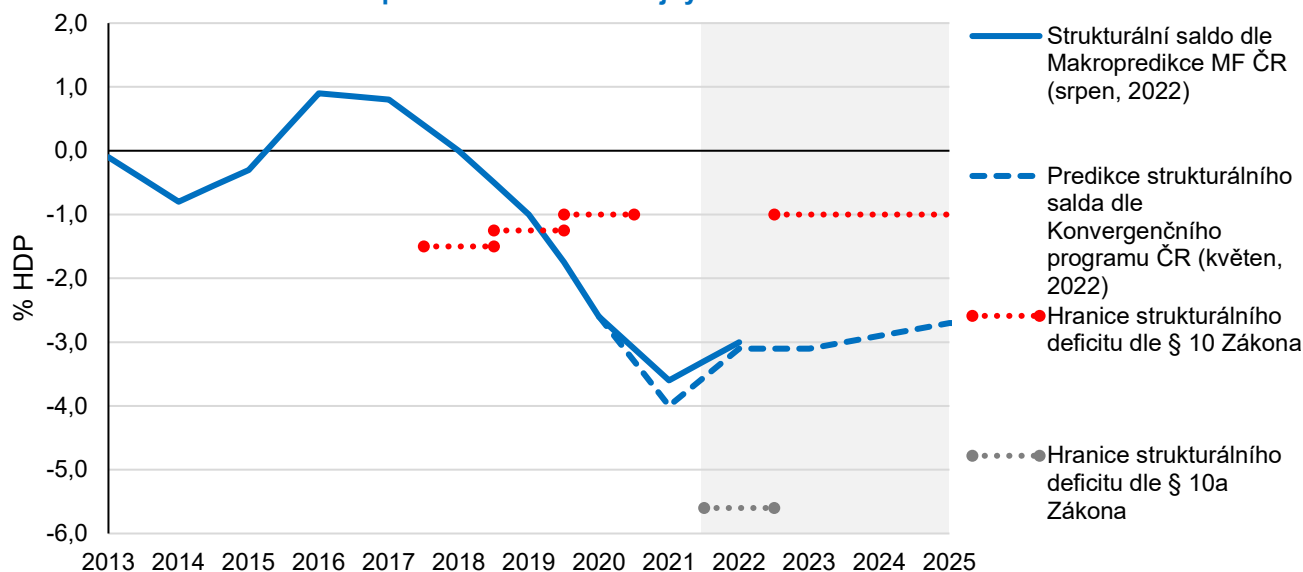
Reálný růst českého hrubého domácího produktu (HDP) v roce 2021 dosáhl 3,5 %. K růstu přispěla především změna stavu zásob (4,8 p. b.) a výdaje domácností (1,8 p. b.). Zvýšená tvorba zásob odráží obavy firem o plynulost dodávek vstupů do výroby z důvodu narušených dodavatelsko-odběratelských řetězců v mezinárodním obchodě a „předzásobení se“ kvůli obavám o vzrůstající míře inflace. Růst výdajů domácností nastal díky zvýšení reálného disponibilního důchodu a rozpouštění „covidových“ úspor vytvořených především během prvního roku pandemie. Vývoz v roce 2021 sice oživil a stoupl

meziročně o 6,9 %, dovoz však akceleroval na 13,3 %, a proto zahraniční obchod měl na vývoj HDP negativní dopad (-3,6 p. b.).<sup>1</sup>

Z pohledu pozice ekonomiky v rámci hospodářského cyklu se výkon ekonomiky v roce 2021 pohyboval mírně nad svým potenciálem, kdy produkční mezera vypočtená podle společné metodiky MF ČR a NRR dosáhla 0,1 % potenciálního produktu.<sup>2</sup>

**Sektor veřejných institucí vykázal za rok 2021 deficit ve výši 5,9 % HDP.**<sup>3</sup> Hlavním důvodem záporného salda byl výsledek hospodaření ústředních vládních institucí (-6,3 % HDP), fondy sociálního zabezpečení hospodařily téměř vyrovnaně (-0,1 % HDP) a místní vládní instituce byly v přebytku 0,6 % HDP. Podle Konvergenčního programu dosáhlo strukturální saldo hodnoty -4,0 % HDP (viz graf 2.1).

**Graf 2.1 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí**



Zdroj: MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky, MF ČR (květen, 2022): Konvergenční program České republiky; výpočty NRR.

MF ČR<sup>4</sup> předpokládá pro rok 2022 růst reálného HDP o 2,2 %, zatímco na následující rok zpomalení na 1,1 %. V dalších dvou letech by se měla dynamika růstu opět zvýšit.

Ve srovnání s rokem 2021 by mělo v letošním roce dojít ke zlepšení hospodaření sektoru veřejných institucí. Zatímco v rámci Konvergenčního programu předpokládalo MF ČR letošní hospodaření

s deficitem 4,5 % HDP, v srpnové makropredikci je prezentován údaj 3,8 % HDP.

**Dominantní část deficitu sektoru veřejných institucí v letošním roce – a stejně tak i v letech následujících – bude tvořit strukturální složka.** V roce 2021 dosáhl strukturální deficit již zmiňovaná 4,0 % HDP. Pro rok 2022 očekává MF ČR hodnotu strukturálního deficitu kolem 3 % HDP. Očekávaný vývoj strukturálního salda pro období 2023–2025

<sup>1</sup> MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky.

<sup>2</sup> MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky.

<sup>3</sup> Údaje vychází z dubnové notifikace deficitu a dluhu vládních institucí publikované Českým statistickým úřadem 22. dubna 2022.

<sup>4</sup> MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky.



ukazuje jen pozvolné zlepšení (viz graf 2.1). To reflektuje, že opatření přijatá v době šíření COVID-19 jsou trvalejšího charakteru nežli samotná pandemie a mnohdy ani přímo s pandemií nesouvisela.<sup>5</sup> Takto

výrazné rozvolnění fiskální politiky umožnila dvojitá novelizace Zákona, jejíž problematické aspekty jsou diskutovány v boxu 2.1.

### Box 2.1 Dvojitá novelizace Zákona v roce 2020

Současný neuspokojivý stav veřejných financí v České republice je důsledkem nejen externích šoků (COVID-19, válka na Ukrajině), ale zejména nevhodného přístupu k institutu fiskálních pravidel. Jak již bylo na několika místech zdůrazněno, předpokladem pro jejich úspěšné fungování je stabilita právní úpravy. To se bohužel v České republice nepodařilo dodržet a v roce 2020 byl zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (Zákon) novelizován hned dvakrát.

První novela Zákona (provedená zákonem č. 207/2020 Sb.) byla schválena v dubnu 2020 současně s navýšením schodku státního rozpočtu pro rok 2020 na 300 mld. Kč. Účelem této novelizace bylo vytvoření dodatečného fiskálního prostoru pro rok 2021 – zvýšil se limit strukturálního deficitu (jakožto základu pro výdajové fiskální pravidlo upravené v § 10 Zákona) z 1 % na 4 % HDP. V následujících letech pak měly být veřejné finance prostřednictvím snižování strukturálního schodku konsolidovány tempem 0,5 % HDP ročně. Dle této první novely měl nastat návrat k 1% strukturálnímu deficitu v roce 2027.

Tato právní úprava však nevydržela příliš dlouho, neboť na podzim 2020 přišla část politické reprezentace s návrhem úpravy daně z příjmů fyzických osob spočívající v opuštění konceptu zdaňování superhrubé mzdy při zachování 15% mezní sazby daně. V rámci projednávání novely v Parlamentu ČR byla vedle této úpravy přijata i další změna – růst základní slevy na poplatníka v letech 2021 a 2022. Konečný výpadek veřejných příjmů tak v roce 2021 dosáhl cca 100 mld. Kč a o rok později již 120 mld. Kč.

Schválení takto rozsáhlé redukce veřejných příjmů by však neumožnilo (pokud by nebylo kompenzováno úsporami na výdajové straně) dodržet limit strukturálního deficitu pro rok 2021 (jak je uvedeno výše, ten byl po první novelizaci ve výši 4 % HDP), a proto bylo přistoupeno i k novelizaci zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ta formou úpravy § 10a Zákona pro rok 2021 žádnou hranici strukturálního salda nestanovila, přičemž při odvození výdajových rámců na rok 2022 mělo být použito odhadované strukturální saldo pro rok 2021 zlepšené o 0,5 % HDP.

Již při předložení první verze druhé novely Zákona NRR upozorňovala nejen na její makroekonomickou a rozpočtovou škodlivost, ale i na nedostatky v legislativním provedení.<sup>6</sup> NRR dále zdůrazňovala, že je naprosto nevhodné předkládat takto významnou změnu ve formě poslaneckého pozměňovacího návrhu, který mimo jiné neprochází přes Legislativní radu vlády. Bohužel i přes tyto připomínky byla úprava přijata a vstoupila v platnost.

Hlavním a aktuálním problémem současné právní úpravy odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů je nelogičnost a neaplikovatelnost aktuálně platného § 10a Zákona, který dle názoru MF ČR upravuje způsob odvození výdajových rámců na rok 2022 a roky další. S tímto však NRR nesouhlasí, neboť úprava ošetřuje pouze odvození rámců pro rok 2022 (viz § 10a odstavec 2).<sup>7</sup> Pro další roky jednoznačná úprava v § 10a chybí, což implikuje návrat k původní hodnotě strukturálního salda ve výši -1 % HDP uvedené v § 10 odstavec 1 Zákona.

Výše uvedená právní vada (absence specifického způsobu odvození rámců na rok 2023 a další) byla i jedním z důvodů negativního stanoviska Národní rozpočtové rady k návrhu výdajových rámců na rok 2023 až 2025, které jsou stanoveny v dokumentu Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí na roky 2023 až 2025.<sup>8</sup> Rada ve svém stanovisku dále upozornila na to, že součástí této strategie je dle Zákona i Konvergenční program a že tedy výdajové rámce pro státní rozpočet a rozpočty státních fondů musí být v souladu s cíli prezentovanými v Konvergenčním programu předloženém na jaře 2022 Evropské komisi.

<sup>5</sup> Na tento jev upozorňuje také Výroční zpráva NKÚ za roky 2020, 2021 a Stanovisko NKÚ k návrhu státního závěrečného účtu ČR za rok 2021.

<sup>6</sup> Viz <https://unrr.cz/vyjadreni-narodni-rozpocetove-rady-k-pozmenovacimu-navrhu-ktery-rusi-zdanovani-superhrube-mzdy-a-rozvolnuje-fiskalni-pravidla/>.

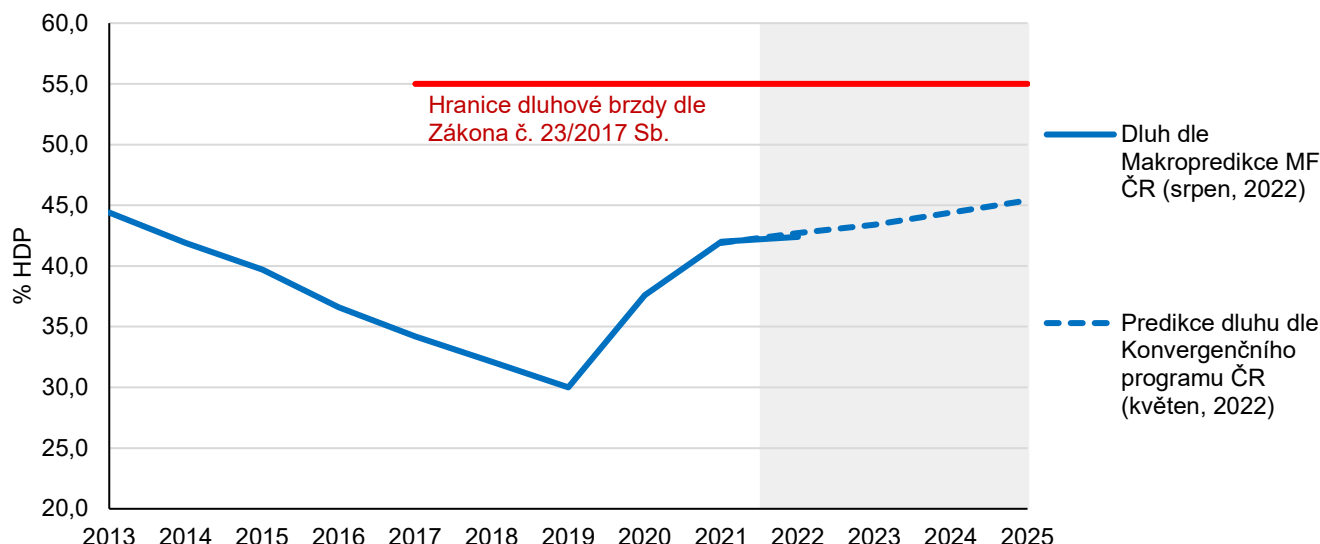
<sup>7</sup> „V roce 2021 použije ministerstvo pro účely stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí na rok 2022 saldo pro rok 2021, které prognózuje nejpozději v září roku 2021, zvýšené o 0,5 procentního bodu. Ustanovení § 9 se nepoužije.“

<sup>8</sup> Viz [https://unrr.cz/wp-content/uploads/2022/04/Stanovisko-3\\_2022\\_ke-stanoveni-vydajovych-ramcu.pdf](https://unrr.cz/wp-content/uploads/2022/04/Stanovisko-3_2022_ke-stanoveni-vydajovych-ramcu.pdf).

**Poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP dosáhl v roce 2021 hodnoty 42,0 %** a meziročně tak vzrostl o 4,4 p. b. (viz graf 2.2). Dominantní vliv na růst dluhu mělo primární saldo. V období let 2022–2025 se dle Konvergenčního programu (2022) očekává postupný nárůst poměru až k 45,4 % HDP v roce 2025. Ačkoliv primární saldo bude hlavním faktorem ovlivňujícím růst poměru dluhu k HDP, také bude postupně narůstat vliv dluhové služby. V roce 2021 činily úrokové náklady 0,7 % HDP, na konci období predikce v roce 2025 budou již na úrovni 1,2 % HDP. To je způsobeno kromě výrazného nárůstu zadlužení během pandemie také růstem úrokových sazeb. V roce 2021 vláda financovala dluh za úrokovou míru nepřesahující 1 %, počátkem září 2022 dosáhla výnosnost 10letého státního dluhopisu přibližně 4,7 %.

Vzhledem k vypjaté ekonomické situaci ratingová agentura Fitch na počátku května 2022 sice potvrdila rating ČR na úrovni AA-, avšak zhoršila výhled ratingu ze stabilního na negativní.<sup>9</sup> Obdobný krok provedla v srpnu 2022 také agentura Moody's (zachování ratingu Aa3, zhoršení výhledu ze stabilního na negativní).<sup>10</sup> To může mít výrazné dopady na zvýšení rizikové prémie, čímž by se úrokové platby mohly ještě zvýšit. Kromě faktorů, které Česká republika prakticky nemůže sama ovlivnit jako např. průběh válečného konfliktu mezi Ruskem a Ukrajinou, počet válečných uprchlíků proudících do ČR, vysoké zahraniční ceny dováženého zboží a služeb nebo do jisté míry také náklady spojené s tzv. zelenou tranzicí (viz box 2.2) bude mj. záležet na vývoji veřejných financí, tempu fiskální konsolidace a nastavení měnové politiky.

**Graf 2.2 Dluh sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu**



Zdroj: MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky, MF ČR (květen, 2022): Konvergenční program České republiky; výpočty NRR.

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

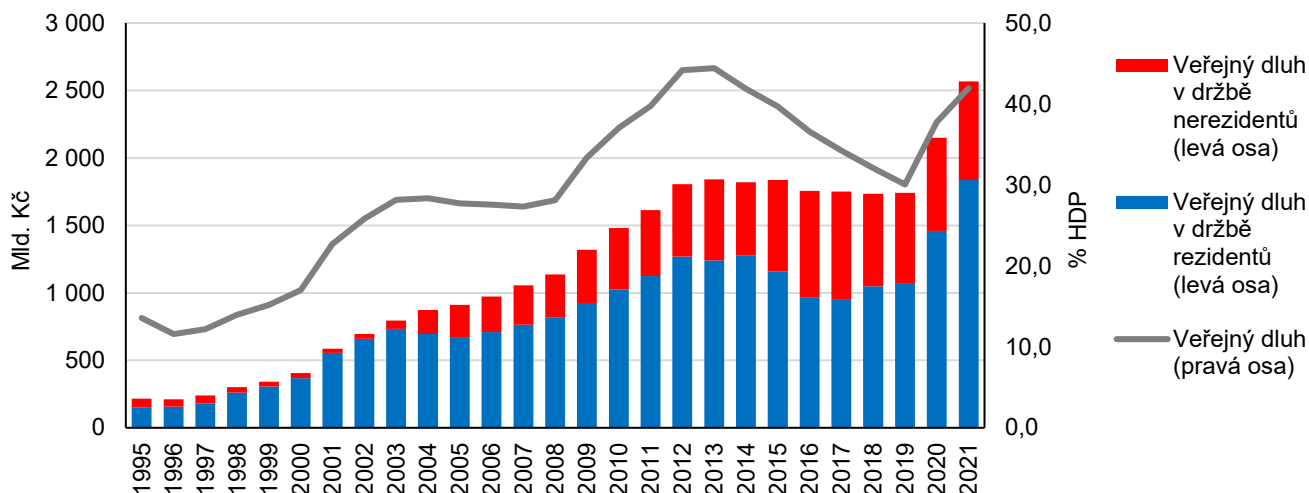
Během roku 2021 došlo k dalším změnám ve struktuře držby domácího veřejného dluhu. Zatímco ke konci roku 2019 drželi domácí vlastníci 61,6 % veřejného dluhu, v roce 2020 vzrostl tento podíl na 67,7 % a ke konci roku 2021 dosahoval již 71,6 %.

Z hlediska hodnocení rizikovosti struktury veřejného zadlužení by případný výprodej domácího dluhu zahraničními investory pravděpodobně vyvolal nejen pohyb měnového kurzu, ale také zvýšenou volatilitu tržních cen českých státních dluhopisů. Toto riziko přelévání externích šoků na domácí finanční systém se v průběhu roku 2021 díky poklesu podílu držby státních dluhových cenných papírů nerezidenty dále snížilo. I přes tento vývoj však ČNB považuje v souladu s mezinárodní praxí za kritickou hranici podílu držby veřejného dluhu zahraničními subjekty 25,9 %.<sup>11</sup> Tato hranice je ovšem dlouhodobě překračována, přičemž ke konci roku 2021 dosahoval podíl dluhu držený nerezidenty 28,4 % (viz graf 2.3).

<sup>9</sup> Viz <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-revises-czech-republic-outlook-to-negative-affirms-at-aa-06-05-2022>.

<sup>10</sup> Viz [https://www.moody.com/research/Moodys-changes-Czech-Republics-outlook-to-negative-from-stable-affirms--PR\\_467883](https://www.moody.com/research/Moodys-changes-Czech-Republics-outlook-to-negative-from-stable-affirms--PR_467883).

<sup>11</sup> ČNB (2022): Zpráva o finanční stabilitě – jaro 2022.

**Graf 2.3 Veřejný dluh dle držby rezidenty a nerezidenty**

Zdroj: ČNB (2022), ČSÚ (2022); výpočty NRR.

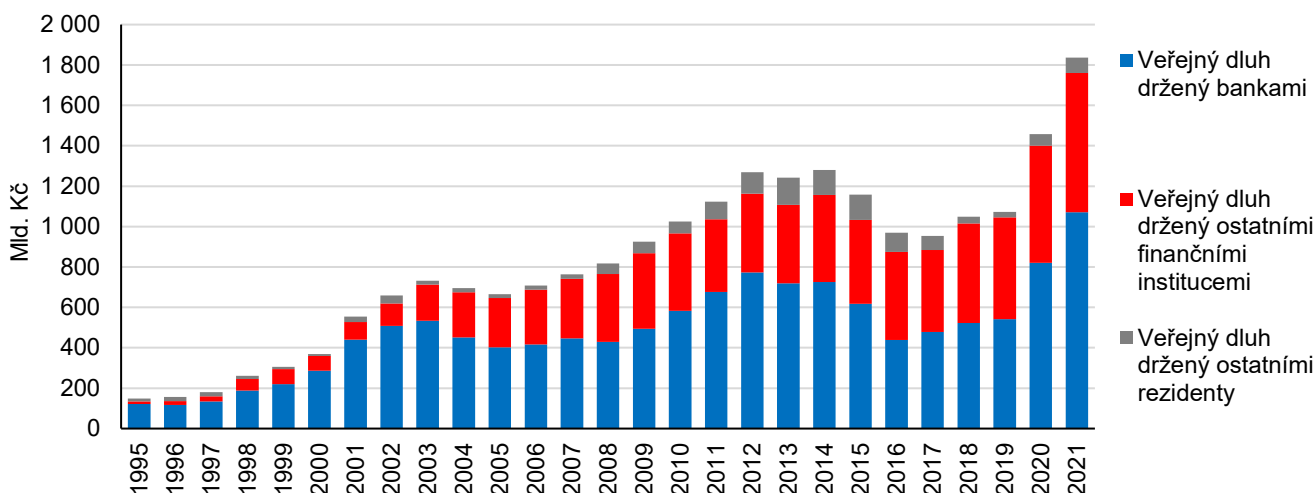
Zcela dominantní podíl na držbě veřejného dluhu domácími subjekty (rezidenty) měly ke konci roku 2021 finanční instituce (viz graf 2.4). K největšímu zvýšení (o 250 mld. Kč) došlo opět u veřejného dluhu drženého českým bankovním sektorem, který již drží dluh převyšující jeden bilion Kč. Ostatní české finanční instituce (především pojišťovny a penzijní fondy) zvýšily držbu českého veřejného dluhu o 109 mld. Kč. Státní dluhopisy tak v době nejistoty pravděpodobně představovaly vhodný alternativní nástroj pro umístění likvidity.

V držení domácích bank se ke konci roku 2021 nacházelo 41,8 % veřejného dluhu, což je o 3,6 p. b. více než v roce 2020 a o 10,6 p. b. více než v roce 2019. Podíl domácích státních dluhopisů na aktivech bank činil ke konci roku 2021 téměř 12,5 %, což je

v mezinárodním srovnání nadprůměrná hodnota. Vzhledem k poměrně vysokému podílu státních dluhopisů v bilancích bank by eskalace svrchovaného rizika měla významné dopady do finančního systému.

Průměrná doba do splatnosti státního dluhu se ke konci roku 2021 zvýšila na 6,4 roku (pro rok 2020 hodnota činila 6,2 roku). Podobný vývoj bylo možné pozorovat v zemích OECD, kde průměrná doba do splatnosti ke konci roku 2020 dosahovala 7,4 roku a meziročně došlo k jejímu zvýšení na 7,6 roku.<sup>12</sup>

Vzhledem k plánovaným deficitům pro následující roky a vysoké potřebě financování je možné očekávat změnu struktury držby veřejného dluhu nejen v roce 2022, ale také v dalších letech.

**Graf 2.4 Veřejný dluh držený rezidenty**

Zdroj: ČNB (2022); výpočty NRR.

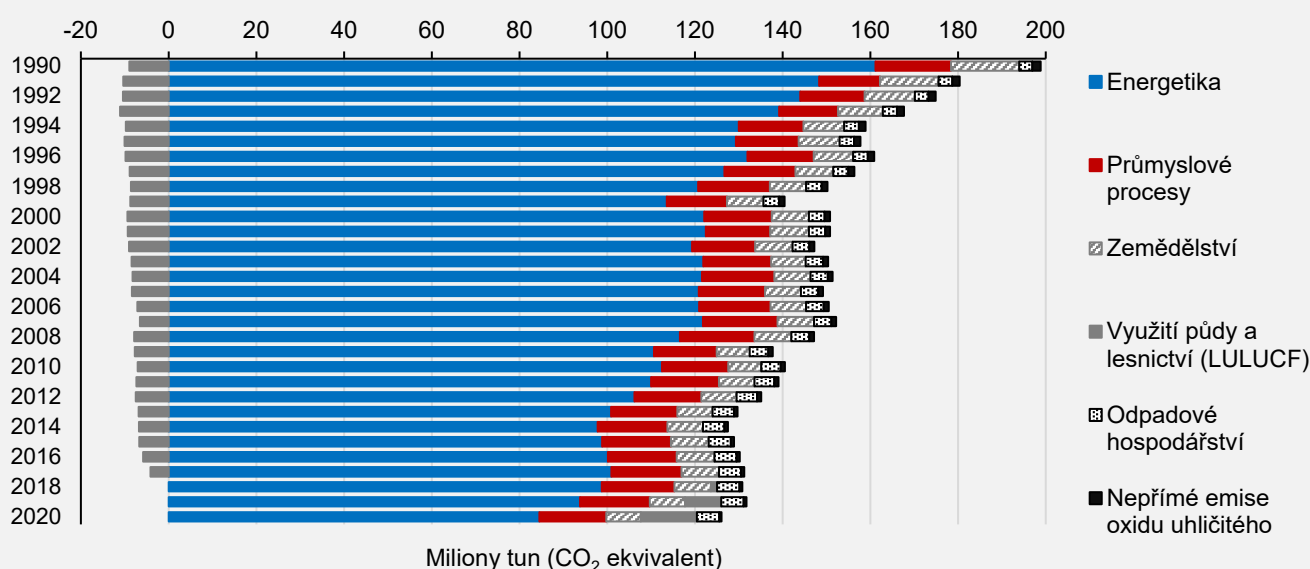
<sup>12</sup> OECD (2022): OECD Sovereign Borrowing Outlook 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b2d85ea7-en>.

### Box 2.2: Možné implikace klimatické politiky EU na veřejné finance ČR

Veřejné finance v České republice se kromě aktuálních problémů a výzev spojených se stárnutím populace budou muset vypořádat také s dopady vyplývajícími z klimatické změny. České republice se doposud dařilo plnit její mezinárodní závazky v této oblasti. Celkové emise skleníkových plynů vyjádřené v ekvivalentních hodnotách CO<sub>2</sub> poklesly mezi roky 1990 a 2019 o 38 %, viz graf B2.2.1.<sup>13</sup> K poklesu došlo zejména v energetice a zemědělství. Naopak od roku 2018 začala oblast využívání území a lesnictví přispívat k nárůstu CO<sub>2</sub>. Ostatní oblasti jako průmysl a odpady zůstaly v tomto ohledu bez výraznějších změn.<sup>14</sup>

K omezení nárůstu průměrné teploty<sup>15</sup> na Zemi je třeba dle relevantních studií výrazně snížit emise skleníkových plynů.<sup>16</sup> EU na tuto skutečnost reagovala vyhlášením tzv. Zelené dohody pro Evropu stanovující cíl snížení skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 a dosažení čisté nulové bilance v roce 2050. Česká republika patří k největším emitentům skleníkových plynů na obyvatele v EU.<sup>17</sup> Přibližně 35 % jich u nás pochází z energetiky a teplárenství, které s 28 % následuje průmysl a se 14 % doprava. Dalších asi 10 % je produkováno budovami, 7 % zemědělstvím a 5 % odpadovým hospodářstvím a jinými odvětvími.

Graf B2.2.1 Struktura emise skleníkových plynů dle zdrojů – ČR



Zdroj: Eurostat (2022); výpočty NRR.

Pozn.: LULUCF – Odvětví využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (Land Use, Land-Use Change, and Forestry).

Současná vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala aktualizovat do konce roku 2023 Státní energetickou koncepci a přizpůsobit ji klimaticko-energetickým cílům EU. Budoucnost české energetiky vidí v kombinaci jaderné energie a decentralizovaných obnovitelných zdrojů, zejména fotovoltaiky. Uhelné elektrárny mají být odstavovány pod podmínkou zajištění dostatečných záložních kapacit. V této souvislosti se doposud jevil jako zásadní význam zemního plynu jakožto přechodného zdroje.

Základním krokem k dosažení cíle pro rok 2030 je snížení závislosti země na uhlí. To by mělo přinést pokles emisí o 75 %. Odstavování uhelných elektráren se však vzhledem k současné geopolitické situaci a vývoji na trhu se zemním plynem pravděpodobně bude muset odložit. Klíčovým předpokladem pro podobu klimatické tranzice je budoucí podoba Evropského systému obchodování s emisními povolenkami (EU ETS). Ten v roce 2019 pokrýval cca 61,5 % produkce CO<sub>2</sub> v ČR.<sup>18</sup> Vláda dle svého programového prohlášení bude podporovat rozvoj

<sup>13</sup> Závazek v tzv. 2. kontrolním období Kyotského protokolu, které končilo v roce 2020, činil 20 %.

<sup>14</sup> Podílel se na něm zejména pokles ve výrobě elektrické energie a tepla pro výrobní závody a služby, domácnosti a další. Pokles emisí při spalování ve výrobních podnicích na začátku 90. let byl dán útlumem a restrukturalizací některých odvětví, ke konci období byl způsoben úsporami a zaváděním nových technologií. Snížení emisí ve službách a u domácností lze připsat zvyšování energetické účinnosti, zejména zateplování budov, a hospodárnějšímu nakládání s energií. Naopak v dopravě je patrný opačný trend, a to nárůst emisí.

<sup>15</sup> Teplota Země se od 80. let 19. století zvýšila o 1,1°C. K zabránění dalšímu zvýšení o více než 1,5°C do roku 2100 je do roku 2050 třeba dosáhnout tzv. uhlíkové neutrality, blíže Matthews, Caldeira (2008): Stabilizing climate requires near-zero emissions, *Geophysical Research Letters*, vol. 35(4).

<sup>16</sup> Struktura skleníkových plynů v ČR v roce 2019: oxid uhličitý (CO<sub>2</sub>) 82 %, metan (CH<sub>4</sub>) 10 %, oxid dusný (N<sub>2</sub>O) 5 % a fluorované plyny 3 % (ČHMÚ).

<sup>17</sup> V roce 2017 vykazovaly v EU vyšší emise skleníkových plynů na obyvatele jen Lucembursko, Estonsko a Irsko.

<sup>18</sup> V mechanismu je stanoven strop celkového množství emisí v systému ETS a podnikům jsou přiděleny nebo prodány emisní povolenky, které jsou volně obchodovatelné a motivují firmy k snižování emisí. ETS se nyní nevztahuje na dopravu, budovy a zemědělství.

jaderné energie s tím, že tak Česká republika docílí naplnění klimatických závazků a zajištění dlouhodobé náhrady za emisní zdroje. Významnou součástí klimatické tranzice by mělo být i rozšíření a podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Přibližně 25 % by ke snížení emisí měla přispět odvětví průmyslu<sup>19</sup>, dopravy a budov. Podniky budou muset přistoupit k zásadním změnám, které vyvolají dodatečné náklady a promítnou se zejména na začátku období do struktury daňových příjmů. Nezanedbatelný efekt bude mít i způsob zvládnutí kúrovcové kalamity<sup>20</sup>.

Ještě větší výzvou bude dosažení čisté nulové bilance emisí skleníkových plynů. To se neobejde bez změn ve využívání půdy a lesnictví. Část emisí bude navíc muset být redukována prostřednictvím zachycování a ukládání CO<sub>2</sub>, tedy technologií, jejichž vývoj a využívání je na samém počátku. Dodatečné investice pro období po roce 2030 jsou odhadovány na cca 4 biliony Kč<sup>21</sup>.

Z pohledu daňového mixu patří Česká republika k zemím s nejnižším<sup>22</sup> podílem environmentálních daní v EU (1,9 % HDP v roce 2020, oproti 2,2 % v EU 27). Mezi roky 2010 a 2020 navíc došlo k jejímu poklesu o 0,4 p. b. Také v podílu na celkových daňových příjmech je s podílem 5,3 % pod průměrem EU (21. místo, 5,6 % v EU 27). Výrazně nižší jsou zejména daně ze znečištění a zdrojů a daně z dopravy. V této oblasti tak pravděpodobně stále existuje určitý potenciál pro získání dodatečných zdrojů k podpoře klimatické tranzice. Příjmy z ekologických daní a emisních povolenek by měly být do budoucna směřovány zejména k zajištění cílů poklesu emisí skleníkových plynů a posílení energetické nezávislosti.

Současná složitá geopolitická situace, odrážející se i do vývoje cen energií, zatím nevedla k přehodnocení úsilí o rozšíření alternativních zdrojů energie (zejména využití solární a větrné energie), zvýšení energetické účinnosti budov, průmyslových procesů, elektrifikaci dopravy a úspor při vytápění a ohřevu vody.

Jako ekonomicky nejvýhodnější se doposud jevil co nejdřívější odklon od uhlí, protože přináší významné finanční úspory za emisní povolenky, jejichž ceny v posledních letech výrazně rostly. Do budoucna je navíc diskutováno rozšíření EU ETS i na oblasti dopravy a bydlení. Rychlý příklon k bezemisnímu hospodářství by za určitých předpokladů zároveň mohl znamenat pozitivní impuls pro hospodářský růst a zaměstnanost, a to zejména ve stavebnictví, zpracovatelském průmyslu a službách. Na druhé straně klíčovým parametrem se v tomto ohledu stal vývoj ceny plynu a ropy. Celý proces útlumu těžby a spalování uhlí navíc nebude z pohledu dopadů stejný u všech regionů. Bude třeba zvážit zejména vyšší podporu uhelných regionů (viz principy spravedlivé transformace). Vzhledem k finanční náročnosti celého procesu klimatické tranzice je nutné efektivně využít zdroje určené k dekarbonizaci, jakými jsou Modernizační fond<sup>23</sup>, Fond spravedlivé transformace<sup>24</sup> či Nástroj pro oživení a odolnost<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Významný podíl skleníkových plynů v průmyslu vzniká při výrobě vápna, cementu a skla, metalurgické a chemické výrobě.

<sup>20</sup> Do roku 2017 převládalo v lesnictví pohlcování CO<sub>2</sub>, ovšem od roku 2018 již převládají emise, což je způsobeno kúrovcovou kalamitou, která vyžaduje kácení lesních porostů, jež by jinak CO<sub>2</sub> zachytávaly.

<sup>21</sup> Blíže např. McKinsey & Company (2020): Klimaticky neutrální Česko – Cesty k dekarbonizaci ekonomiky.

<sup>22</sup> V roce 2020 to byl 22. nejnižší podíl vzhledem k velikosti ekonomiky mezi členskými státy EU.

<sup>23</sup> Investice ve výši min. 150 mld. Kč by měly v následujících 10 letech podpořit zelené projekty v ČR, tj. 15,6 % prostředků Modernizačního fondu (MoFo). Investice by měly snížit závislost země na spalování uhlí a urychlit přechod k čistým zdrojům energie. Evropská komise (EK) zřídila MoFo Směrnicí 2003/87/ES na období 2021–2030. Nabízí investice na rozvoj nízkouhlíkových technologií, modernizaci energetických systémů a zlepšení energetické účinnosti. Prostředky čerpá zejména z monetizace 2 % celkového počtu emisních povolenek (EU ETS) na období 2021–2030. Prostřednictvím MoFo se využijí rovněž výnosy z povolenek podle čl. 10c odst. 4 směrnice 2003/87/ES (tzv. derogační povolenky) a 50 % výnosů z povolenek podle čl. 10 odst. 2 písm. b) směrnice 2003/87/ES (tzv. solidární povolenky). V rámci zákona o obchodování s emisními povolenkami byl příjemcem prostředků z MoFo stanoven Státní fond životního prostředí ČR, který plní roli zprostředkovatele tohoto finančního mechanismu. Financování opatření z MoFo probíhá prostřednictvím devíti programů, v nichž budou postupně stanoveny konkrétní formy a podmínky podpory.

<sup>24</sup> Fond pro spravedlivou transformaci je jedním z klíčových nástrojů EU na podporu regionů v procesu transformace na klimatickou neutralitu do roku 2050. V prosinci 2019 přijala EK sdělení o Zelené dohodě pro Evropu, v němž stanovila plán nové politiky růstu pro EU. EK v rámci Zelené dohody pro Evropu a ve snaze splnit účinně, avšak spravedlivě, cíl klimaticky neutrální EU, navrhla vytvoření mechanismu pro spravedlivou transformaci, který zahrnuje Fond pro spravedlivou transformaci. Mechanismus by se měl zaměřit na regiony a odvětví, které jsou transformací nejvíce postiženy kvůli závislosti na fosilních palivech nebo na průmyslových procesech s vysokými emisemi skleníkových plynů. Kritéria pro příznivou pomoc vycházejí z úrovně průmyslových emisí v regionech s vysokou uhlíkovou náročností, zaměstnanosti v průmyslu, těžby a z úrovně hospodářského rozvoje. Členskými státy, které zatím nepřijaly závazek dosáhnout cíle klimatické neutrality do roku 2050, bude poskytnuto 50 % prostředků, které pro ně byly naplánovány. Míra spolufinancování projektů ze strany EU se stanoví podle kategorie regionu, v němž jsou tyto projekty realizovány. Pro méně rozvinuté regiony je stanovena maximální výše 85 %, pro přechodové regiony 70 % a pro rozvinutější regiony 50 %. Celkový rozpočet Fondu pro spravedlivou transformaci na období 2021–2027 činí 17,5 mld. eur.

<sup>25</sup> Český národní plán obnovy obsahuje reformy a investice přispívající ke klimatické tranzici zejména v rámci komponent 2.1–2.7. Český národní plán obnovy počítá s 41 % výdajů do této oblasti, tj. cca 71 mld. Kč.

### 3 Dlouhodobá makroekonomická projekce

Dlouhodobou projekci výdajů, příjmů a salda sektoru veřejných institucí v časovém horizontu 50 let opíráme o projekci základních relevantních makroekonomických veličin. Nejvýznamnějšími z nich jsou tempo růstu HDP, vývoj zaměstnanosti, vývoj produktivity práce a vývoj objemu mezd. Ty dále určují rozdělení hrubé přidané hodnoty mezi výrobní faktory práce a kapitálu.<sup>26</sup> Naši fiskální projekci důsledně 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 letech 2020 a 2021 se v ekonomice naplno projevil

přímé i nepřímé dopady pandemie COVID-19 a opatření proti šíření nákazy. Sotva začal dopad pandemie odeznívat, došlo v roce 2022 k invazi Ruska na Ukrajinu, související ekonomické sankce pak vedly k nárůstu cen energií a k negativnímu nabídkovému šoku.

Celkový negativní ekonomický šok byl tak výrazný, že ovlivnil nejen cyklickou pozici ekonomiky, ale i odhady současného a minulého potenciálního produktu. V naší projekci jsme propad potenciálního produktu promítli. Nejistota ohledně výchozího bodu našich projekcí zůstává nicméně poměrně vysoká, neboť může v budoucnu dojít ke zpětnému přehodnocení odhadu potenciálního produktu.

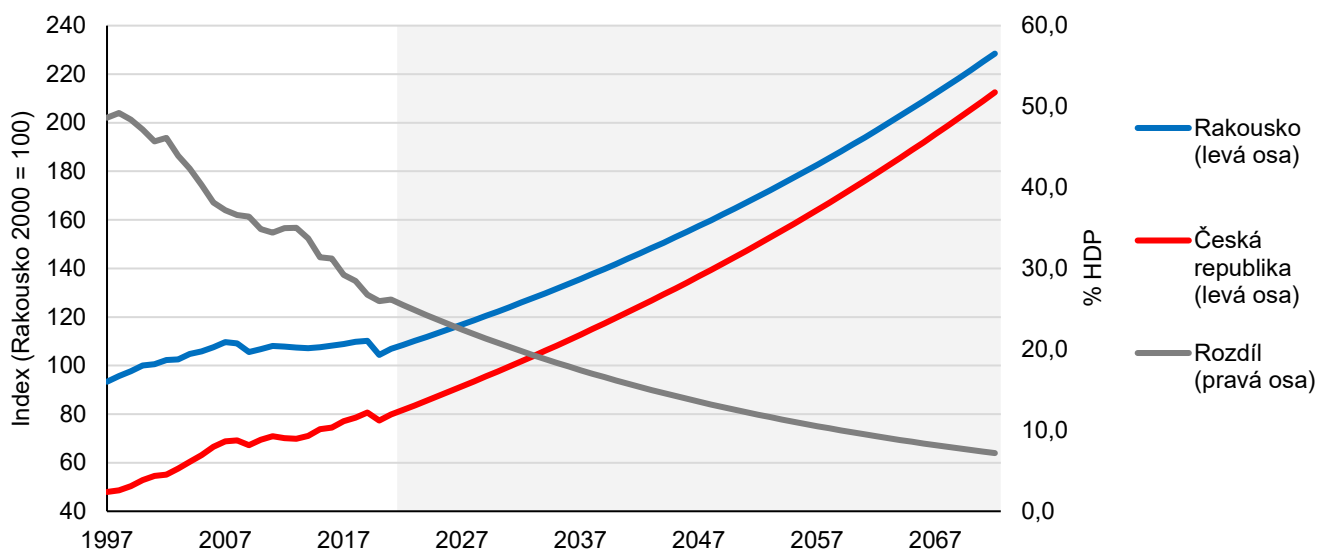
#### 3.1 Reálná konvergence

Stejně jako v předchozích letech i letos v naší dlouhodobé makroekonomické projekci vycházíme z neoklasické teorie růstu. Vzhledem k objemu vstupů (např. kapitál, pracovní síla, technologie) předpokládáme, že česká ekonomika je a bude ekonomikou konvergující. Za stálý stav české ekonomiky (tj. jakýsi konvergenční cíl) nadále považujeme ekonomiku Rakouska, která je stejně jako ČR standardní smíšenou 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 2021 odhadována na 25,4 % rakouské úrovně<sup>27</sup>, se tak bude snižovat v průměru zhruba o 2,3 % ročně. Toto tempo odpovídá rychlosti konvergence z posledních dvaceti let a je v souladu s obvyklými empirickými výsledky o konvergenci (viz graf 3.1.1).<sup>28</sup>

Graf 3.1.1 Průběh konvergence produktu na pracovníka k rakouské úrovni



Zdroj: OECD (2022); výpočty NRR.

<sup>26</sup> Podrobnější vysvětlení postupu i použitých parametrů pro dlouhodobou makroekonomickou projekci je obsaženo v podkladové studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

<sup>27</sup> Dle statistik OECD (2022).

<sup>28</sup> Pro podrobnosti opět viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

Kromě konvergenční složky růstu produktivity práce předpokládáme i pokračující autonomní růst technologií (tempo růstu tzv. souhrnné produktivity faktorů) ve výši 1,5 % ročně, což odpovídá dlouhodobému průměru pro vyspělé země při eliminaci vlivu finanční krize z let 2008 a 2009. Tento růst technologií je shodný pro růst ekonomiky Rakouska a ČR a je ho nutné při odhadu dlouhodobého růstu české ekonomiky přičíst ke konvergenční složce růstu.

### 3.2 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

Tempa růstu HDP na pracovníka tak v naší simulaci v důsledku postupného vyčerpávání konvergenční složky růstu klesají z 2,3 % v roce 2022 na 1,7 % na konci projekce. Při daném nastavení parametrů to znamená, že národohospodářská produktivita práce by mohla být v roce 2072 na úrovni 93 % budoucí rakouské úrovně. Z konvergence produktivity práce a projektovaného vývoje počtu pracovníků, který závisí především na demografickém vývoji, pak následně generujeme projekci celkového HDP.

pracovníků, který je ovlivněn jak projektovaným počtem obyvatel, tak i věkovou strukturou populace. Dlouhodobá projekce demografického vývoje se opírá o demografickou projekci ČSÚ publikovanou v listopadu 2018, která je zpracována ve čtyřech variantách – střední, vysoké, nízké a střední demografické variantě bez migrace (tj. s nulovým čistým migračním saldem pro každý rok projekce).<sup>29</sup>

**Tabulka 3.2.1 Naplňování demografické projekce ČSÚ v letech 2018 až 2021 (v ‰)**

	2018 a 2019 (průměr)			2020 a 2021 (průměr)		
	projekce	skutečnost	rozdíl	projekce	skutečnost	rozdíl
Saldo migrace	3,011	3,892	0,881	2,439	3,638	1,199
Přirozený přírůstek	0,020	0,046	0,027	-0,205	-2,230	-2,025
<i>hrubá míra úmrtnosti</i>	10,496	10,579	0,083	10,514	12,702	2,188
<i>hrubá míra porodnosti</i>	10,515	10,625	0,110	10,309	10,473	0,163
HRUBÁ MÍRA CELKOVÉHO PŘÍRŮSTKU	3,031	3,939	0,908	2,234	1,408	-0,826

Zdroj: ČSÚ (2022); výpočty NRR.

Pro základní scénář našich projekcí jsme jako výchozí zvolili střední, tedy nejpravděpodobnější, variantu demografické projekce. Stejně jako loni jsme i v tomto roce oficiální demografickou projekci ČSÚ aktualizovali o nové údaje následujícím způsobem.<sup>30</sup> Nejprve jsme nahradili věkovou strukturu obyvatelstva za roky 2019 až 2022 pozorovanou skutečností.<sup>31</sup> Následně jsme při předpokládaných věkově specifických mírách plodnosti, úmrtnosti a migrace pro roky 2021–2100, které jsme převzali z projekce ČSÚ z roku 2018, vygenerovali nový předpokládaný vývoj populace včetně její věkové struktury pro jednotlivé varianty demografické projekce.<sup>32</sup>

Demografická projekce ČSÚ vychází ze skutečnosti, jaká v ČR byla na počátku roku 2018. V průběhu let 2018 až 2021 se ale skutečný vývoj od této projekce odlišoval, čemuž se podrobněji věnujeme v boxu 3.1

a v tabulce 3.2.1. 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 těchto letech byla hrubá míra úmrtnosti nejvyšší v historii České republiky, naposledy bylo takto vysoké míry úmrtnosti v Českých zemích dosaženo před 30 lety. Z hlediska struktury populace se přitom vyšší než projektovaná úmrtnost dotýkala hlavně starších věkových skupin. Během let 2020 a 2021 zemřelo 269 180 osob, tedy o téměř 44 tisíc více než odhadovala demografická projekce ČSÚ z roku 2018. Pozitivně na počet obyvatel naopak působil vyšší než předpokládaný počet nově narozených dětí a především kladné saldo migrace, které v letech 2018 a 2019 společně převážily vliv vyšší úmrtnosti. Saldo migrace bylo souhrnně za roky 2020 až 2021 oproti

<sup>29</sup> ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100.

<sup>30</sup> Pro podrobnosti viz informační studii ÚNRR Hlaváček, Junické (2021): Alternativní demografické projekce.

<sup>31</sup> Údaje k 1. lednu daného roku.

<sup>32</sup> Předpokládáme tedy, že současný nárůst míry úmrtnosti související s pandemií COVID-19 bude pouze dočasný a že se úmrtnost vrátí na sestupný trend předpokládaný v demografické projekci ČSÚ.

předpokladům původní demografické projekce vyšší o 24,9 tisíc osob, celková porodnost pak o 6 tisíc osob. Vzhledem k výrazně vyšší úmrtnosti v letech 2020 a 2021 nicméně růst celkové populace oproti předpokladu projekce ČSÚ citelně zpomalil. Kromě „běžných“ pohybů v populaci se v roce 2021 projevil také statistický vliv revize demografických údajů související se sčítáním lidu, domů a bytů 2021 (SLDB 2021). V důsledku této metodické změny došlo ke snížení počtu obyvatel o téměř 207 tisíc osob (podrobněji viz box 3.1).

S využitím demografické projekce jsme odhadli růst počtu pracovníků jako počet obyvatel ve věku 21 let

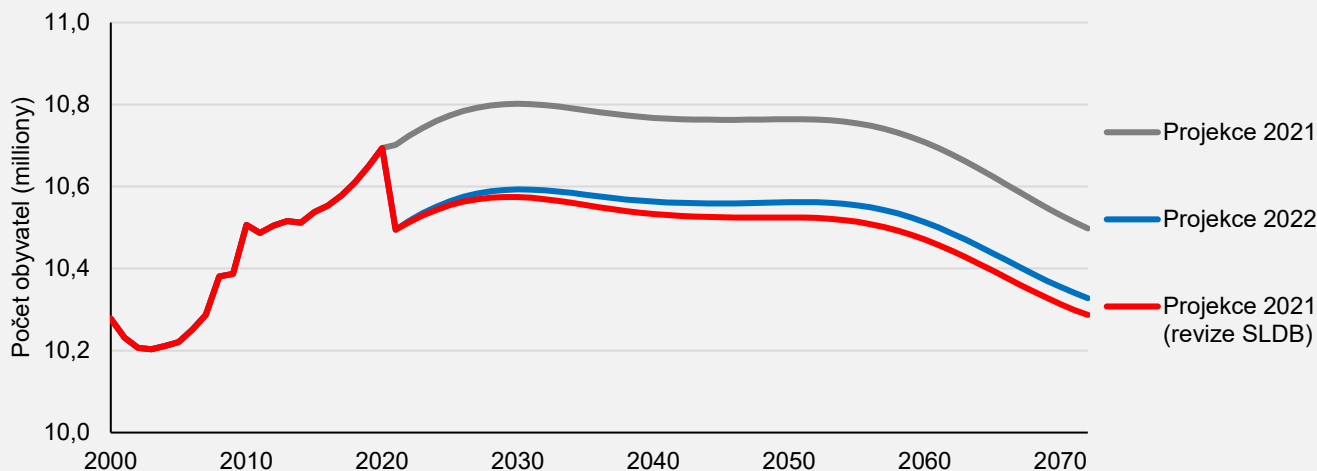
a starších snížený o projekce počtu starobních důchodců a počtu osob v invalidním důchodu třetího stupně. Počty příjemců zmíněných důchodů přitom odhadujeme především podle zákonného důchodového věku.<sup>33</sup> V projekci počtu pracovníků předpokládáme stabilní míru ekonomické aktivity pro jednotlivé věkové skupiny i konstantní přirozenou míru nezaměstnanosti. Propojením tempa růstu (resp. poklesu) pracovních sil s projekcí HDP připadajícího na jednoho pracovníka získáváme trajektorii růstu celkového HDP, z něhož odvodíme tempo růstu HDP na obyvatele (viz tabulku 3.3.1).

### Box 3.1 Změny v demografické projekci

V tomto boxu jsou prezentovány dvě nejvýznamnější změny v demografické projekci, které promluvily do celkového počtu obyvatel.

Tou první je sčítání lidu, domů a bytů 2021 (SLDB 2021), kdy v důsledku metodické změny došlo k plošnému snížení počtu obyvatel z 10 701 777 osob na konci roku 2020 na 10 494 836 osob na počátku roku 2021 (viz šedou a červenou plnou křivku v grafu B3.1.1), tedy celkem o 206 941 osob. Toto snížení populace je vyšší, než byla snížení populace při předchozích sčítáních (SLDB 2001 pokles o 34,5 tis. osob, SLDB 2011 o 46 tis. osob). Nejvýraznější bylo snížení u populace v produktivním věku (21–64 let), a to o 160 758 obyvatel. Počet osob starších 65 let pak klesl o 6 488 osob a ve věku do 20 let o 39 695 osob. V důsledku toho se tak snížil i tzv. index závislosti (počet osob v produktivním věku připadajících na jednu osobu starší 65 let) z 2,95 v roce 2020 na 2,82.

#### Graf B3.1.1 Dopad SLDB 2021 na počet obyvatel v letech 2000 až 2072



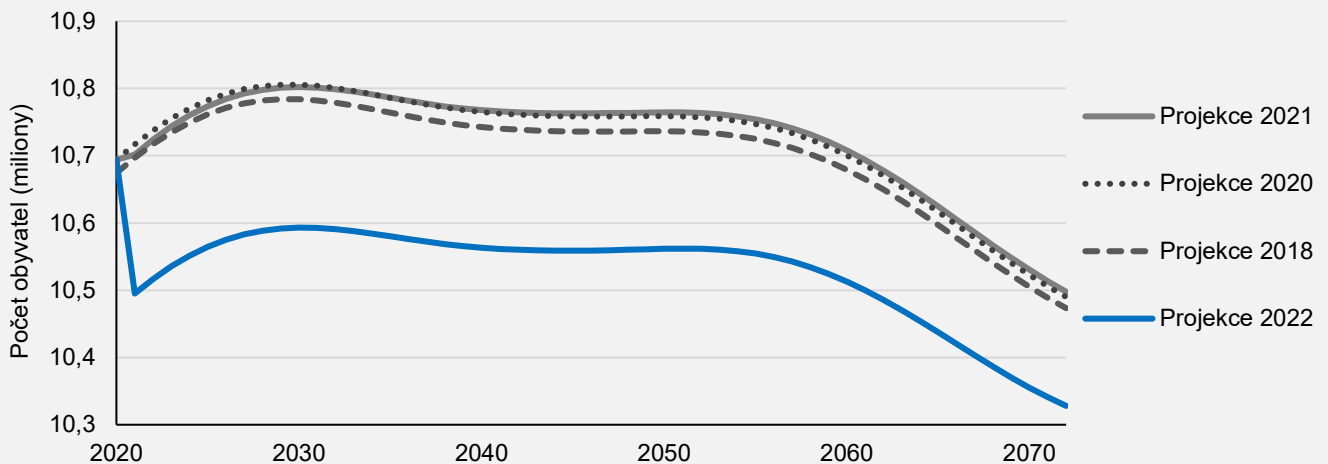
Zdroj: ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100, ČSÚ (2022); výpočty NRR.

Druhou změnou je dlouhotrvající pandemie COVID-19. Jejím nejčastěji zmiňovaným dopadem je bezesporu zvýšení počtu úmrtí přímo v důsledku této nemoci, ale i z důvodů, které s ní souvisejí nepřímo. Pandemie COVID-19 zapříčinila hlavně ve druhé polovině roku 2020 a v prvním čtvrtletí 2021 nárůst celkového počtu úmrtí nad úroveň jejich dlouhodobého průměru. Celkově v roce 2020 zemřelo o téměř 17 tisíc osob více, než odhadovala demografická projekce ČSÚ z roku 2018. V roce 2021 to bylo již o téměř 27 tisíc osob více. Skutečný počet zemřelých byl v těchto dvou letech o 43 862 osob vyšší než projektovaný.

Graf B3.1.2 ukazuje, jak vývoj v posledních čtyřech letech ovlivnil dlouhodobou demografickou projekci. Jak původní, tak upravené demografické projekce předpokládají, že počet obyvatel České republiky dosáhne svého maxima kolem roku 2030. Avšak zatímco původní střední varianta ČSÚ projektuje nejvyšší počet obyvatel ve výši 10,784 milionu, kombinace vlivu zvýšené úmrtnosti během pandemie COVID-19 a vlivu SLDB 2021 snížila projektované maximum o 212,5 tisíc.

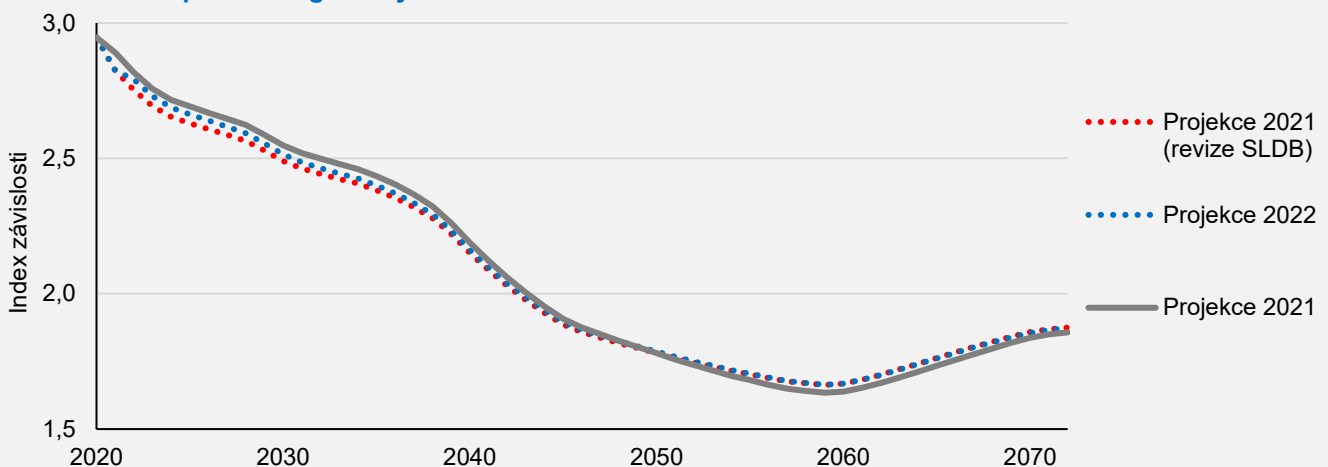
<sup>33</sup> Metodologie a projekce počtu příjemců důchodových dávek je podrobněji popsána v podkapitole 4.1.



**Graf B3.1.2 Dopad pandemie COVID-19 na počet obyvatel v letech 2020 až 2072**

Zdroj: ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100, ČSÚ (2022); výpočty NRR.

Zakomponujeme-li do původní projekce ČSÚ změny z posledních let, můžeme dopad na demografickou strukturu v dlouhodobém horizontu ukázat na vývoji ukazatele podílu osob ve věku 21 až 64 let připadajících na jednu osobu starší 65 let. Jak ukazuje graf B3.1.3, úprava SLDB vedla nejprve ke zhoršení tohoto ukazatele zhruba do roku 2050 (menší počet osob v produktivním věku), kolem roku 2060 je pak index závislosti oproti loňskému scénáři o něco příznivější (dle Projekce 2022 je minimum 1,66, zatímco dle Projekce 2021 dosahuje minimum 1,63). Vývoj v samotném roce 2021 tento podíl změnil jen nepatrně ve prospěch dlouhodobé udržitelnosti penzijního systému, a to v důsledku omlazení populace. Z dlouhodobého pohledu však nadále přetrvává silný trend stárnutí obyvatelstva, který udržitelnost důchodového systému podkopává.

**Graf B3.1.3 Dopad demografických změn na index závislosti v letech 2020 až 2072**

Zdroj: ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100, ČSÚ (2022); výpočty NRR.

Třetí, a zatím poslední, významnou změnou v demografii České republiky je dopad migrační vlny způsobené ruskou invazí na Ukrajinu, která začala v únoru roku 2022. Vzhledem k nedostatku oficiálních dat ale tento efekt nezahrnujeme do našeho základního scénáře, který je popsán v tomto boxu. Podrobněji se mu budeme věnovat v rámci jednoho z alternativních scénářů diskutovaných v podkapitole 6.3.

### 3.3 Reálné mzdy a prvotní rozdělení důchodů

Podstatnou roli v projekcích důchodového systému, školství, zdravotnictví a v dalších oblastech hraje mzdový vývoj. Vývoj reálných mezd v naší projekci odvozujeme od dlouhodobé projekce vývoje HDP na pracovníka (resp. produktivity práce, viz podkapitulu 3.1). Tento konvergenční vliv růstu reálných mezd nicméně doplňujeme o vliv růstu podílu náhrad pracovníkům na hrubé přidané hodnotě (HPH).<sup>34</sup> Tento podíl totiž byl – a do značné míry stále je – v české ekonomice ve srovnání s jinými zeměmi relativně nízký, i když v uplynulých letech docházelo k jeho postupnému růstu.

Nadále předpokládáme pokračování konvergence podílu náhrad pracovníkům na 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 2,3 % ročně.<sup>35</sup>

V důsledku zvyšování podílu náhrad pracovníkům (a tedy i zaměstnancům) na HPH rostou v naší projekci reálné mzdy rychleji než produktivita práce. Obdobně roste objem mezd a platů dlouhodobě rychleji než objem HDP, a to na úkor hrubého provozního přebytku firem. Změna rozdělení HPH je přitom mimo jiné důležitá pro výši a strukturu budoucích

daňových a pojistných příjmů sektoru veřejných institucí. Dynamika reálných mezd je ovlivněna také předpokladem o počátečním podílu náhrad pracovníkům na HPH. Pokud by byl tento podíl vyšší, následný růst mezd by byl pomalejší. Tento podíl přitom v roce 2020 narostl o 1,3 p. b., zčásti kvůli cyklickému propadu ekonomiky, kdy zisky podniků klesaly rychleji než mzdy. V roce 2021 pak již byl tento nárůst zčásti korigován (pokles podílu o 0,3 p. b.). V naší projekci tak korigujeme počáteční nárůst podílu náhrad pracovníkům na HPH na polovinu skutečného nárůstu. Celkově tak předpokládáme, že reálné mzdy porostou v průměru o 2,1 % ročně (viz tabulku 3.3.1), což je asi o 0,2 p. b. vyšší tempo, než jakým poroste HDP na pracovníka.

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. Jakkoli byl tento inflační cíl v roce 2021 a v dosavadním průběhu roku 2022 výrazně překročen, předpokládáme normalizaci situace v následujících letech.

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

	2022–2032	2033–2042	2043–2052	2053–2062	2063–2072	Celé období
HDP na obyvatele	2,3	1,6	1,3	1,7	2,1	1,8
HDP na pracovníka	2,2	2,0	1,9	1,8	1,7	1,9
HDP celkem	2,4	1,5	1,3	1,6	1,9	1,7
Průměrná reálná mzda	2,5	2,2	2,0	1,9	1,8	2,1

Zdroj: ČSÚ (2022), OECD (2022); výpočty NRR.

<sup>34</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>35</sup> Vybrané vyspělé země zde jsou Rakousko, Německo, Švédsko, Dánsko, Belgie, Nizozemsko, Finsko. Pro detaily viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

## 4 Výdaje a příjmy v dlouhodobé projekci

Makroekonomická a demografická projekce z předchozí kapitoly jsou základem pro projekci výdajů a příjmů sektoru veřejných institucí. Je však třeba říci, že všechny níže uvedené projekce jsou kalkulovány za předpokladu, že aktuální nastavení příjmových a výdajových politik zůstane stejné. Projekce tedy nejsou prognózou v tom smyslu, že bychom se domnívali, že uvedené simulace příjmů a výdajů jsou nejpravděpodobnějšími předpověďmi skutečného vývoje. A tedy i výsledky těchto projekcí je nutné v tomto smyslu 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.

### 4.1 Důchodový systém

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

#### 4.1.1 Starobní důchody

Kvantitativně nejdůležitější složkou důchodového systému jsou starobní důchody. Ty v současnosti pobírá přibližně 2,4 milionu osob. Počet starobních důchodců mezi koncem roku 2019 a koncem prvního čtvrtletí 2022 klesl o 50,4 tisíc osob (tedy o cca 2,1 %), dílem kvůli zvýšené úmrtnosti starších obyvatel způsobené pandemií COVID-19, dílem kvůli pokračujícímu prodlužování zákonného důchodového věku (v roce 2021 v průměru o dva měsíce pro muže a o šest měsíců pro ženy).

Počet starobních důchodců bude i do budoucna dominantně ovlivňován demografickým vývojem a změnami v zákonném věku odchodu do starobního důchodu.

Důchodový věk se v souladu s přílohou zákona o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb.) zvyšuje odlišně pro muže a ženy. V roce 2030 by pak měl být důchodový věk pro muže a ženy shodný na úrovni 65 let. Tento statutární věk pak vstupuje i do základního scénáře naší projekce.<sup>36</sup>

Některé výdaje jsou přímo dotčeny demografickým vývojem, jiné jsou ovlivněny především takzvanými konvergenčními efekty, tj. efekty způsobenými tím, že česká ekonomika bude dlouhodobě růst a konvergovat k úrovni vyspělých zemí. V realitě se budou demografické a konvergenční vlivy více či méně prolínat, ale demografické vlivy budou převažovat v oblasti důchodového systému, zdravotnictví, sociálních dávek a dlouhodobé péče. Konvergenční efekty pak budou mít větší váhu v případě výdajů na veřejné investice, na platy státních zaměstnanců či v případě výnosů vybraných daní a pojistného. Nejprve se budeme věnovat oblasti ovlivněné demografickými změnami.

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

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 „míry důchodovosti“ (tj. podíly počtu důchodců na věkově vymezené skupině obyvatel). 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 4.1.2).

<sup>36</sup> V jednom z alternativních scénářů v kapitole 6 rovněž uvažujeme provázání důchodového věku s dobou dožití podle § 4a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (č. 582/1991 Sb., v aktuálním znění). 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 roku 2019 by pro osoby narozené v roce 1969 a později mělo dojít k nárůstu věku odchodu do důchodu nad současnou hranici 65 let. Vláda ČR se nicméně v roce 2019 rozhodla důchodový věk nad tuto hranici nezvyšovat. Ke změně důchodového věku by tak mohlo dle tohoto ustanovení znovu dojít v roce 2024.

V konstrukci měr důchodovosti rovněž zohledňujeme prodlužování zákonného důchodového věku, který je v České republice hlavním determinantem rozhodování seniorů o okamžiku jejich odchodu do starobního důchodu. Míry důchodovosti konstruueme na základě časové vzdálenosti od zákonného důchodového věku. Míry důchodovosti tak udávají, kolik procent lidí je příjemcem starobního důchodu z celkového počtu osob, kterým zbývají například právě dva roky do statutárního věku odchodu do důchodu a zároveň nejsou příjemci invalidního důchodu.

Míry důchodovosti použité v projekci počtu starobních důchodců jsme odvodili odděleně pro muže a ženy jako průměr empirických měr důchodovosti podle skutečnosti z let 2013 až 2019.<sup>37</sup>

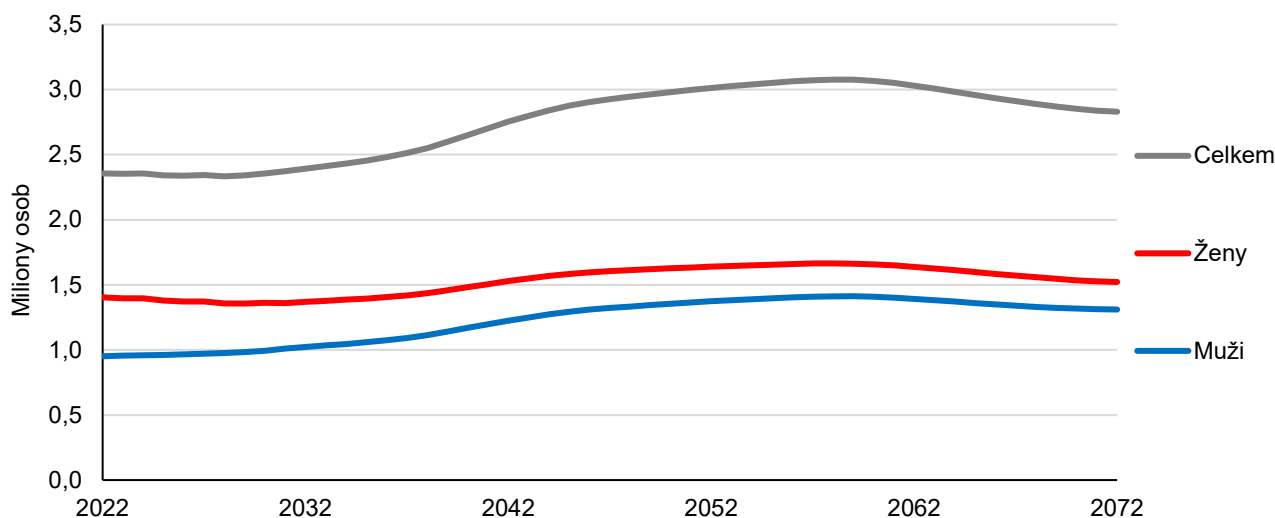
V projekci počtu příjemců starobních důchodů nejprve od velikosti jednotlivých věkových kohort dle demografické projekce odečteme odhadovaný počet příjemců invalidních důchodů daného věku (viz podkapitulu 4.1.2). Takto upravený počet osob vynásobíme příslušnou mírou důchodovosti a získáme projekci počtu starobních důchodců.

V základním scénáři projekce dochází nejprve k mírnému poklesu počtu starobních důchodců z důvodu

pokračujícího prodlužování důchodového věku (do roku 2028 pokles celkem o 0,9 %, dojde především k poklesu počtu starobních důchodkyň, viz graf 4.1.1). S tím, jak bude v roce 2030 ukončeno prodlužování důchodového věku a s tím, jak do důchodu začnou nastupovat populačně silné ročníky narozené v sedmdesátých letech minulého století, bude následně docházet k vytrvalému nárůstu počtu starobních důchodců. Ten bude kulminovat kolem roku 2058, kdy by mělo být starobních důchodců přibližně 3,1 milionu, tj. zhruba o 30 % více než dnes. V projektovaném počtu starobních důchodců se mj. projeví výše diskutované změny v demografické projekci, a to především snížení počtu obyvatel v souvislosti se SLDB 2021 (viz box 3.1). Oproti odhadu počtu důchodců z minulé Zprávy (2021) je tak počet důchodců na svém vrcholu zhruba o 100 tisíc nižší.

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 starobních důchodců ze současných 39,9 % na 46,3 % v roce 2072. Přetrvávající převaha žen mezi důchodci bude tak po roce 2030 určena pouze jejich vyšší nadějí dožití. Naděje dožití mužů a žen se přitom v demografické projekci přibližuje.

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



Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

V projekci výdajů na starobní důchody byla dále odhadnuta výše průměrného starobního důchodu. Ten je ovlivněn jak výší a počtem nově přiznaných důchodů, tak výší důchodů již existujících, a tedy přiznaných v různě vzdálené minulosti.

Výše nově přiznaných důchodů je tvořena jednak tzv. základní výměrou, pro kterou předpokládáme,

že bude nadále na úrovni 10 % průměrné mzdy. Druhou složkou důchodu je takzvaná procentní výměra, která je odvozena od minulých výdělků pojištěnce indexovaných podle minulého vývoje průměrné mzdy a podle počtu let placení pojistného včetně tzv. náhradních dob a dalších úprav. Výpočet dále obsahuje dvě redukční hranice, které

<sup>37</sup> Míru důchodovosti pro ženy jsme uvažovali agregovaně pouze jednu, přičemž za modelovou situaci jsme považovali ženu se dvěma dětmi. Pro detailnější popis a diskuzi měr důchodovosti a jejich modifikací v důsledku různého tempa zvyšování důchodového věku viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému a rovněž box 4.1 naší Zprávy z roku 2021.

představují prvek redistribuce a tlumí rozdíly v nově vyměřených důchodech, přičemž tyto redukční hranice se každoročně mění podle vývoje průměrné mzdy.<sup>38</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 47,4 % průměrné hrubé mzdy pro muže a 41,1 % pro ženy.<sup>39</sup> Nižší nově vyměřené důchody žen jsou dány jednak jejich v průměru nižšími mzdami, jednak jejich nižším statutárním věkem odchodu do důchodu, a tedy kratší dobou pojištění. Po sjednocení statutárních věků odchodu do důchodu pro muže i ženy (tj. po roce 2030) se ženám prodlouží doba pojištění, a klesne tak rozdíl mezi výší nově přiznaných důchodů mužů a žen. U mužů předpokládáme stabilitu 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. Tento poměr odpovídá době pojištění včetně náhradních dob 41 let (tedy přibližně o čtyři roky více, než je tomu pro ženy nyní). 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 2050 již nebude podle stávající legislativy doba vysokoškolského vzdělání uznávána jako náhradní doba, mezi roky 2050 až 2055 mírně snižujeme poměr nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě.

Pro výpočet celkového průměrného důchodu je nutné modelovat také vývoj důchodů přiznaných v minulosti. Jejich výše závisí jednak na schématu jejich valorizace a jednak na změnách výše důchodů nad rámec tohoto schématu. V minulých letech (2018–2021) se přitom důchody zvyšovaly v průměru vždy o 2 p. b. rychleji, než by odpovídalo zákonné valorizaci. Výše náhradového poměru byla v roce 2022 výrazným způsobem ovlivněna dynamikou cen. V souladu se zákonným nastavením došlo v roce 2022 vedle běžné valorizace v lednu také ke dvěma mimořádným valorizacím důchodu v červnu a následně v září 2022, které zvýší důchody dohromady o 10,5 % (viz box 4.1). Vzhledem k tomu, že souběžně došlo k poklesu reálných mezd, přičemž při poklesu reálných mezd důchody neklesají, pak výchozí celkový náhradový poměr v roce 2022 vzroste na 43,1 % z 40,7 % z konce roku 2021.

V naší projekci předpokládáme dodržování valorizačního schématu i v budoucnu. V souladu s § 67 zákona o důchodovém pojištění tak

předpokládáme valorizaci existujících důchodů o polovinu růstu reálné mzdy a o celou míru inflace. Za míru inflace se přitom uvažuje buď růst celkového indexu spotřebitelských cen nebo index životních nákladů domácností důchodců podle toho, který z indexů roste rychleji.

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

Průměrný starobní důchod je kromě výše nově přiznaných důchodů a valorizací ovlivněn i podílem počtu nově přiznaných důchodů na celkovém počtu důchodců. Nově přiznané důchody jsou totiž kvůli valorizaci starších důchodů, která zaostává za růstem mezd, oproti starším důchodům obvykle vyšší. Naopak část starobních důchodů přestane být vyplácena z důvodu úmrtí jejich příjemců, tyto zaniklé důchody jsou naopak oproti průměrnému důchodu nižší. Změna průměrného důchodu tak odráží vývoj stávajících důchodů, počet a výši nově přiznaných důchodů a konečně i počet a výši zaniklých důchodů. Vývoj výše průměrného starobního důchodu ovlivní i další změny v nastavení důchodového systému, jako je například zavedení tzv. „výchovního“ (zvýšení starobního důchodu za jedno vychované dítě o částku 500 Kč měsíčně od 1. ledna 2023) či zvýšení důchodů při dosažení 85 resp. 100 let (§ 67a odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění). V letošní Zprávě jsme výpočet náhradového poměru zpřesnili, přičemž nově bereme v úvahu věkovou strukturu výše starobních důchodů mužů i žen. Podrobněji viz box 4.1.

Propojení všech těchto předpokladů s demografickou projekcí implikuje trajektorii vývoje průměrného důchodu, která se bude pohybovat mezi 42 % a 43,5 % průměrné mzdy (viz graf 4.1.2). Náhradový poměr nejprve v roce 2023 naroste v souvislosti se zavedením „výchovního“, následně v nejbližším desetiletí poklesne díky své vysoké výchozí hodnotě a vzhledem ke způsobu valorizace starobních důchodů. Nárůst náhradového poměru ve 30. a 40. letech je pak způsoben vysokým počtem nově přiznaných důchodů.

Z počtu starobních důchodců a vývoje poměru výše důchodů k průměrné mzdě lze odvodit trajektorii

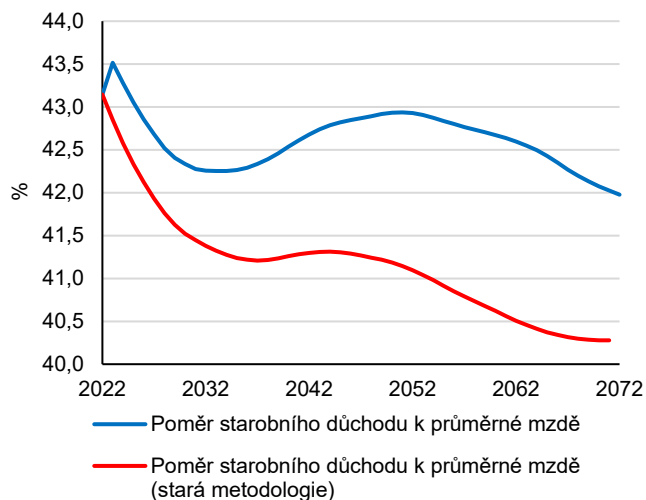
<sup>38</sup> Pro podrobnější popis viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

<sup>39</sup> MPSV (2021): Statistická ročenka z oblastí práce a sociálních věcí 2020. Používáme průměr poměru nových důchodů k průměrné měsíční mzdě za poslední dva roky.

vývoje výdajů na starobní důchody vyjádřených jako podíl na HDP. Výdaje kulminují kolem roku 2059 na úrovni 11,5 % HDP (viz graf 4.1.3). Nárůst výdajů

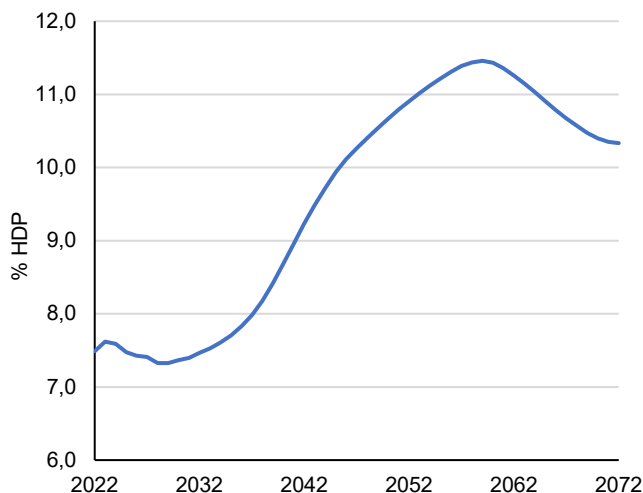
oproti současnosti je tažen především růstem počtu důchodců a také zvýšenou výchozí úrovní starobních důchodů.

**Graf 4.1.2 Poměr průměrného starobního důchodu a průměrné mzdy (v %)**



Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

**Graf 4.1.3 Podíl výdajů na starobní důchody na HDP (v %)**



Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

#### Box 4.1 Nový způsob odhadu náhradového poměru

Klíčovým parametrem pro určení budoucího průměrného důchodu a potažmo i nákladů na důchodový systém je tzv. náhradový poměr, který představuje poměr průměrné výše důchodu k průměrné hrubé mzdě. V letošní Zprávě došlo k několika změnám výpočtu náhradového poměru, které souvisely jak s nepředvídatelným vývojem cen v roce 2022, tak s legislativními změnami a se zpřesněním metodiky projekce náhradového poměru do budoucna. V tomto boxu tyto změny stručně popíšeme.

Prvním posunem bylo zvýšení výchozího náhradového poměru pro rok 2022, které souviselo s několika vlnami valorizací v průběhu roku 2022. Podle ustanovení § 67 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, dochází k valorizaci vždy v tzv. pravidelném termínu, jímž je leden daného roku, a to na základě vývoje cen a mezd v červnu předcházejícího roku. K poslední valorizaci důchodů v pravidelném termínu tak na základě růstu cen i mezd v červnu 2021 došlo v lednu 2022. Důchody byly zvýšeny v průměru o 805 Kč, z toho zákonná valorizace na základě růstu mezd a cen činila 505 Kč. Vždy, když od posledního zvýšení důchodů dosáhne růst cen alespoň 5 %, dojde ke zvýšení procentní výměry vyplácených důchodů mimo pravidelný termín v tzv. mimořádném termínu. K překročení této hranice růstu cen přitom došlo již v lednu 2022 (růst cen od června 2021 dosáhl 8,2 %), takže v červnu 2022 došlo k nárůstu průměrného důchodu o 1 017 Kč (cca 6,2 %). K dalšímu zvýšení důchodů v mimořádném termínu dojde v září 2022, kdy procentní výměra důchodů vzroste o 5,2 % (růst indexu životních nákladů důchodců<sup>40</sup> mezi lednem a dubnem 2022). V průměru vzrostou důchody o 700 Kč (cca 4 %). Celkově tak průměrný starobní důchod v průběhu roku 2022 naroste o 2 522 Kč, tedy zhruba o 16,4 %. Protože ve stejném období podle predikce MF ČR naroste průměrná nominální mzda pouze o 4,6 % (tj. reálná mzda poklesne), náhradový poměr se zvýší z cca 40,7 % v roce 2021 na 43,1 %. Valorizace důchodů v následujícím řádném termínu (tedy od ledna 2023) již bude založena na relativně nízkém růstu indexu životních nákladů důchodců mezi dubnem a červnem 2022 o cca 3,6 %. O těchto 3,6 % naroste celá částka průměrného starobního důchodu (nikoli pouze procentní výměry).<sup>41</sup>

Od roku 2023 je pak třeba do výhledu náhradového poměru dále promítnout i další legislativní změny. Od 1. ledna 2023 dojde k zavedení tzv. „výchovního“, tedy zvýšení starobního důchodu za jedno vychované dítě o částku

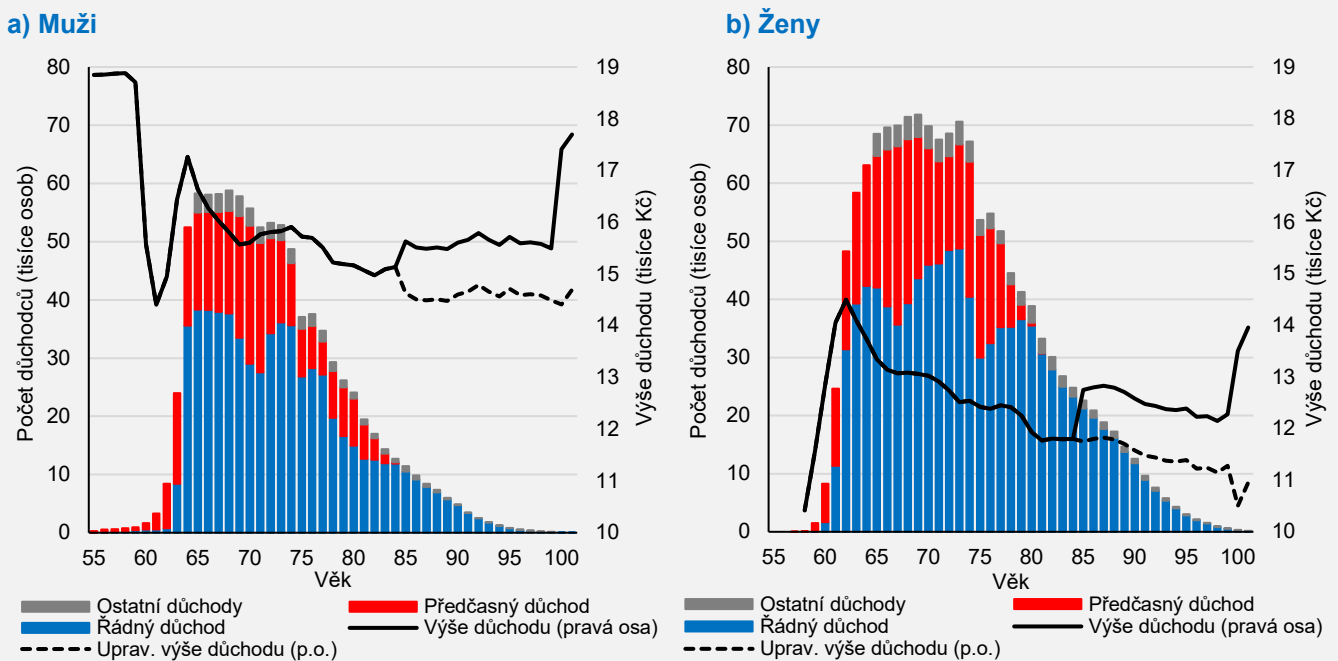
<sup>40</sup> Pro valorizaci důchodů – ať již v řádném nebo v mimořádném termínu – se použije buď nárůst indexu spotřebitelských cen, nebo růst indexu životních nákladů důchodců podle toho, který z obou indexů je vyšší. Rozdíl v růstu cen podle obou indexů je dán odlišnou strukturou spotřebitelského koše obou indexů (například vyšší podíl potravin a léků u domácností důchodců, na druhou stranu jejich nulová váha u imputovaného nájemného vlastníků).

<sup>41</sup> Valorizace důchodů v řádném termínu by měla brát v potaz i růst reálných mezd, ale vzhledem k tomu, že reálné mzdy v posledním období klesaly, je pravděpodobné, že nárůst důchodů nijak neovlivní (ve valorizaci se promítá pouze kladný nárůst reálných mezd, důchody nikdy neklesají). Zároveň dojde ke změně poměru základní a procentní výměry průměrného důchodu.

500 Kč měsíčně.<sup>42</sup> Toto zvýšení se bude dotýkat jak nově přiznaných starobních důchodů, tak důchodů přiznaných v minulosti, přičemž bude zvyšovat především důchody žen. V našich propočtech vycházíme z dat o mírách plodnosti žen podle věku pro roky 1950–2020 (zdroj ČSÚ), která doplňujeme o odpovídající předpokládané věkově specifické míry plodnosti podle demografické projekce ČSÚ. Ženám jednotlivých generací pak projektujeme celkový počet dětí, které budou v průběhu života mít. Nově do projekce promítáme i zvýšení důchodů při dosažení určitého věku (dle § 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). Celkově podle našeho odhadu v reakci na zavedení výchovného dojde v roce 2023 k dalšímu nárůstu náhradového poměru na 43,9 %.

Metodickou změnou ve výpočtu náhradového poměru, která je důležitá především s ohledem na sestavování mezigeneračních účtů (viz podkapitulu 6.4), je zohlednění rozdílné výše důchodu podle věku.<sup>43</sup> Výchozí informací pro určení náhradových poměrů je struktura výše a počtu vyplácených starobních důchodů podle věku za rok 2020 (graf B4.1.1), kdy činil důchodový věk pro muže 63,57 let a pro ženy s dvěma dětmi 61,5 let. Z věkové struktury je zřejmý relativně nízký důchod v předdůchodovém věku (o cca 17–20 %) související s odchody do předčasných důchodů.<sup>44</sup> Důchody dosahují lokálního maxima blízko důchodového věku, když jsou nově přiznané řádné důchody obvykle vyšší, neboť jsou navázány na aktuální výši mezd. Při zvyšování věku se pak důchody snižují, což souvisí s valorizačním schématem v minulosti přiznaných důchodů (nárůst důchodů o růst cen a o polovinu růstu reálných mezd). Při dosažení věku 85 let pak důchod roste o 1 000 Kč při dosažení 100 let pak o 2 000 Kč.<sup>45</sup> Jako výchozí bod používáme výši důchodu upravenou (sniženou) o vliv tohoto ustanovení.

**Graf B4.1.1 Věková struktura počtu důchodců a průměrného důchodu (rok 2020, počet důchodců a průměrný důchod)**



Zdroj: ČSSZ (2022), MPSV (2022); výpočty NRR.

Zdroj: ČSSZ (2022), MPSV (2022); výpočty NRR.

V projekci rozlišujeme nově přiznané důchody a důchody přiznané v minulosti odděleně pro muže a ženy. Simulujeme celkový počet starobních důchodců a počet nově přiznaných starobních důchodů pro osoby daného věku, který závisí jednak na počtu osob daného věku v demografické projekci, jednak na statutárním důchodovém věku. V druhém kroku pak používáme upravenou křivku věkově specifické výše důchodů (graf B4.1.1), na kterou aplikujeme standardní valorizační schéma (růst cen plus polovina růstu reálných mezd). V posledním kroku pak do věkové struktury výše důchodů přidáváme jednak simulaci tzv. „výchovného“ a zvýšení důchodů při dosažení

<sup>42</sup> Viz také ÚNRR (2022): Dopady zavedení „výchovného“ do starobních důchodů.

<sup>43</sup> Při dosavadním přístupu použitým v minulých Zprávách se implicitně předpokládalo, že všichni důchodci pobírají stejný starobní důchod. Podrobnosti k novému přístupu včetně srovnání s přístupem předchozím viz studii ÚNRR (2022): Odhad náhradového poměru dávek důchodového pojištění.

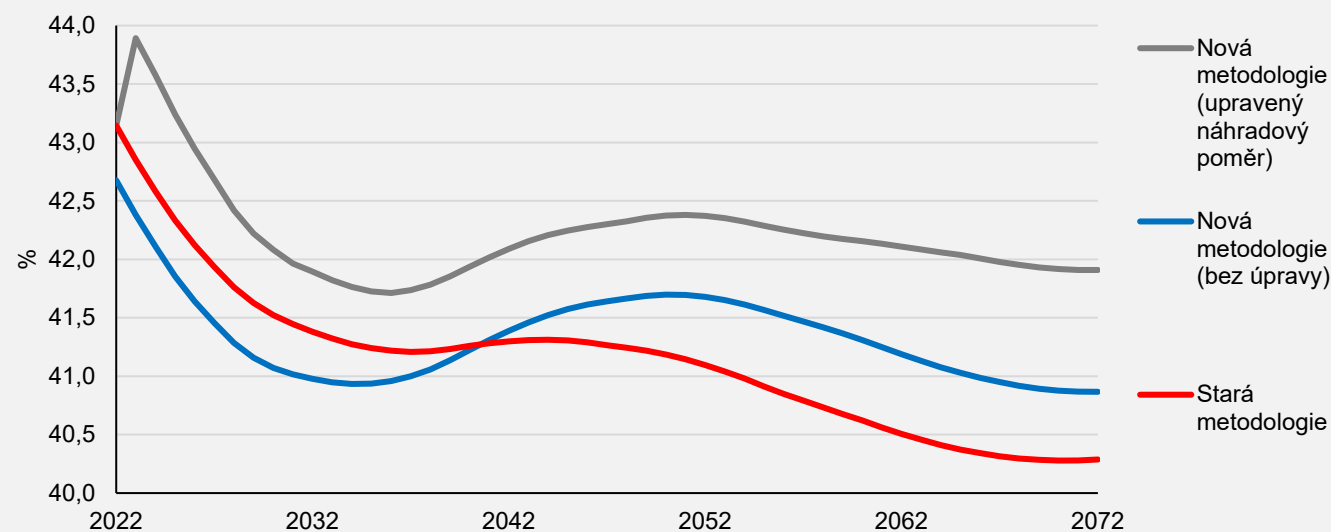
<sup>44</sup> U mužů ve věku 54–59 let je vykazován relativně vysoký důchod, který souvisí se zvláštním ustanovením o starobním důchodu některých pracujících v hornictví, kteří mají důchodový věk snížen o 7 let a kteří dostávají vyšší důchod. Počet těchto osob je ale nízký.

<sup>45</sup> Ustanovení § 67a odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

85, resp. 100, let. U obou těchto položek předpokládáme jejich stabilní poměr k nominální mzdě, je tak možné je jednoduše „přičíst“ na konci simulace.

Porovnání simulovaných náhradových poměrů dle nové metodiky a podle metodiky použité v minulé Zprávě je provedeno v grafu B4.1.2. Před započtením výchovného a bonusového důchodu po dosažení věku 85, resp. 100, let (modrá křivka) generuje nová metodika pro následujících 20 let náhradový poměr o cca 0,5 p. b. nižší, než bylo v metodice podle loňské Zprávy (červená křivka). V delším horizontu je pak simulovaný náhradový poměr naopak o cca 0,5 p. b. vyšší. Započtením „výchovného“ a věkové bonifikace důchodů pak simulovaný náhradový poměr dále narůstá o cca 1,5 p. b. (šedá křivka), vliv výchovného do náhradového poměru pak ale postupně klesá v souvislosti s demografickými trendy v minulosti (pokles počtu dětí). Na konci horizontu pak vliv úpravy opět narůstá vzhledem k rostoucímu podílu osob starších 85 let.

**Graf B4.1.2 Simulace náhradového poměru – srovnání staré a nové metodologie**



Zdroj: ČSSZ (2022), MPSV (2022), ČSÚ (2022); výpočty NRR.

### 4.1.2 Invalidní důchody

Při projekci vývoje invalidních důchodů, podobně jako u důchodů starobních, nejprve projektujeme počet příjemců a následně výši průměrného invalidního důchodu. Projekce počtu invalidních důchodců je založena na předpokladech ohledně podílu osob pobírajících invalidní důchod v jednotlivých věkových kohortách (míry invalidity). Podobně jako u měr důchodovosti rozlišujeme míry pro muže a pro ženy.<sup>46</sup> Míra invalidity roste s věkem, její vrchol se v minulosti pohyboval mezi 60 a 61 lety u mužů a 56 a 58 lety u žen. Vrcholy křivky věkově specifické míry invalidity jsou v současnosti nižší, než tomu bylo v minulosti. Projevuje se zde především hypotéza zdravého stárnutí.<sup>47</sup>

V blízkosti dosažení důchodového věku jsou míry invalidity ovlivněny hlavně převáděním části invalidních důchodů na důchody starobní. Míry invalidity zde klesají, protože část invalidních důchodců volí vyplácení starobního důchodu, a je tak vyřazena z evidence invalidních důchodců. Někteří invalidní důchodci s vyšším invalidním důchodem pobírají tento důchod až do věku 65 let, kdy je jim invalidní

důchod automaticky změněn na důchod starobní. V populaci nad 65 let je pak míra invalidity nulová.

V naší projekci věkově specifických měr invalidity bereme v úvahu prodlužující se věk odchodu do důchodu. Pro obyvatelstvo mladší 55 let předpokládáme věkově specifické míry invalidity shodné s minulostí. Dále předpokládáme, že vrchol křivky invalidity nastane dva roky před dosažením důchodového věku. 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 2036, kdy bude o 16 % vyšší než nyní. Nárůst počtu invalidních důchodců souvisí jednak se stárnutím populace, jednak s prodlužováním zákonného důchodového věku, zejména u žen. V letech 2037–2060 bude počet invalidních důchodců klesat s tím, jak budou přecházet do důchodu starobního. V roce 2060

<sup>46</sup> Pro podrobnější popis způsobu projekce počtu invalidních důchodců viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

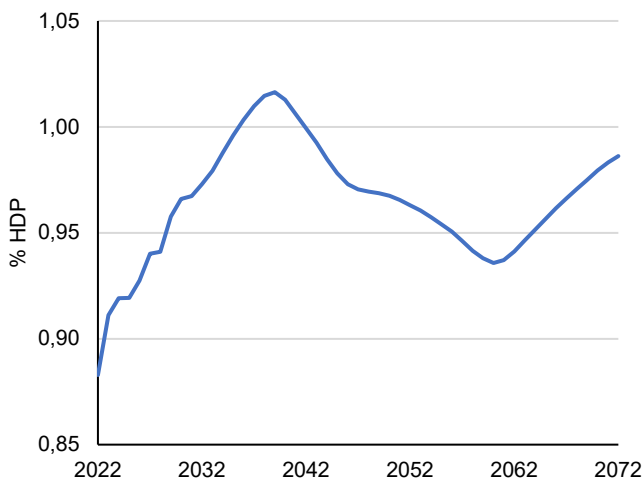
<sup>47</sup> Hypotéza zdravého stárnutí viz Zprávu (2018).



pak bude počet invalidních důchodců o 8,3 % nižší než v současnosti, následně bude na horizontu projekce mírně narůstat.

Výši průměrného invalidního důchodu projektujeme tím způsobem, že předpokládáme stálý poměr mezi průměrným invalidním důchodem daného stupně a průměrným starobním důchodem. Dynamika průměrného invalidního důchodu tak kopíruje růst důchodů starobních (viz graf 4.1.2). Výchozí úroveň invalidních důchodů je ovlivněna valorizací nad rámec

**Graf 4.1.4 Podíl výdajů na invalidní důchody na HDP (v %)**



Zdroj: ČSSZ (2022); výpočty NRR.

### 4.1.3 Pozůstalostní důchody

Pozůstalostní důchody tvoří důchody vdovské, vdovecké a sirotčí. Opět nejprve simulujeme počet příjemců jednotlivých typů důchodů. U sirotčích důchodů budeme předpokládat stabilitu podílu příjemců na populaci 0 až 21letých osob.<sup>48</sup>

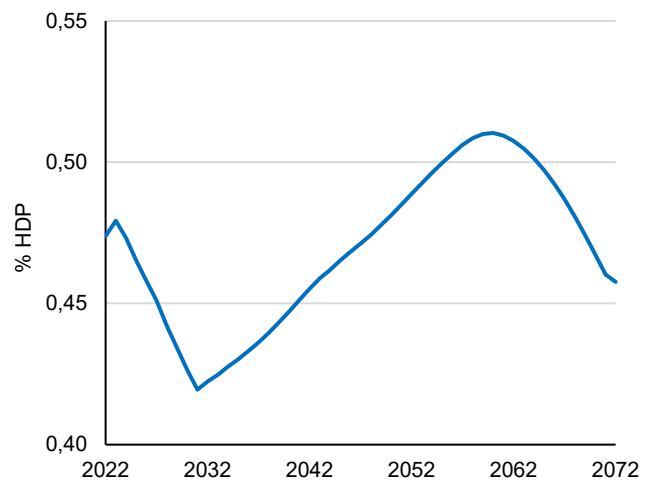
V případě vdovských a vdoveckých důchodů je nutné rozlišovat mezi důchody vyplácenými samostatně (sólo) a důchody vyplácenými v souběhu s důchodem starobním (případně invalidním). V případě vdovských a vdoveckých důchodů vyplácených sólo předpokládáme jejich přibližně stabilní podíl na té části dospělé 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.

zákonného schématu, v porovnání s důchody starobními byl však jejich nárůst v posledních letech méně výrazný.

Celkově podle projekce dojde především vzhledem k předpokládanému nárůstu počtu příjemců invalidních důchodů ke zvýšení objemu výdajů na tyto důchody, a to ze současných necelých 0,9 % HDP na 1,02 % HDP v roce 2039 (viz graf 4.1.4 a tabulku 4.1.1). Následně bude podíl výdajů na invalidní důchody klesat k 0,94 % v roce 2060.

**Graf 4.1.5 Podíl výdajů na pozůstalostní důchody na HDP (v %)**



Zdroj: ČSSZ (2022); výpočty NRR.

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 (v případě vdovských důchodů zohledňujeme růst doby dožití mužů a u vdoveckých dobu dožití žen).<sup>49</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 přibližuje doba dožití mužů a žen, pak se událost ovdovění posouvá v průměru do vyššího věku. Navzdory zvyšujícímu se celkovému počtu seniorů v populaci tak v naší projekci

<sup>48</sup> Sirotčí důchod může příjemce pobírat až do 26 let věku (pokud studuje vysokou školu).

<sup>49</sup> Pro detaily opět viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

dochází k mírnému poklesu počtu vyplácených pozůstalostních důchodů v souběhu.

Výši pozůstalostních důchodů modelujeme opět jako fixní poměr na starobním důchodu podle průměru za poslední tři roky. Projekce pozůstalostních důchodů

celkově ukazuje na poměrně nevýrazný vývoj mezi 0,45 % a 0,5 % HDP v součtu za všechny typy pozůstalostních důchodů, když dochází nejprve do roku 2031 k jejich poklesu o cca 0,05 p. b., následně pak do roku 2060 pozůstalostní důchody vzrostou o 0,09 p. b. (viz graf 4.1.5 a tabulku 4.1.1).

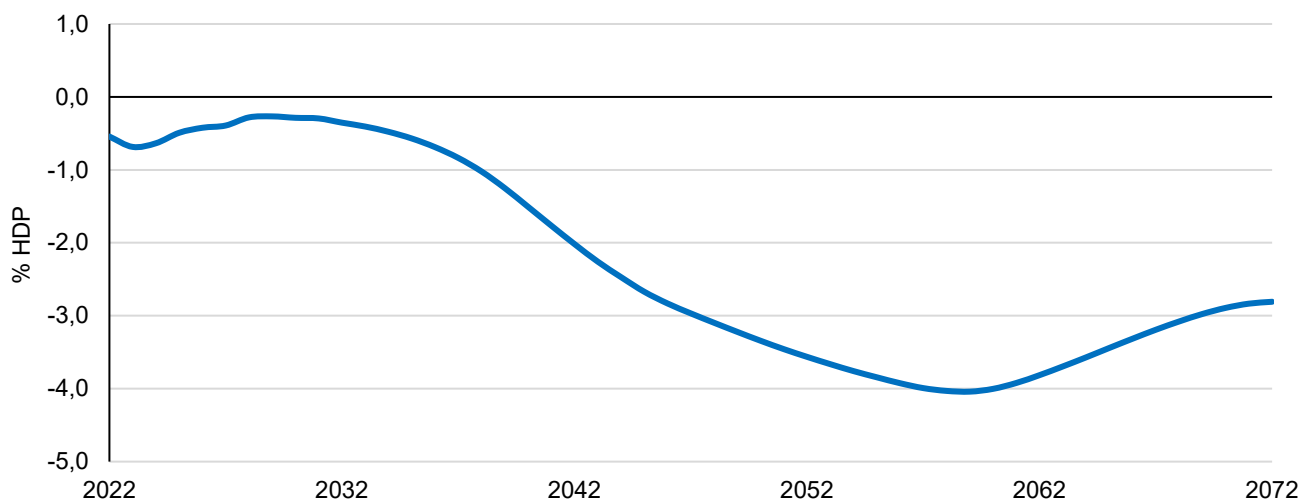
#### 4.1.4 Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému

Příjmy důchodového systému modelujeme na základě předpokládaného vývoje náhrad pracovníkům. V naší makroekonomické projekci počítáme s tím, že podíl těchto náhrad na HDP bude v důsledku konvergence růst (viz podkapitulu 3.3). Proporcionálně tak bude růst i podíl příjmů důchodového systému na HDP. Celkově tak příjmy systému vzrostou z 8,5 % HDP (2021) na přibližně 9,2 % HDP na konci období projekce. Je však zjevné, že takový nárůst příjmů do systému nemůže stačit na pokrytí prudkého nárůstu výdajů, který nastane zejména ve 30. letech. Na saldu důchodového systému se v krátkém a středním období projeví rovněž zvýšení výdajů v souvislosti s valorizací důchodů v roce 2022 a zavedením výchovného v roce 2023 (viz podkapitulu 4.1.1).

Důchodový systém jako celek bude v nejbližších letech vykazovat mírné deficity, které se budou zhruba do roku 2030 zlepšovat. Po roce 2030 se ale kvůli značnému nárůstu počtu důchodců začne posouvat do výrazných deficitů, které vyvrcholí kolem roku 2059, kdy budou podle projekce dosahovat přibližně 4 % HDP ročně (viz graf 4.1.6). Následný pokles výdajů a zlepšení salda důchodového systému budou způsobeny snížením počtu starobních důchodců.

V naší projekci předpokládáme fungování důchodového systému podle stávajícího zákonného nastavení. Výše uvedený vývoj deficitů si v budoucnu s nejvyšší pravděpodobností vynutí provedení důkladnější důchodové reformy.

Graf 4.1.6 Roční salda důchodového systému



Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

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

	2022	2032	2042	2052	2062	2072
Starobní důchody	7,7	7,7	9,4	11,1	11,5	10,5
Invalidní důchody	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
Pozůstalostní důchody	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Výdaje celkem	9,0	9,1	10,9	12,6	12,9	12,0
Příjmy celkem	8,5	8,7	8,9	9,0	9,1	9,2
SALDO	-0,5	-0,4	-2,0	-3,6	-3,8	-2,8

Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

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

## 4.2 Zdravotnictví

V České republice jsou výdaje na zdravotnictví dlouhodobě hrazeny především z veřejných zdrojů, které se na financování podílí přibližně 80 %. Největší podíl výdajů na zdravotnictví je hrazen přímo z plateb zdravotních pojišťoven, přibližně 65 % celkových výdajů na zdravotnictví.<sup>50</sup> Na tuto část se soustředíme v naší projekci. Také z hlediska příjmové strany se zaměřujeme pouze na oblast systému veřejného zdravotnictví.

Základem výdajové stránky je profil zdravotních nákladů připadajících na jednoho obyvatele daného věku, přičemž rozlišujeme zvláště věkově specifické náklady na zdravotnictví pro muže a ženy. Předpokládáme, že tyto náklady jsou dostatečně stabilní v čase. Přesto může dojít v průběhu projekce ke změnám nákladové křivky. Nákladová křivka se může měnit např. v souladu s konceptem zdravého stárnutí či efektem morbidit.<sup>51</sup>

V rámci naší makroekonomické projekce počítáme s tím, že reálné mzdy porostou rychleji než produktivita práce, resp. než HDP na obyvatele (viz podkapitulu 3.3). Pokud budeme předpokládat, že si mzdy ve zdravotnictví udrží svoji stávající relativní úroveň vůči průměrné mzdě, povede zvýšení podílu mezd na HDP za jinak stejných okolností k posunu nákladové křivky 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.

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

mění 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 4.2.1).

V současnosti, pokud odhlédneme od zvýšených nákladů způsobených pandemickou situací, jsou výdaje zdravotních pojišťoven na úrovni 5,6 % HDP. Při realizaci střední varianty demografické projekce by celková výše nákladů hrazených z veřejného zdravotního pojištění postupně do první poloviny 60. let tohoto století vzrostla přibližně o 1 p. b. (viz graf 4.2.2).

Příjmová strana systému veřejného zdravotního pojištění se opírá jednak o pojistné placené zaměstnanci, zaměstnavateli a osobami samostatně výdělečně činnými či osobami bez zdanitelných příjmů, jednak o pojistné placené státem za tzv. státní pojištěnce, tj. zejména děti, studenty, starobní a invalidní důchodce, nezaměstnané atd. Platby za státní pojištěnce jsou ale z hlediska celkového deficitu 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 zmírnění propadu příjmů a zároveň kvůli zvýšení výdajů systému veřejného zdravotního pojištění v souvislosti s pandemií COVID-19 se oproti roku 2019 zvýšil vyměřovací základ pro platbu zdravotního pojištění za státní pojištěnce z 22 % na přibližně 28 % průměrné mzdy v roce 2020 a na 35 % v roce 2021. Vyměřovací základ je aktuálně nastaven tak, aby výše platby za státní pojištěnce v roce 2022 zůstala ve výši této platby za rok 2021, poměr průměrného vyměřovacího základu a průměrné mzdy tak v roce 2022 klesne na 34 %.

Pro období po roce 2022 nebyly ale zatím přijaty žádné mechanismy, které by platby za státní pojištěnce dál upravovaly. V budoucnu by se platby za státní pojištěnce mohly valorizovat automaticky.<sup>52</sup> V projekci však zatím tuto valorizaci neuvažujeme.

<sup>50</sup> Viz ČSÚ (2021): Výsledky zdravotnických účtů ČR 2010–2019.

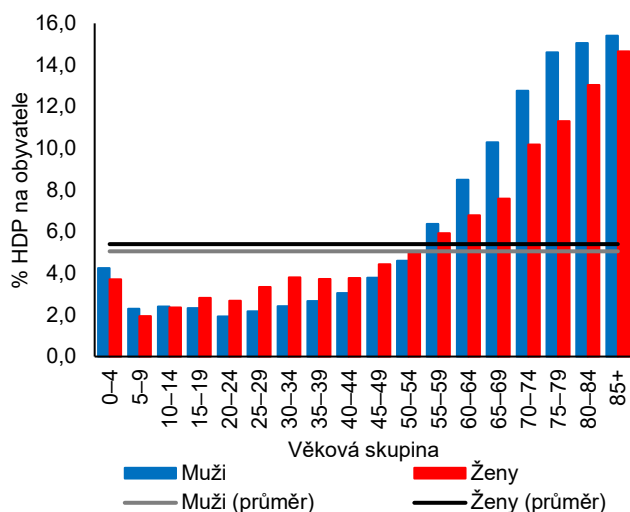
<sup>51</sup> Viz box 4.3 ve Zprávě (2021).

<sup>52</sup> Aktuálně je v legislativním procesu novela zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, která je nyní schválena oběma komorami Parlamentu. V rámci této novely byla schválena také automatická valorizace platby za státní pojištěnce, podle níž se od 1. ledna 2024 bude tato platba valorizovat o součet růstu cen (definovaný jako procentní přírůstek indexu spotřebitelských cen) a jedné

Předpokládáme tedy, že vyměřovací základ zůstane nezměněn na 13 088 Kč po období příštích dvaceti let, kdy jeho poměr k průměrné mzdě postupně klesne zpět na původních 23 %. Po zbytek projekce pak předpokládáme, že vyměřovací základ pro státní pojištění poroste stejným tempem jako průměrná mzda. Po výrazném růstu v prvních letech projekce se tak budou platby za státní pojištění v příštích 20 letech snižovat až k 1,4 % HDP. V posledních letech projekce se příjmy z pojistného hrazené státem díky demografickému vývoji kolem roku 2060 zvýší až na téměř 1,6 % HDP. Ve druhé polovině projekce se u plateb hrazených státem projeví efekt stárnutí obyvatel a s ním spojený nárůst počtu starobních důchodců.

Naše projekce pro oblast zdravotnictví nadále předpokládá, že v dlouhodobém horizontu nedojde v důsledku pandemie k výraznému zvýšení nákladů zdravotních pojišťoven. Z tohoto důvodu

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



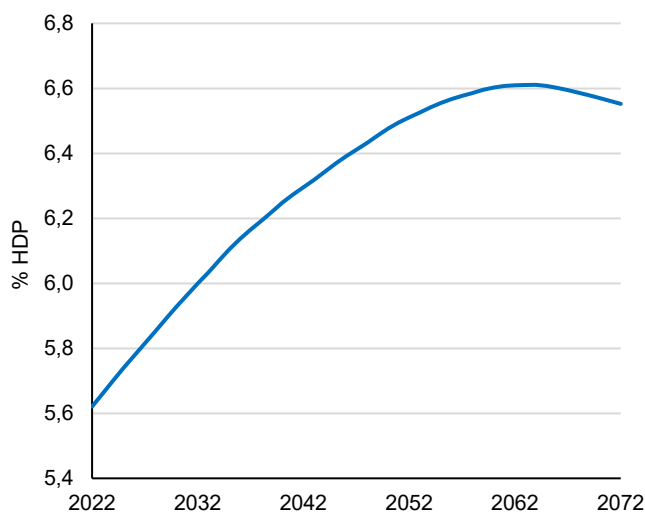
Zdroj: ČSÚ (2022); výpočty NRR.

Pozn.: průměrné hodnoty za roky 2014–2019.

nepočítáme s přímým dopadem pandemie do budoucích výdajů pojišťoven.

Celkový příjem do systému, který letos dosáhne 6,5 % HDP, bude za předpokladu nezměněného vyměřovacího základu pro platby za státní pojištění postupně klesat až k 6,1 % HDP ve 40. letech. Následně ovšem opět poroste až na přibližně 6,4 % HDP o 20 let později. Při naplnění střední varianty demografické projekce tak – odhlédneme-li od krátkodobých výdajů spojených s pandemií COVID-19 – bude systém veřejného zdravotního pojištění v mírném přebytku, především díky zvýšeným platbám zdravotního pojištění za státní pojištění. Tento přebytek bude postupně klesat z 0,9 % HDP v roce 2022 až k nule v horizontu dalších 15 let. Po zbytek projekce pak bude systém veřejného zdravotního pojištění vykazovat deficity okolo 0,2 % HDP ročně.

**Graf 4.2.2 Podíl veřejných výdajů na zdravotnictví na HDP (v %)**



Zdroj: ČSÚ (2022); výpočty NRR.

### 4.3 Peněžitě nedůchodové sociální dávky a dlouhodobá péče

Dalšími výdajovými položkami jsou 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. Těmto 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>53</sup> Poté odhadujeme vývoj ostatních dávek, u nichž předpokládáme udržení konstantního podílu na HDP na stávající úrovni. Ostatní dávky zahrnují dávky podpory v nezaměstnanosti, přídavky 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

poloviny růstu reálné mzdy. Tato změna však neovlivní celkové saldo sektoru veřejných institucí, platba za státní pojištění je totiž v aktuálním výkaznictví rozpočtově neutrální položkou, je výdajem státního rozpočtu, ale zároveň je příjmem zdravotních pojišťoven.

<sup>53</sup> K této změně došlo v rámci změny metodiky národního účetnictví. Z hlediska celkového deficitu 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 zvyšují příjmy DPFO. Viz podkapitola 4.6 této Zprávy.

vazbu na demografický vývoj. V případě příspěvku na bydlení jsme ověřili vazbu na demografický vývoj na základě vývoje v minulosti. U některých dávek, jako jsou např. peněžité pomoci v mateřství a rodičovský příspěvek, vyplývá vazba na demografický vývoj ze samotné konstrukce dávky. K simulaci využíváme naši 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 **peněžité pomoci v mateřství** vycházíme z konstrukce této dávky. Jako základ používáme konstantní poměr průměrné výše dávky a výše průměrné mzdy násobený délkou pobírání této dávky. Projekce této dávky navazujeme na projekci vývoje počtu nově narozených dětí.

Projekce výdajů na **rodičovský příspěvek** jsou navázány na vývoj počtu dětí do 4 let. 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 2020 zvýšen na 300 000 Kč a v této výši zůstává i pro rok 2022.<sup>54</sup>

Při odhadu **příspěvku na péči** vycházíme z podílů osob pobírajících příspěvek v daných věkových kategoriích a v daném stupni závislosti v roce 2019 (údaje Úřadu práce ČR).<sup>55</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>56</sup> Do roku 2021 byla výše příspěvku v nejvyšších dvou stupních závislosti nižší pro osoby využívající pobytové sociální služby<sup>57</sup>, od roku 2021 je již výše příspěvku stejná jako pro příjemce příspěvku v domácí péči, což projektovanou výši příspěvku zvyšuje. Od roku 2022 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>58</sup> Zbylé tři čtvrtiny příjemců poté tvoří osoby mezi 18 a 64 lety. Od července 2020 jsou pro nárok na dávku hlášeny osoby skutečně žijící v domácnosti žadatele o příspěvek bez ohledu na jejich trvalé bydliště.

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 dětí 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 2022 byla 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 4.3.1. V důsledku stárnutí populace budou ze sociálních dávek nejrychleji růst výdaje na příspěvek na péči. Výdaje na příspěvek na péči porostou po celé sledované období, a to z 0,6 % HDP nyní na více než 1,4 % HDP v roce 2072. Tempo tohoto růstu začne zpomalovat až na konci 60. let.

Výdaje na rodičovský příspěvek budou přibližně do roku 2030 klesat, dále budou do první poloviny 50. let růst a poté přijde opět období mírného poklesu. Důvodem je očekávaný vývoj počtu dětí do čtyř let. Objem daňového zvýhodnění na dítě bude mírně růst do roku 2060, poté začne klesat. Celkový objem vyplacených nedůchodových sociálních dávek bude do 30. let mírně růst z 3,1 % na 3,2 % HDP, když se budou zhruba vyrovnávat rostoucí výdaje na příspěvek na péči a klesající výdaje na rodičovský příspěvek. Následně se bude objem nedůchodových sociálních dávek zvyšovat především v důsledku rostoucích výdajů na příspěvek na péči až na 4,1 % HDP v roce 2072.

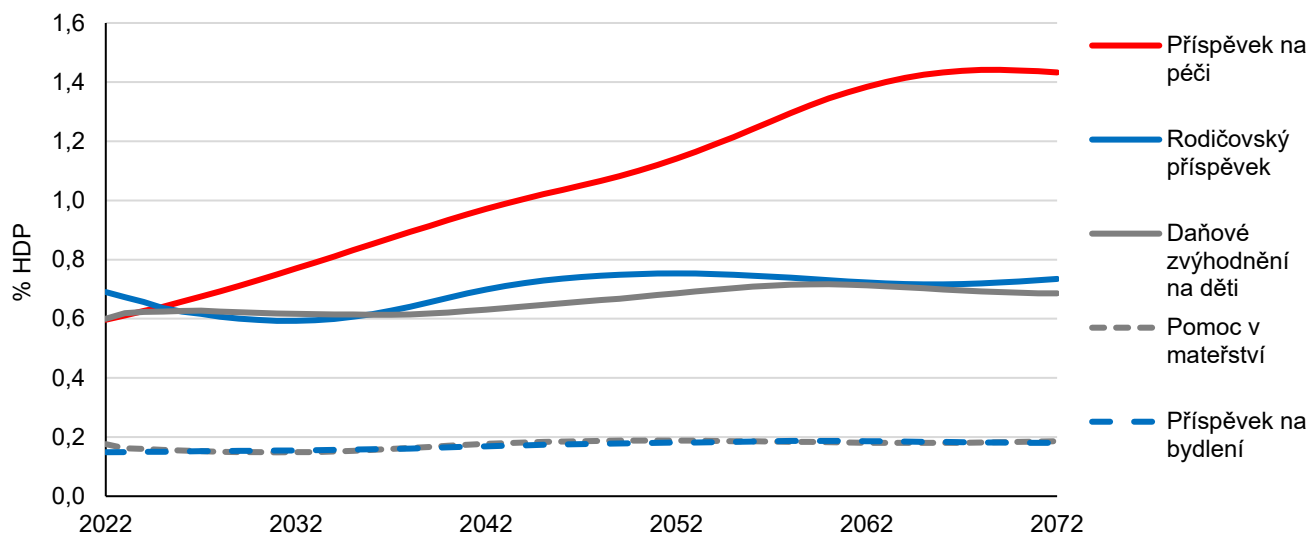
<sup>54</sup> Pro rodiče dvou a více dětí narozených současně je celková výše dávky 450 000 Kč. V modelu však simulujeme rodičovský příspěvek v jednotné výši 300 000 Kč pro všechny děti. Podíl vícečetných porodů na všech porodech podle dat ČSÚ tvořil v roce 2019 jen 1,3 % (v roce 2009 byl tento podíl 2,1 %).

<sup>55</sup> Podíl osob pobírajících příspěvek na péči významně narůstá po dovršení 75 let. Podrobný popis způsobu výpočtu viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Odhady nákladů příspěvku na péči v návaznosti na stárnutí populace.

<sup>56</sup> Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách § 11. Měsíční výše příspěvku na péči činí pro osoby starší 18 let od 880 Kč v nejnižším 1. stupni závislosti až po 19 200 Kč v nejvyšším 4. stupni. Příspěvek je vyšší pro osoby mladší 18 let.

<sup>57</sup> Příspěvek na péči bývá obvykle používán jako součást úhrady klienta dané sociální službě.

<sup>58</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 pobírajících příspěvek na bydlení 20 % a na celkových výdajích na příspěvek na bydlení se podílí 22,5 %.

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

Zdroj: ČSÚ (2022), MPSV (2022); výpočty NRR.

## 4.4 Školství

Podíl výdajů na školství relativně k HDP se v roce 2021 pohyboval okolo 5,1 %, přičemž největší podíl na veřejných výdajích v oblasti školství má Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT). Ze svého rozpočtu odvádí téměř 75 % výdajů formou transferů veřejným rozpočtům místní úrovně. Kromě MŠMT 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. Ty se odvíjí od růstu platů a mezd a od počtu zaměstnanců, který přímo závisí na počtu žáků. V projekci výdajů na školství, jenž zachycuje graf 4.4.1, 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. a 40. 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.

Růst celkových výdajů na školství je ovlivněn především dynamikou mezd pedagogických a nepedagogických pracovníků. V předešlých letech byla dynamika průměrných mezd 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.

Významnou část výdajů MŠMT tvoří platby přímo vysokým školám na běžnou činnost vysokých škol a na výzkum a vývoj. Především u plateb vysokým školám vidíme opačný trend než u transferů místním veřejným rozpočtům. Jejich podíl na celkových nákladech kapitoly klesá. Zatímco v roce 2013 tvořily výdaje na vysoké školy téměř třetinu celkových výdajů MŠMT, v roce 2021 to bylo pouze 20 %. Do budoucna nicméně projektujeme, že už 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. 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 ve 30. letech.

V provozních výdajích vysokých škol se dynamika mezd 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. Do naší projekce promítáme také další výdaje na školství ve výši 1,5 % HDP, které zahrnují např. kapitálové

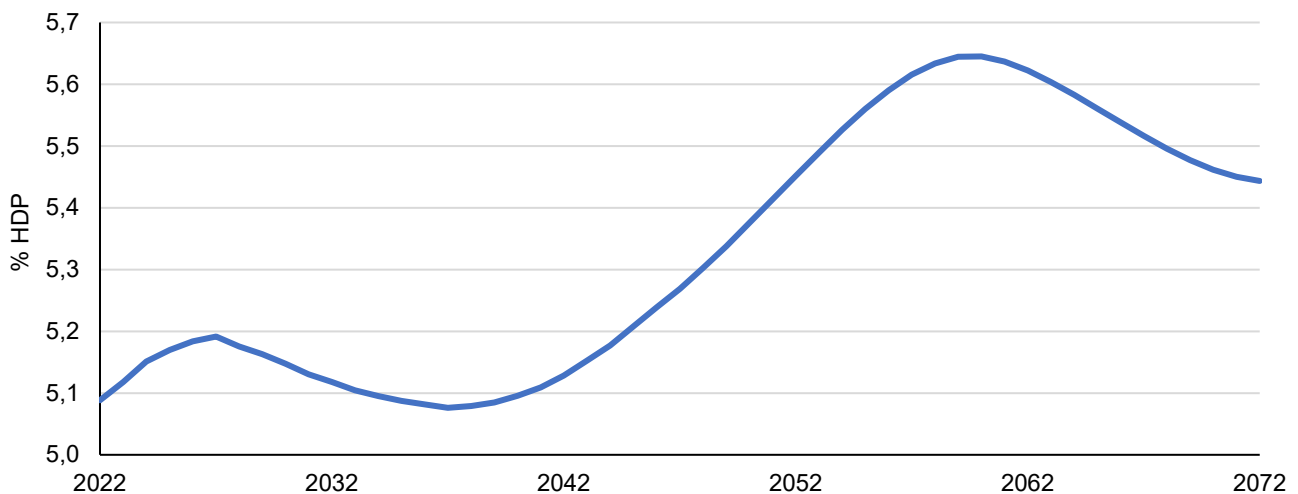
výdaje či ostatní běžné výdaje, u nichž předpokládáme růst v souladu s HDP.

Očekáváme také, že v dlouhodobém horizontu vzrostou vysokým školám výdaje na výzkum a vývoj. Předpokládáme, že výše výdajů na výzkum a vývoj je ze dvou třetin ovlivněna růstem mezd ve školství, třetina nákladů pak poroste v souladu s reálným HDP.<sup>59</sup>

Souhrnné výdaje na školství v reálném vyjádření se budou zvyšovat po celou dobu zahrnutou do projekce. Ve vztahu k HDP porostou nejrychleji

v následujících třech letech vlivem růstu mzdových nákladů. Dynamika výdajů na školství ve vztahu k HDP ale bude v příštích 12 letech zpomalovat vlivem demografického vývoje s tím, jak bude ve veřejných školách (mimo vysokých škol) klesat počet žáků. Kolem roku 2040 začne nicméně dynamika veřejných výdajů na školství ve vztahu k HDP opět zrychlovat, a to až na 5,6 % okolo roku 2060, avšak v posledních deseti letech naší projekce opět vlivem demografického vývoje zpomalí.

**Graf 4.4.1 Podíl veřejných výdajů na školství na HDP (v %)**



Zdroj: MŠMT (2022), ČSÚ (2022); výpočty NRR.

## 4.5 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).

První skupinou výdajů, kde mohou nastat konvergenční efekty, jsou **veřejné investice**. V jejich případě projekce předpokládá postupné snižování jejich podílu na HDP. Tento vztah vychází z analýz provedených na vzorku zemí EU, které ukazují na nepřímo úměrný vztah mezi ekonomickou vyspělostí

země a podílem veřejných investic na HDP. Méně vyspělé státy zpravidla vynakládají na veřejné investice větší procento HDP. Důvodů pro tuto skutečnost je zřejmě více. Jednak v případě méně vyspělých, ale konvergujících zemí, může hrát roli snaha o eliminaci nedostatečné úrovně infrastruktury (dálnice, železnice, městská infrastruktura atd.) a z toho plynoucí vyšší úroveň veřejných investic. Dalším možným důvodem je vyšší relativní cenová hladina investičních statků v méně vyspělých zemích, která přímo vede k vyšší míře investic. Vyšší relativní cenová hladina investic může být způsobena ekonomickými zákonitostmi (odlišné vybavení méně vyspělých ekonomik kapitálem, prací a technologiemi), ale v neposlední řadě může být příčinou i nižší kvalita fungování veřejné správy, na což poukazují například indexy kvality vládnutí.<sup>60</sup> Projekce NRR předvídá, že s růstem hospodářské vyspělosti České republiky budou oba efekty vyprchávat, což povede k poklesu podílu veřejných investic o 0,3 % HDP na horizontu projekce (viz tabulku 4.5.1).

<sup>59</sup> Tento předpoklad vychází ze statistiky Eurostatu (2019), podle které platby zaměstnancům tvoří dvě třetiny celkových výdajů na terciální vzdělávání.

<sup>60</sup> Viz např. World Economic Forum (2019): The Global Competitiveness Report 2019.

V případě **výdajů na obranu** sice nedochází ke konvergenčním efektům v tom smyslu, že by rostly v důsledku konvergence české ekonomiky, nicméně projekce počítá s tím, že v souladu s Programovým prohlášením vlády České republiky z 6. ledna 2022 a také vzhledem k mezinárodní situaci splní Česká republika do roku 2025 své závazky vůči Severoatlantické alianci (NATO), a bude tedy vydávat na obranu prostředky odpovídající 2 % HDP. Projekce předpokládá postupný nárůst výdajů na obranu do roku 2025 na úroveň 2 % HDP a následně jejich stagnaci.

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, 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 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, neboť ty jsou obsaženy již v dílčích projekcích prezentovaných v předešlých částech Zprávy. Ve zbylých oblastech naše projekce počítá s tím, že tento efekt bude postupně narůstat a v závěru projektovaného období bude představovat dodatečných 0,4 % 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 1,4 % hrubého národního důchodu.<sup>61</sup> Stejně jako v předchozích Zprávách tak nadále počítáme (ve srovnání se současností) s navýšením platby do EU o 0,1 % HDP od roku 2028.

U zbývajících výdajů ve výši 17 % HDP nepředpokládáme citlivost ani na demografický vývoj, ani na konvergenční či jiné efekty a držíme tedy jejich výši konstantní až do konce horizontu projekce. Jejich velikost je odvozena z vývoje hospodaření sektoru veřejných institucí v letech 2015–2021 a predikce MF ČR na roky 2022–2024.<sup>62</sup>

**Tabulka 4.5.1 Podíl výdajů spojených s konvergenčními efekty a dalších výdajů na HDP (v %)**

	2022	2032	2042	2052	2062	2072
Ostatní výdaje – výchozí úroveň	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Změny ostatních výdajů v souvislosti s konvergencí	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
<i>veřejné investice</i>	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>výdaje na obranu</i>	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>růst nákladovosti sektoru veřejných institucí</i>	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
<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>17,0</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,8</b>

Zdroj: výpočty NRR.

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

## 4.6 Příjmy v dlouhodobé projekci

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

z vlastnictví, příjmy z prodeje zboží a služeb, příjmy z EU).

Při projekci výnosu **daně z příjmů fyzických osob** (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 podkapitolu 3.3), a s tím bude proporčně růst

<sup>61</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.

<sup>62</sup> MF ČR (květen, 2022): Konvergenční program České republiky.



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>63</sup> Očekávaný růst výnosu DPFO z aktuálních 3,4 % HDP na 3,7 % HDP ke konci projekce je tak pouze důsledkem konvergenčního vývoje (viz tabulku 4.6.1).

Výnos **daně z příjmů právnických osob** je značně citlivý na hospodářský cyklus, a proto jeho 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 projektu jeme 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>64</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 3,2 % na počátku projekce na 2,4 % na jejím konci.

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

**Povinné příspěvky na sociální zabezpečení** zahrnují příspěvky na důchodové pojištění (včetně systémů ministerstva obrany, vnitra a financí), příspěvky na veřejné zdravotní pojištění bez státních pojištěnců, platby za státní pojištěnce a ostatní povinné příspěvky na sociální zabezpečení (příspěvek na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti). Všechny tyto platby jsou vzhledem k jejich konstrukci v naší projekci navázány obdobně jako DPFO na náhrady zaměstnancům. Projevuje se zde opět konvergenční efekt – jejich podíl na HDP roste proporcionálně s růstem podílu náhrad zaměstnancům. V případě příjmu za takzvané

státní pojištěnce jsme zohlednili zejména demografický vývoj skupin, do kterých státní pojištěnci patří (podrobněji viz podkapitolu 4.2). Připomeňme, že v sektoru veřejných institucí jsou platby za státní pojištěnce jak příjmem (pro zdravotní pojišťovny), tak i výdajem (pro státní rozpočet). Nemají tak vliv na saldo sektoru, nicméně je uvádíme odděleně, protože ovlivňují údaje o struktuře a velikosti sektoru veřejných institucí.

Zdanění spotřeby (**daně z výroby a z dovozu**) zahrnuje zejména výnosy daně z přidané hodnoty a selektivních spotřebních daní. Výnos těchto daní je simulován podle podílu výdajů na konečnou spotřebu domácností na HDP, které představují aproximaci nejvýznamnější části daňového základu daní ze spotřeby. Ten se podle naší makroekonomické projekce nijak nemění (změna struktury důchodů ve prospěch náhrad zaměstnancům se nutně nepromítá do změny struktury užití důchodů), takže i výnos zdanění spotřeby si bude udržovat konstantní podíl na HDP.<sup>65</sup>

**Důchody z vlastnictví** zahrnují zejména dividendy a podíly na zisku státem vlastněných podniků. I v tomto případě budeme předpokládat stabilní podíl na HDP. Zároveň neočekáváme, že by stát svůj podíl ve významných firmách, které (spolu)vlastní, změnil. Celkově proto 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 dlouhodobě tvořit konstantní procento HDP. Vývoj těchto příjmů je však zatížen značnou mírou nejistoty, která jejich kvantifikaci dále znesnadňuje. Ačkoliv lze vzhledem ke klimatické politice EU (viz box 2.2) 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.

<sup>63</sup> Poznamenejme, že se zde částečně odkláníme od provádění projekce striktně v souladu se současnou legislativou. Daňové předpisy často zahrnují odpočty a slevy nebo rozhodné hranice uvedené v nominálním vyjádření. Růst nominálních mezd a dalších příjmů tak může za jinak stejných okolností vést k růstu průměrné míry zdanění. To znamená, že aniž by došlo ke změně legislativy, dochází například k erozi reálné hodnoty odečitatelných položek, nastává přesun do vyšších daňových pásem a s ním spojené zdanění vyšší daňovou sazbou apod. V naší projekci však s tímto a podobnými efekty nepracujeme a předpokládáme, že bude například reálná hodnota odečitatelných položek stabilní.

<sup>64</sup> Opět odhlížíme od efektů způsobených inflací (zde by se projevil zejména při erozi reálné hodnoty daňových odpisů fixního kapitálu firmami nebo při oceňování zásob).

<sup>65</sup> Opět se zde mírně odkláníme od striktního souladu s legislativou, protože některé spotřební daně jsou konstruovány nominální částkou na dané množství statku. Předpokládáme tedy, že legislativa se bude v dlouhém období měnit takovým způsobem, že výnos této skupiny daní se bude vyvíjet tak, jako kdyby byly všechny konstruovány jako daně ad valorem.

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

	2022	2032	2042	2052	2062	2072
Daně z příjmů fyzických osob	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6	3,7
Daně z příjmů právnických osob	3,2	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	16,2	16,1	16,2	16,6	16,8	16,8
<i>důchodové</i>	8,5	8,7	8,9	9,0	9,1	9,2
<i>veřejné zdravotní pojištění (bez SP)</i>	4,5	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9
<i>platba za státní pojištěnce (SP)</i>	2,0	1,6	1,4	1,6	1,6	1,5
<i>ostatní</i>	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Daně z výroby a dovozu	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7
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>40,1</b>	<b>39,9</b>	<b>39,9</b>	<b>40,1</b>	<b>40,3</b>	<b>40,2</b>

Zdroj: výpočty NRR.

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

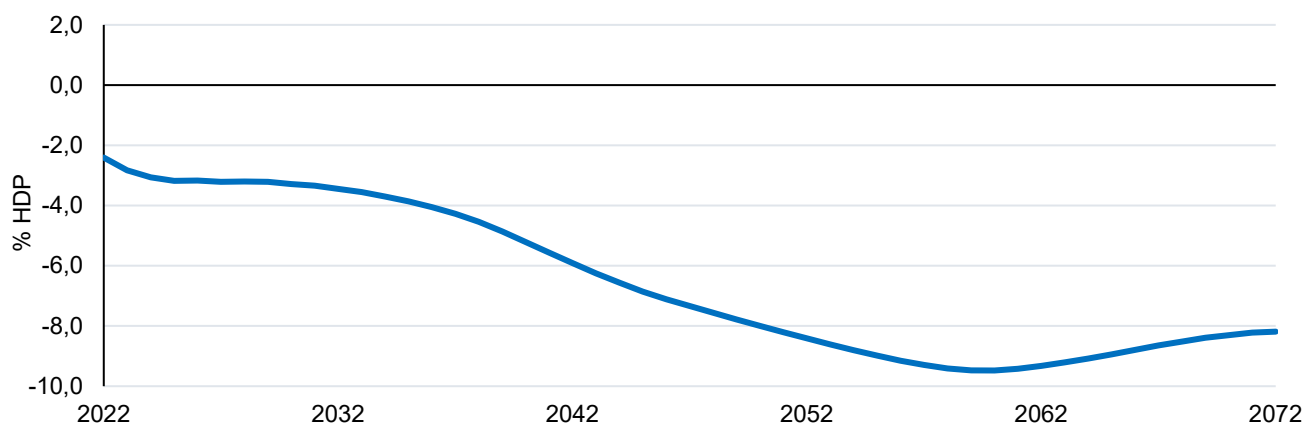
## 5 Saldo a dluh sektoru veřejných institucí

### 5.1 Primární saldo

Projekce jednotlivých příjmových a výdajových položek umožňují sestavit projekci primárního salda sektoru veřejných institucí (viz graf 5.1.1). V celém sledovaném období ukazuje naše projekce záporná primární salda. Výrazný trend prohlubování primárních deficitů se projevuje od poloviny 30. let. Důvodem je výdajová strana, která roste především z demografických důvodů (výdaje na důchody a zdravotní péči, příspěvek na péči), ale svoji roli sehrává i zvýšení

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

Graf 5.1.1 Primární saldo sektoru veřejných institucí



Zdroj: výpočty NRR.

### 5.2 Úrokové náklady

Pro ucelený obrázek o vývoji salda sektoru veřejných institucí musíme trajektorii primárních sald doplnit ještě o úrokové výdaje spojené s dluhem sektoru veřejných institucí. Výdajové i příjmové položky jsme až doposud vyjadřovali ve vztahu k HDP a míra inflace tak pro ně při tomto vyjádření nebyla relevantní. V případě úrokových výdajů to však již není možné. Úrokové výdaje jsou obecně určeny nominální úrokovou mírou, která v sobě míru inflace už obsahuje. Nominální úroková míra je totiž součtem reálné úrokové míry a míry inflace, přičemž reálná úroková míra je sama určena reálnými faktory, jako je mezní produktivita kapitálu nebo časové preference ekonomických subjektů. Dlouhodobá míra inflace tak má přes nominální úrokové míry vliv na podíl úrokových výdajů na HDP, a tedy i na celkovou velikost podílu výdajů sektoru veřejných institucí na HDP. V naší projekci nominálních úrokových výdajů 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, různými kupónovými výnosy i různými denominacemi.<sup>66</sup> V projekci jsme proto nuceni přistoupit ke zjednodušení a celý dluh sektoru veřejných institucí rozdělit na dvě části – krátkodobý dluh (tj. dluh splatný do jednoho roku) a dlouhodobý dluh. O krátkodobé části dluhu předpokládáme, že je financována za krátkodobou sazbu a každý rok musí být za aktuální sazbu refinancována. Naproti tomu o dlouhodobé části dluhu předpokládáme, že je financována pomocí dluhopisů s původní desetiletou splatností a s kupónem, který odpovídá desetileté nominální úrokové míře (desetiletá splatnost byla zvolena proto, že jde o nejdelší splatnost, za kterou máme dostatečně dlouhou časovou řadu, jež je zároveň mezinárodně

<sup>66</sup> Podrobněji k tomu viz MF ČR (2022): Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2021 a Morda (2022): Vývoj státního dluhu České republiky (2. aktualizované vydání).

srovnatelná). Podíly krátkodobého a dlouhodobého dluhu na celkovém dluhu udržujeme konstantní na úrovni 20 %, resp. 80 %. Úroveň 20 % představuje maximální hranici pro podíl krátkodobého dluhu.<sup>67</sup>

Celkové úrokové náklady modelujeme jako součin dluhu sektoru veřejných institucí a takzvané implicitní nominální úrokové míry, která je váženým průměrem nominálních úrokových měr placených z krátkodobé a dlouhodobé části dluhu. Váha krátkodobé úrokové míry na implicitní úrokové míře je shodná s podílem krátkodobého dluhu, tj. 20 %. Krátkodobou 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 2002 až 2021) zvýšená o 2% inflaci.<sup>68</sup> Úročení

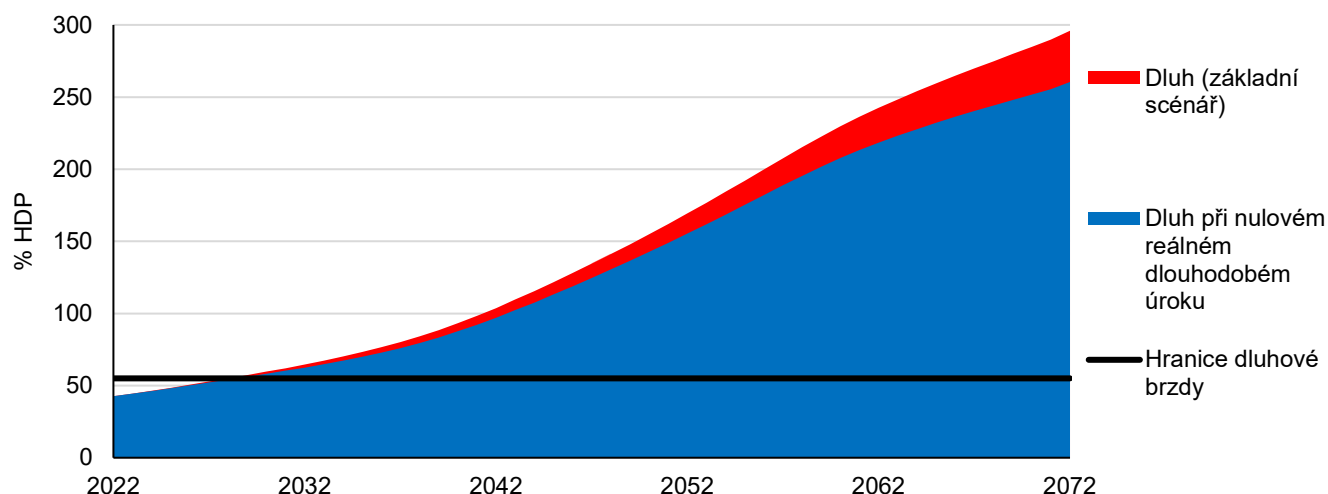
### 5.3 Vývoj dluhu

Úrokové výdaje vstupují na straně výdajů do výpočtu celkového salda sektoru veřejných institucí a prohlubují tak každoroční deficity. Ty se kumulují v dluhu sektoru veřejných institucí a narůstající dluh generuje další nárůst úrokových nákladů (viz tabulku 5.3.1 pro údaje za vybrané roky). Kumulovaný dluh sektoru veřejných institucí směřuje v padesátiletém horizontu k úrovni přibližně 296 % HDP v roce 2072 (tzv. základní scénář). 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 260 % HDP (viz graf 5.3.1).

dlouhodobé části dluhu má analogicky 80% váhu na implicitní úrokové míře. Zde ale ještě pro zjednodušení předpokládáme, že úroková míra pro dlouhodobou část dluhu je rovna desetiletému klouzavému průměru desetiletých úrokových měr v jednotlivých letech. 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. – z toho 0,8 p. b. činí reálná úroková míra (opět průměr za roky 2002 až 2021) a zbytek tvoří očekávaná míra inflace. V souhrnu zvolené předpoklady vedou k tomu, že modelovaná implicitní úroková míra se do roku 2030 postupně zvyšuje až na úroveň 2,6 % p. a.

Kromě této verze projekce úrokových výdajů 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>69</sup> Za těchto předpokladů by od roku 2028, kdy dle naší projekce dluh překročí hranici dluhové brzdy, byl růst dluhu ve srovnání se základním scénářem urychlen. V roce 2042 by se dluh stal neudržitelným a Česká republika by se dostala do dluhové pasti, neboť by implicitní úroková míra překročila tempo růstu nominálního HDP.

Graf 5.3.1 Dluh sektoru veřejných institucí



Zdroj: výpočty NRR.

<sup>67</sup> Viz MF ČR (2022): Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2022.

<sup>68</sup> Data o nominálních úrokových mírách podle ČNB, převod na reálnou úrokovou míru jsme provedli pomocí deflátoru HDP z dat ČSÚ.

<sup>69</sup> Odhad penalizační přirážky viz Tománková (2020): Vliv zadlužení sektoru vládních institucí na výnosovou míru státních dluhopisů.

Tabulka 5.3.1 Úrokové náklady a salda rozpočtu (v % HDP) ve vybraných letech

	2022	2032	2042	2052	2062	2072
Úrokové náklady (základní scénář)	0,8	1,6	2,6	4,2	6,1	7,4
Saldo celkem (základní scénář)	-3,2	-5,0	-8,5	-12,6	-15,4	-15,6

Zdroj: výpočty NRR.

## 5.4 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>70</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 6,04 (loňská hodnota činila 6,98). To znamená, že kdyby bylo primární strukturální saldo počínaje rokem 2022 po celou dobu projekce každoročně lepší o 6,04 % HDP, směřoval by

dluh v roce 2072 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 úroky 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 2072 dluh nepřesáhne 55 % HDP) bude muset být výraznější, než vyjadřuje výše prezentovaná hodnota ukazatele mezery udržitelnosti. Pokud budou řešení odkládána do dosažení hranice dluhové brzdy (dle projekce tedy do roku 2028), dojde k nárůstu ukazatele na 6,74.<sup>71</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 2021 hodnotu<sup>72</sup> 7,7 (hodnota<sup>73</sup> v 2020 4,8). Vzhledem k požadavku vyrovnání výdajů a příjmů je ukazatel S2 při využití totožných dat přísnější než námi počítaná mezera udržitelnosti.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Pro podrobnější popis Evropská komise (2020): Debt Sustainability Monitor 2019.

<sup>71</sup> Takže aby dluh v roce 2072 směřoval k úrovni 55 % HDP, musel by být primární deficit počínaje rokem 2029 až do roku 2072 o 6,74 % HDP nižší.

<sup>72</sup> Evropská komise (2022): Fiscal Sustainability Report 2021.

<sup>73</sup> Evropská komise (2021): Debt Sustainability Monitor 2020.

<sup>74</sup> Výpočet S2 dle Debt Sustainability Monitor 2020 v loňské zprávě Evropské komise pracoval s daty, která byla aktuální k 5. listopadu 2020. Zásadní změny v daňovém nastavení, zejména zrušení tzv. superhrubé mzdy, však byly schváleny až v prosinci 2020. Právě zahrnutí dopadů těchto změn způsobuje, že v letošní zprávě Evropské komise je S2 výrazně přísnější.

## 6 Alternativní scénáře a doplňkové analýzy

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

popis je uveden níže. Dva z alternativních scénářů jsou sestaveny ke střední variantě demografické projekce, přičemž v nich uvažujeme jednak úpravu důchodového věku, jednak optimističtější předpoklad ohledně dlouhodobého růstu ekonomiky. Další alternativní scénář se pak snaží ilustrovat dopady zvýšené imigrace v roce 2022 spojené s válkou na Ukrajině a související odlišné předpoklady ohledně demografického vývoje.

### 6.1 Svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití

První alternativní scénář spočívá v tom, že namísto aktuálně platného důchodového věku předpokládáme v souladu s § 4 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb. svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití. V takovém případě by byl důchodový věk (stejný pro muže i ženy) nastaven tak, aby pro ty, kteří ho dosáhnou, představovala jejich očekávaná doba dožití (tj. doba, kterou stráví ve starobním důchodu) čtvrtinu celkového očekávaného věku dožití. Pro simulaci tohoto alternativního scénáře jsme využili projekci důchodového věku ČSÚ<sup>75</sup>, kterou jsme dále prodloužili tak, abychom mohli provést projekci až do konce našeho projekčního období (tj. do roku 2072). Předpokládáme, že do roku 2030 by se důchodový věk zvyšoval jako v základním scénáři až na hranici 65 let, na které by krátkou dobu zůstal. Od roku 2034 by pak nastalo jeho další postupné prodloužování až na úroveň 67,9 let ke konci projekce.

Postupné zvyšování zákonného důchodového věku bude v projekci působit směrem k nižším deficitům a nižšímu dluhu prostřednictvím několika kanálů. Jednak mírně zvýší projektovanou výši HDP, protože v důsledku pozdějších odchodů do důchodu postupně vzroste počet pracovníků v ekonomice (přibližně o 5 % v závěru projekce v porovnání se základním scénářem).<sup>76</sup> 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 díky prodloužení doby pojištění poroste i průměrný starobní důchod, 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 2072 ve srovnání se základním scénářem nižší až o 12,5 %, celkové výdaje na starobní důchody pak budou nižší o 10 %. V menší míře se budou ve srovnání se základním scénářem snižovat i důchody vdovské a vdovecké, kde pokles počtu těchto důchodů vyplácených v souběhu převáží mírný nárůst sólo vdovských a vdoveckých důchodů. Saldo důchodového systému bude v důsledku postupného zvyšování důchodového věku od roku 2050 až do konce projekce lepší přibližně o 1,0–1,8 % HDP. Snížení deficitů důchodového systému povede k odpovídajícímu poklesu primárních strukturálních deficitů a spolu s mírně vyšší úrovní HDP a nižšími úrokovými platbami povede k úrovni dluhu, která je k roku 2072 o 46 p. b. nižší než v základním scénáři (viz graf 6.2.1). Jedná se tedy o scénář s významným pozitivním dopadem na úroveň budoucího dluhu. Přesto je však patrné, že svázání důchodového věku s dobou dožití nevede samo o sobě k dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

### 6.2 Zrychlení růstu produktivity v důsledku technologického vývoje

Další alternativní scénář 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>77</sup> Takové zvýšení tempa v dlouhodobém horizontu přitom nepovažujeme za zcela realistické, protože vlny technologických inovací v posledních desetiletích se

na růstu celkové produktivity příliš intenzivně neprojevily. Realističnost tohoto alternativního scénáře se snížila také vzhledem k aktuálnímu poklesu HDP ve spojitosti s pandemií COVID-19, s válkou na Ukrajině a souvisejícím negativním nabídkovým šokem. Alternativní scénář tak spíše ilustruje citlivost projekce na akceleraci růstu produktivity práce.

Ostatní parametry, jakými jsou tempo konvergence české ekonomiky k zahraničí, zahraniční růst HDP

<sup>75</sup> Viz ČSÚ (2018): Zpráva o očekávaném vývoji úmrtnosti, plodnosti a migrace v České republice.

<sup>76</sup> K nárůstu počtu pracovníků dojde i přesto, že se část osob, která kvůli zvýšení důchodového věku bude donucena odejít do starobního důchodu později, přesune před dosažením důchodového věku do důchodu invalidního.

<sup>77</sup> Viz kapitolu 3.

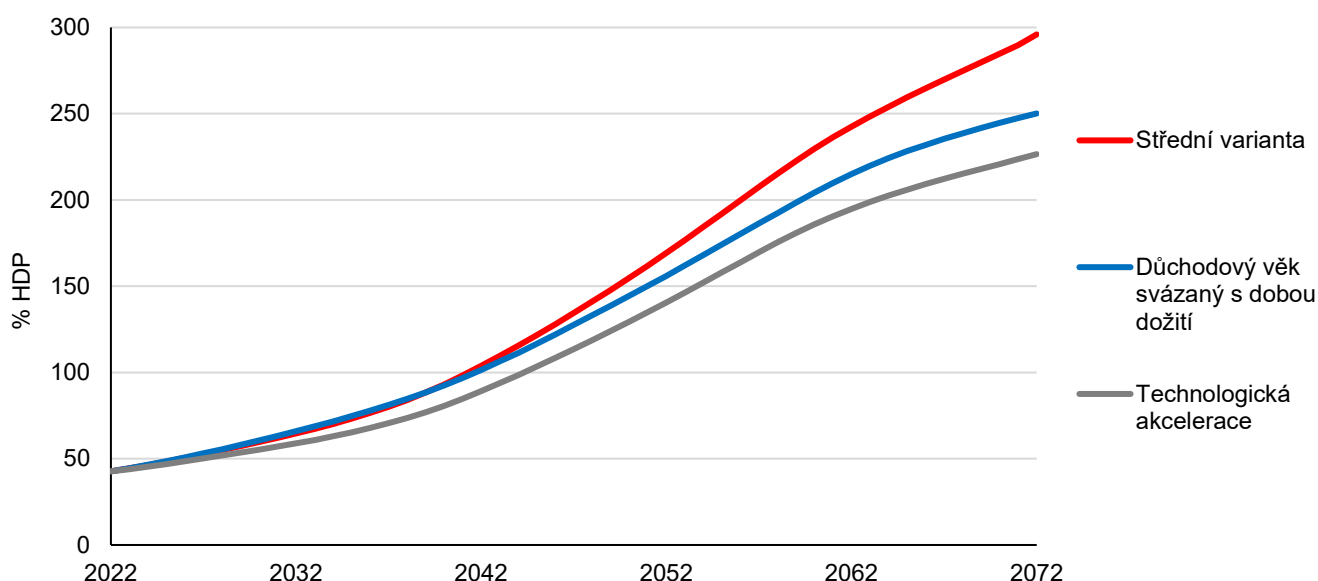
ve stálém stavu, či nárůst podílu náhrad pracovníků na hrubé přidané hodnotě, ponecháváme ve scénáři technologické akcelerace stejné jako ve scénáři základním.

Díky vyššímu růstu HDP na pracovníka dojde tedy i 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 prosazování 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 především v oblasti výdajů na důchody. Trvale vyšší růst reálných mezd způsobí, že důchody přiznané v předchozích letech budou zůstat za výší reálné mzdy více než v základním scénáři, protože zákonná valorizace důchodů pokrývá pouze polovinu 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 69 p. b. nižší, ale ani tento velmi optimistický scénář však nevede sám o sobě k udržitelné trajektorii veřejných financí (viz graf 6.2.1).

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



Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

## 6.3 Možné dopady přijetí a integrace uprchlíků z Ukrajiny do dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí

Výraznou změnou, ke které došlo v roce 2022 a která má potenciál ovlivnit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, je bezesporu rozsáhlá migrační vlna související s ruskou invazí na Ukrajinu. Ke konci května 2022 přišlo do ČR z Ukrajiny celkem 347 590 osob, z toho je 64 % žen a 36 % mužů. Zatímco ve věkové kategorii 0–18 let jsou počty mužů a žen téměř vyrovnané (cca 64,1 tisíc mužů a 63,5 tisíc žen), u osob v produktivním věku (19–64 let) dominuje imigrace žen (150 tisíc žen a 57,8 tisíc mužů), což souvisí se zákazem bojeschopným mužům opustit zemi vydaným ukrajinskou vládou. Doposud ČR přijala také 12 170 osob starších 65 let, konkrétně cca 3,2 tisíce mužů a 9 tisíc

žen (zde nicméně nepoměr mezi počtem mužů a žen souvisí s obecnou demografickou strukturou, kdy je starších mužů méně než žen). Informace o věkové struktuře migrační vlny je nicméně poměrně hrubá, proto jsme museli rozložení migrantů podle věku upravit podle celkové struktury obyvatelstva na Ukrajině před ruskou invazí. Předpokládáme dále, že 60 % uprchlíků zůstane v ČR dlouhodobě, zbytek se buď vrátí, nebo se přesune do jiných zemí.<sup>78</sup>

Tyto uprchlíky jsme tedy přidali do české populace a s využitím metodologie úpravy demografické projekce<sup>79</sup> jsme simulovali předpokládaný budoucí vývoj počtu a věkové struktury obyvatelstva. Pro

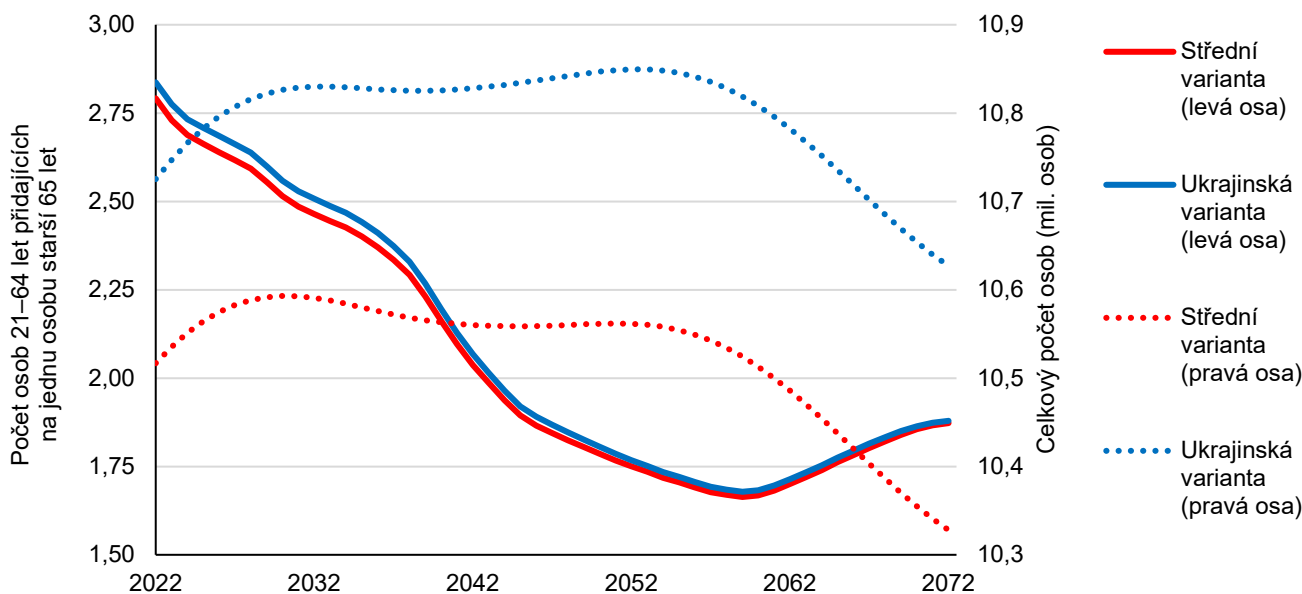
<sup>78</sup> Tento předpoklad vychází ze studie Dustmann, Weiss (2007): Return migration: theory and empirical evidence for the UK. *British Journal of Industrial Relations*, vol. 45(2), pp. 236–56.

<sup>79</sup> Viz informační studii ÚNRR Hlaváček, Junické (2021): Alternativní demografické projekce.

uprchlíky jsme přitom uvažovali shodné parametry demografické projekce (tj. věkově specifické míry úmrtnosti a plodnosti), jako je to pro stávající populaci. V rámci ukrajinské migrace nyní převažují ženy v produktivním (resp. plodném) věku. Díky tomu současná migrační vlna ovlivňuje počet obyvatel nejen přímo, ale i nepřímo tím, že se bude zvyšovat počet narozených dětí v budoucnu. Projektovaný počet obyvatel je tak na horizontu projekce až o 299 tisíc

osob vyšší, než je ve střední variantě upravené demografické projekce (viz graf 6.3.1, pravá osa). Vzhledem k věkové struktuře migrační vlny dojde i k mírnému zlepšení indexu závislosti (počet osob v produktivním věku připadajících na jednu osobu starší 65 let). Zatímco ve střední variantě projekce dosahuje index závislosti svého minima na úrovni 1,66 v roce 2059, tak v „ukrajinské variantě“ je to v témže roce 1,68.

**Graf 6.3.1 Komparace demografických charakteristik střední a „ukrajinské varianty“: počet osob ve věku 21 až 64 let připadajících na jednu osobu starší 65 let a celkový počet obyvatel**



Zdroj: ČSÚ (2022), Ministerstvo vnitra ČR (2022); výpočty NRR.

V našich simulacích dále předpokládáme, že usazení uprchlíci budou vykazovat stejnou produktivitu práce, míru participace i míru nezaměstnanosti jako ostatní populace. Ukrajínští zaměstnanci budou působit ve směru vyššího HDP a zvýšených příjmů veřejných rozpočtů především u DPFO a sociálního a zdravotního pojištění i u ostatních typů daní. Na druhou stranu budou uprchlíci působit ve směru vyšších výdajů, nejprve především na sociální dávky, zdravotnictví a na školství, později (tj. v okamžiku, kdy migranti, kteří jsou nyní v produktivním

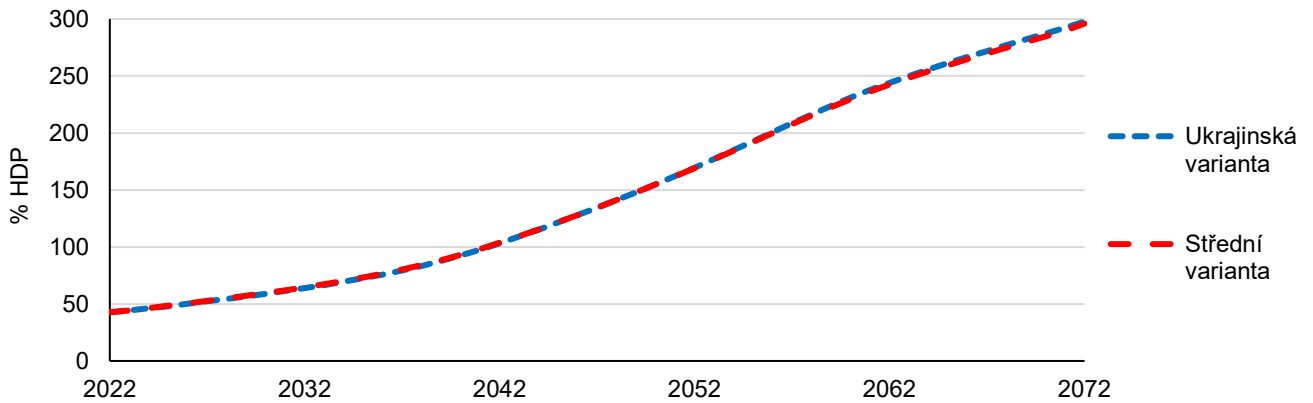
věku, dospějí do důchodového věku) bude docházet ke zvýšení nákladů na důchodový systém.<sup>80</sup>

V součtu těchto různých protichůdných vlivů tak dojde v nejbližším horizontu k mírně nižším nárůstům dluhu, naopak na horizontu projekce bude dluh vzhledem k vyšším výdajům na důchody mírně vyšší (viz graf 6.3.2). Rozdíly oproti střední variantě projekce jsou však spíše marginální.

<sup>80</sup> Uprchlíkům, kteří pracovali část svého života na Ukrajině, se na základě mezinárodních smluv zohledňuje i doba pojištění získaná na Ukrajině (případně i v jiných smluvních zemích). I když tedy budou tito zaměstnanci pracovat v ČR po kratší dobu, než je minimální doba pojištění (v současnosti 35 let), tak pokud tuto dobu překročí v součtu s dobou pojištění na Ukrajině, získají po dosažení důchodového věku nárok na starobní důchod v ČR. Tento důchod se jim však bude proporcionálně krátit (tzv. dílčí, resp. poměrný důchod). Nejprve jim bude vypočten fiktivní důchod na základě jejich příjmů v ČR, ten pak bude vynásoben podílem české doby pojištění a celkové doby pojištění. V naší projekci jsme postupovali tak, že jsme nejprve s migranty počítali stejně jako s českými zaměstnanci (tj. předpokládali jsme u nich stejné míry důchodovosti i náhradové poměry), následně jsme dodatečně započítali krácení důchodů v souvislosti s jejich kratší dobou pojištění. Pro relativně starší migranty bylo krácení důchodů výrazné, pro mladší pak nižší s tím, že pro osoby narozené po roce 1990 již ke krácení důchodů nedochází.



**Graf 6.3.2 Vývoj dluhu sektoru veřejných institucí – srovnání různých variant demografické projekce**



Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2021), MF ČR (2022); výpočty NRR.

## 6.4 Mezigenerační účty v rámci důchodového systému

### 6.4.1 Generačně specifické výdaje a příjmy

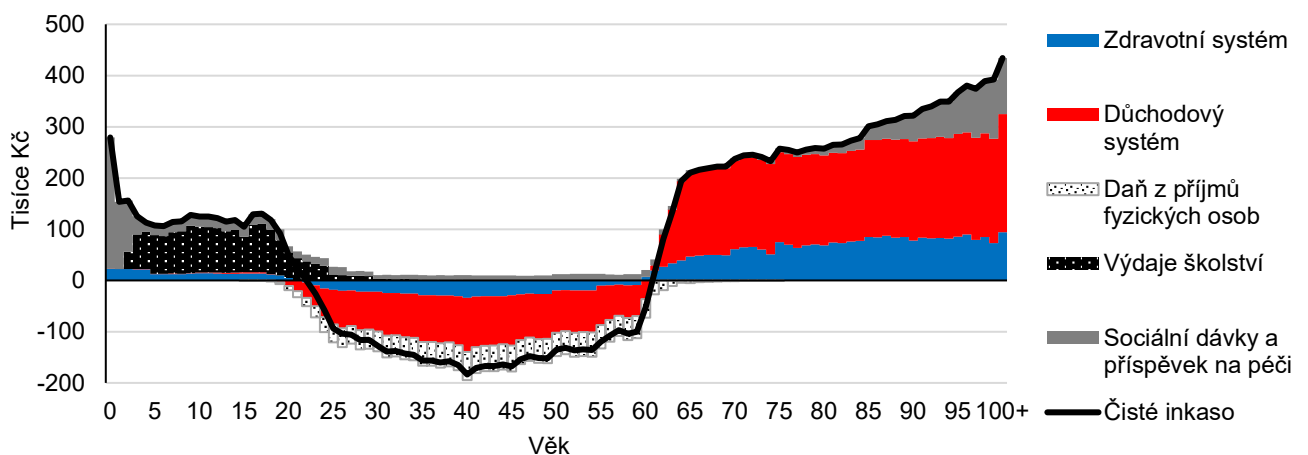
V této podkapitole se zabýváme generačně specifickými výdaji a příjmy v jednotlivých letech, které ukazují rozdělení fiskálního břemene mezi generacemi.<sup>81</sup> Největší generačně specifickou položku tvoří bezesporu příjmy a výdaje důchodového systému, které rozebíráme podrobněji v následující podkapitole. Avšak důsledek stárnutí populace a nástup demograficky slabších ročníků do pracovního procesu nemá vliv pouze na samotný důchodový systém, projevuje se i ve výdajích na zdravotnictví či v generačně specifických sociálních dávkách. Za generačně specifické považujeme zhruba 43 % z celkových příjmů a 48 % celkových výdajů veřejných rozpočtů v roce 2020.

Graf 6.4.1 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 následují 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 získají z důchodového a zdravotního systému. Průměrně je tak v současnosti čistým plátcem do veřejných rozpočtů osoba ve věku mezi 22 a 60 lety.

**Graf 6.4.1 Platby a výnosy na osobu v daném věku v roce 2020**



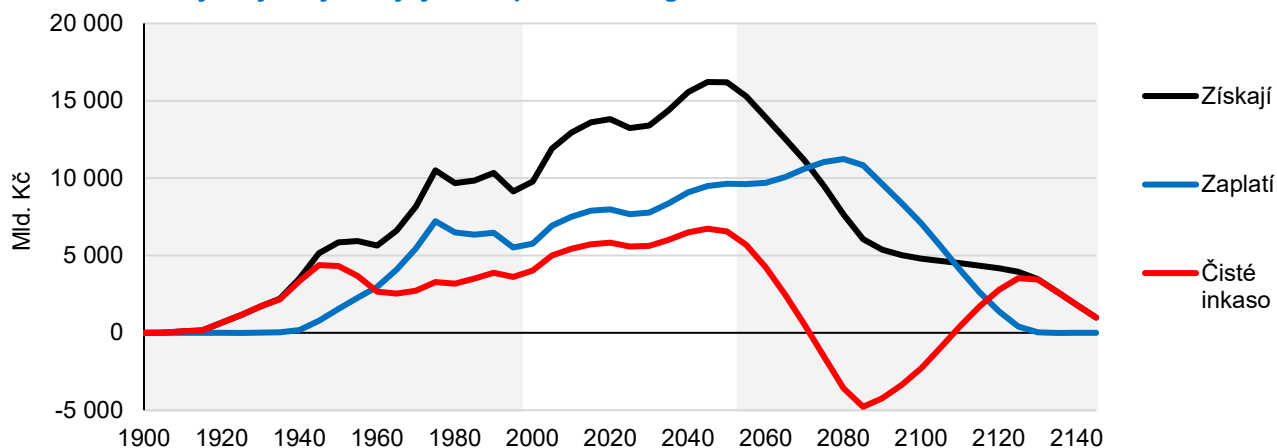
Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR

<sup>81</sup> Pro metodiku mezigeneračních účtů viz podkladovou studii ÚNRR (2021): Metodika mezigeneračních účtů. Také viz box 6.1 Metodika mezigeneračních účtů v loňské zprávě (2021).

Z generačních účtů dále vyplývá, že průměrná osoba narozená v letech 2000–2004 (tedy první generace, pro niž zachycujeme její celý životní cyklus) obdrží z veřejných rozpočtů za celý život o 12,7 mil. Kč více, než do něho odvede. Avšak každý příslušník generace narozené o padesát let později obdrží při nezměněné politice o 18,6 mil. Kč více, než odvede.<sup>82</sup> Jak vyplývá z grafu 6.4.2, 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 se ale i tato generace při nezměněné politice přemění na čisté příjemce.

**Graf 6.4.2 Platby a výnosy veřejných rozpočtů dané generace<sup>83</sup>**

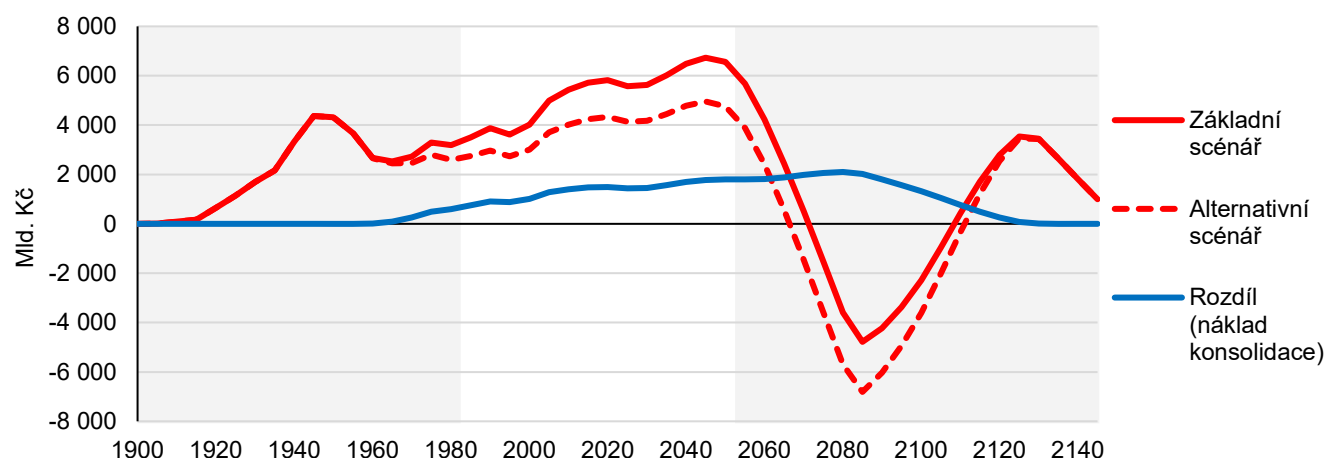


.Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

Graf 6.4.3 ukazuje, jak by se změnilo čisté inkaso jednotlivých generací za předpokladu vyššího zdanění sazbou, při které až do roku 2072 zůstane dluh sektoru veřejných institucí na úrovni dluhové brzdy (55 % HDP). Uvažujeme při tom, že by ke zvýšení daňové zátěže došlo od roku 2029, tedy rok po dosažení hranice dluhové brzdy. Vezmeme-li v úvahu pouze generačně specifické příjmy a výdaje, muselo by dojít ke zvýšení daňové zátěže o 36 %, a to buď

přímo prostřednictvím zdanění příjmů fyzických osob, nebo v kombinaci s pojistným na sociální či zdravotní zabezpečení. V tomto případě by vzrostlo čisté inkaso všem generacím od roku 1950, přičemž zátěž by se zvýšila pro generace narozené po roce 1990. V případě, že by došlo k rovnoměrnému zvýšení nejen daní odváděných z příjmů, ale i například daní ze spotřeby, byl by nárůst daňové zátěže menší (okolo 18 %).

**Graf 6.4.3 Čisté inkaso jednotlivých generací, základní a alternativní scénář<sup>83</sup>**



.Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

<sup>82</sup> Příjmy a výdaje jsou vyjádřeny v reálném vyjádření v cenách roku 2021 a jsou diskontovány reálnou úrokovou mírou ve výši 1 %.

<sup>83</sup> Údaje v grafech v podkapitolách 6.4.1 a 6.4.2 zachycující období 1900–2150 (resp. 1950–2100) jsou v cenách roku 2021; diskontováno 1% reálnou úrokovou mírou. Osa x znázorňuje jednotlivé generace podle pětiletí jejich narození. Šedou barvou jsou zvýrazněny generace, u kterých buď není zahrnuta celá jejich pracovní kariéra, nebo není pokryto celé období jejich čerpání důchodů.

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 6.4.3).

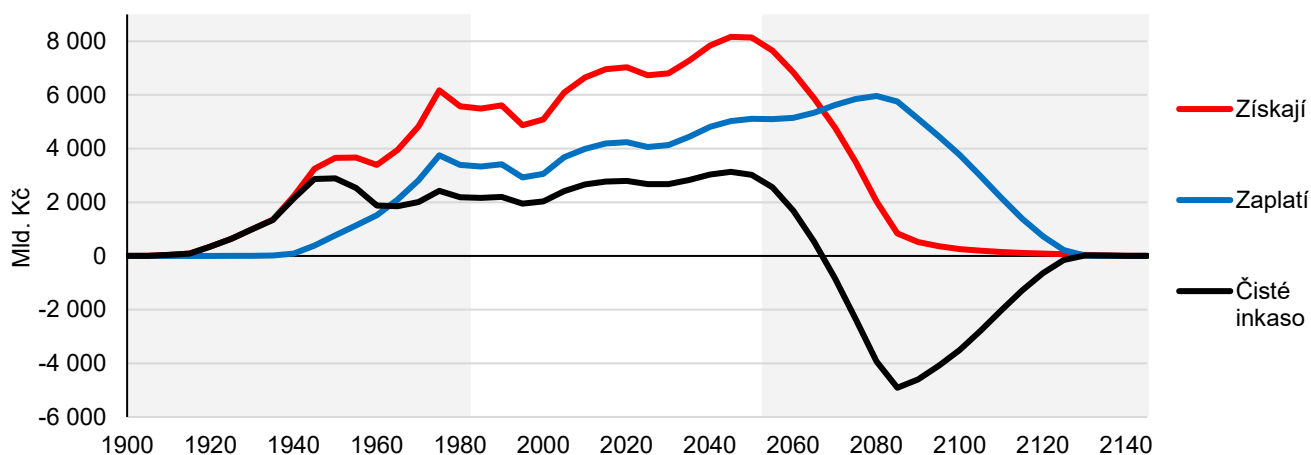
## 6.4.2 Mezigenerační účty a důchodový systém

V předchozí podkapitole jsme sestavili mezigenerační účty pro co nejširší množinu generačně specifických příjmů a výdajů domácností. Pro diskusi ohledně dopadů případné 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 pojistné na sociální zabezpečení, které odvádí ekonomicky aktivní generace, je použito 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 porovnáme s výdaji důchodového systému na výplatu důchodů ekonomicky neaktivní populace. V projekci výdajů na důchody jednotlivých generací jsme využili metodiku propočtu těchto výdajů uvedenou v podkapitole 4.1 této Zprávy.<sup>84</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 podkapitolu 4.6 této Zprávy). Následně jsme tyto příspěvky

do důchodového systému rozdělili podle jednotlivých generací na základě objemu vyplácených mezd. Podíl 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 4.1. 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 6.4.4).<sup>85</sup> Výše čistého inkasa (vyplacené 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 relativně starší generace v období 2000–2150 již do systému nepřispívají a pouze čerpají důchody (levá část grafu 6.4.4). 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 6.4.4.

**Graf 6.4.4 Příspěvky a čerpání jednotlivých generací do důchodového systému<sup>83</sup>**



Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); 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 zastropování důchodového věku na 65 let. Vyšší čisté inkaso těchto generací je dáno také jejich vyšší úrovní reálných důchodů. Propočtení uvedený v grafu 6.4.4 nebere

<sup>84</sup> Viz také podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

<sup>85</sup> Příjmy a výdaje jsou vyjádřeny v reálném vyjádření (ceny roku 2021) a jsou diskontovány reálnou úrokovou mírou ve výši 1 %.

nicméně v úvahu to, že současné nastavení důchodového systému je dlouhodobě neudržitelné a že vede k eskalaci veřejného dluhu, jak je popsáno v kapitole 5. Úvahy o případné reformě důchodového systému proto nastolují otázku, jaké generace ponесou břímě této reformy nejvíce a zda tato reforma asymetricky nezatíží některé generace více než jiné. Rovněž není jisté, zda oddalování důchodové reformy nedopadne především na mladší generace výrazně více než na generace starší.

Proto jsme sestavili sadu jednoduchých možných alternativ, které konstruujeme tak, aby bylo v roce 2072 kumulované saldo důchodového systému vyrovnané. Existuje několik možností, jak k tomuto výsledku dospět. Je možné 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 6.1), 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 poměrově k průměrné mzdě stejné jako v základním scénáři (graf 6.4.5), jednak situaci, kdy naopak zůstává sazba pojistného na stávající úrovni a důchody vůči mzdě relativně klesají, resp. se snižuje náhradový poměr (graf 6.4.6).

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 vyčkávají s reformou systému až do doby, kdy se současná relativně příznivá situace důchodového systému začne v důsledku stárnutí populace zhoršovat. Tato alternativa vede k tomu, že jsou sazby důchodového pojištění až do roku 2035 v zásadě stabilní zhruba na úrovni 29–30 % příjmů, tedy pouze mírně výše, než je stávající sazba 28 %. Následně ale z důvodu zvyšování počtu důchodců rostou až nad 40 % v roce 2060. To znamená, že by ekonomicky aktivní generace čelily v roce 2060 o 12 p. b. větší zátěži na důchodovém pojištění než nyní pracující generace, která v té době bude důchody pobírat.

Naopak ponechání stávající sazby důchodového pojištění by znamenalo, že by se důchody kolem roku 2060 musely snížit ze současné úrovně cca 43 % průměrné mzdy až k 29,2 %. 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 2072 důchodový systém v rovnováze.<sup>86</sup> Alternativy 2 a 3 se od sebe navzájem liší tím, od kdy v nich dochází k nárůstu sazby důchodového pojištění, resp. k poklesu náhradového poměru. V alternativě 2 uvažujeme zvýšení sazby od roku 2029, tedy rok poté, co dojde k dosažení hranice dluhové brzdy. V alternativě 3 pak ke zvýšení sazby dochází v roce 2042, kdy dle naší projekce překročí úroková sazba růst nominálního HDP a kdy by se dluh stal neudržitelným. 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 35,9 %, v alternativě 3 dosahuje 39,9 %. Je ale otázkou, zda by v případě takto razantního nárůstu sazby pojištění nenarostly náklady práce nad únosnou úroveň s dopady do celkové makroekonomické výkonnosti.

Z grafu 6.4.5 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.

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 6.4.6 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.

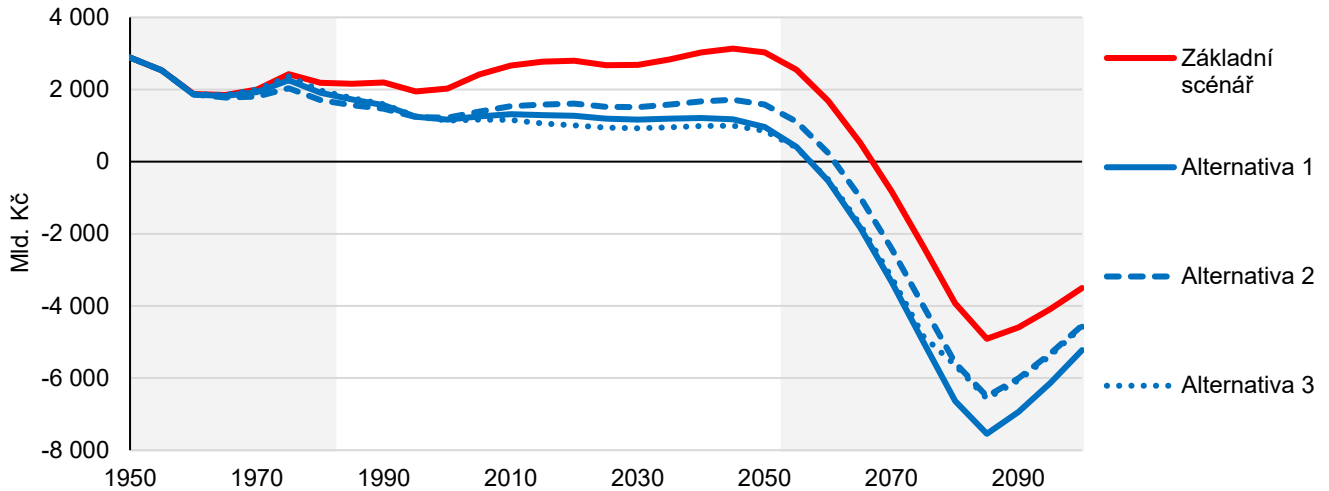
Naše projekce změn nastavení důchodového systému je v mnoha ohledech zjednodušená, protože plně zohlednění všech aspektů důchodového systému a možností jeho vyrovnaní v budoucnu by naši analýzu znepřehlednilo. Projekce například nebere v potaz možnost prodlužování důchodového věku či

<sup>86</sup> Tyto alternativy jsou tedy nastaveny tak, aby se čistá současná hodnota příjmů důchodového systému za roky 2022–2072 rovnala čisté současné hodnotě výdajů důchodového systému za stejné období. Na rozdíl od alternativy 1, ve které je důchodový systém stabilní na celém horizontu 2022–2150, v alternativách 2 a 3 nemusí být důchodový systém po roce 2072 nutně stabilní.

možnost financování důchodového systému z jiných daňových příjmů, než jsou příspěvky na sociální zabezpečení. Neuvažujeme rovněž další pilíře důchodového systému, než je v současnosti dominantní průběžný pilíř.

Z naší projekce je ale zřejmé, že odkládání změn v důchodovém systému zatíží asymetricky především mladší generace narozené po přelomu tisíciletí.

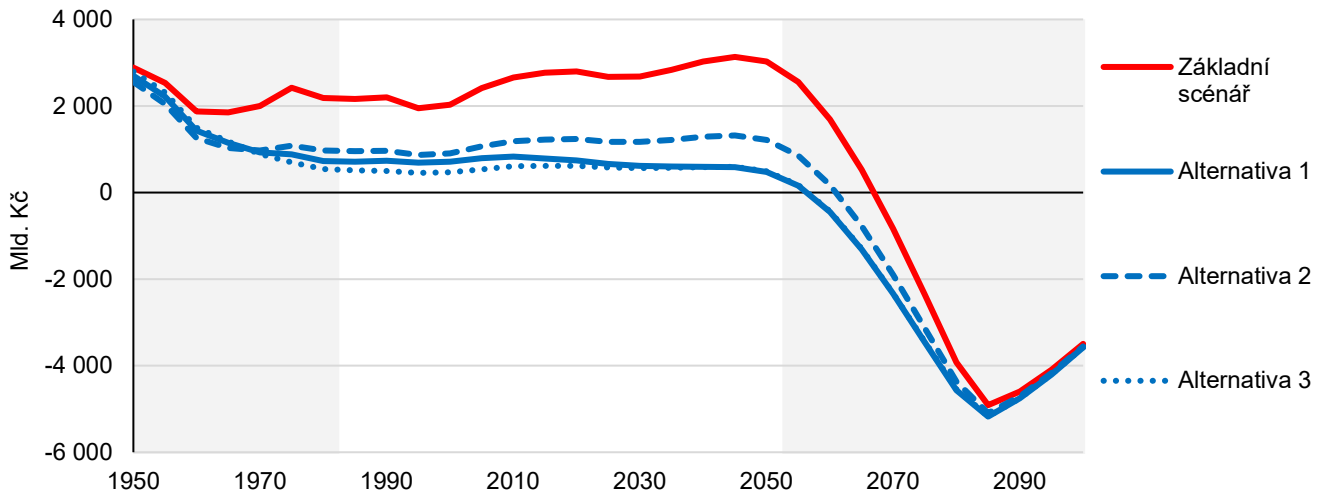
**Graf 6.4.5 Scénáře s rostoucí sazbou pojištění (čistá salda)<sup>83</sup>**



Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

Pozn.: v jednotlivých alternativách je zvýšena sazba důchodového pojištění tak, aby byl v roce 2072 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 2029 (tj. rok po dosažení hranice dluhové brzdy), resp. v roce 2042.

**Graf 6.4.6 Scénáře s klesajícím náhradovým poměrem (čistá salda)<sup>83</sup>**



Zdroj: ČSÚ (2022), ČSSZ (2022); výpočty NRR.

Pozn.: v jednotlivých alternativách je snížen náhradový poměr tak, aby byl v roce 2072 důchodový systém v rovnováze. V alternativě 1 je tohoto dosaženo s pomocí každoročně vyrovnaného důchodového systému, v alternativách 2 a 3 uvažujeme pokles náhradového poměru od roku 2029 (tj. rok po dosažení hranice dluhové brzdy), resp. v roce 2042.

## 6.5 Srovnání s předchozí Zprávou

V porovnání se Zprávou publikovanou v roce 2021 vyznívá letošní Zpráva z hlediska hodnocení udržitelnosti veřejných financí poněkud optimističtěji. Dluh na konci projekce se snížil z loňských 334 % HDP na 296 % HDP v letošní Zprávě. Přesto je však projektovaný dluh výrazně vyšší, než bylo

v předcházejících Zprávách (v roce 2020 například činil dluh na konci projekce pouze 202 % HDP).

Na poklesu dluhu na horizontu projekce se podílelo především dílčí zlepšení počátečních podmínek, když byl nominální HDP v roce 2021 přibližně o 3 % vyšší, než bylo předpokládáno MF ČR v loňském

roce.<sup>87</sup> Vyšší než předpokládaný nominální HDP vyplýval především z rychlejšího růstu cen a projevil se mj. v nárůstu příjmů státního rozpočtu. Zároveň produkční mezera v roce 2021 namísto odhadovaných  $-1,4\%$  dosáhla  $+0,1\%$  potenciálního produktu. Hluboký deficit sektoru veřejných institucí v roce 2021 dosahující  $5,9\%$  HDP se do nárůstu poměru dluhu k HDP propal méně výrazně, než se očekávalo. Jednak deficit nedosahoval předpokládané výše ( $8,8\%$  HDP) a nominální HDP dosáhl vyšší hodnoty, nežli bylo odhadováno. To vedlo k nárůstu poměru dluhu k HDP o 4,4 p. b. namísto původně očekávaných 6,7 p. b.

Oproti loňské Zprávě se na pomalejším nárůstu dluhu promítly hlavně nižší celkové výdaje sektoru veřejných institucí. Nižší byly především projekce výdajů na důchody, zdravotnictví a školství, tedy výdaje, které dominantně závisí na demografickém vývoji. V projekci těchto výdajů se projeví hlavně změny v demografické projekci, které souvisejí se změnou výchozí věkové struktury populace. Ta byla ze strany ČSÚ poměrně výrazně upravena vzhledem k výsledkům sčítání lidu, domů a bytů, když byl snížen odhad počtu obyvatel především v produktivním věku. Nižší výchozí počet obyvatel se následně projeví např. v nižším projektovaném počtu důchodců (kolem roku 2060 nižší projektovaný počet důchodců téměř o 3 %). Počet důchodců je nižší rovněž na počátku projektovaného období vzhledem ke zvýšené úmrtnosti především starších osob v souvislosti s dopady pandemie COVID-19. Celkově nižší počet obyvatel se projeví rovněž v projektovaných nižších výdajích na zdravotnictví.

Ve směru vyšších primárních deficitů a na nárůstu dluhu naopak působí i nadále uvolněné výdajové

politiky. Došlo hlavně ke zvýšení projektovaného náhradového poměru starobních důchodů, a to především vzhledem ke zvýšení výchozího náhradového poměru za roky 2022 a 2023. V roce 2022 byl nárůst náhradového poměru tažen vysokou inflací a souvisejícími dvěma mimořádnými valorizacemi důchodů (v červnu a září), takže důchody rostly rychleji než mzdy. V roce 2023 se v náhradovém poměru projeví zavedení výchovného. Toto zvýšení důchodů a náhradového poměru ovlivní výdaje důchodového systému na mnoho let dopředu.

Změny v projekci primárních strukturálních deficitů budou znamenat, že dluh narazí na hranici dluhové brzdy již v roce 2028, tedy o 4 roky později, než se předpokládalo v loňské Zprávě. Faktory stojící za tímto zlepšením jsou: hospodaření sektoru veřejných institucí v roce 2021 dopadlo lépe, než bylo původně očekáváno; střednědobý výhled rozpočtových deficitů doposud představených novou vládou je příznivější; nárůst dluhové kvóty brzdí také vysoká míra inflace projevující se dynamickým nárůstem nominálního HDP. Nižší projekce dluhu rovněž znamená nižší úrokové náklady. Tento vliv činí na začátku projekce  $0,2\%$  HDP, postupně však s nabalováním dluhu roste až na  $1,1\%$  HDP na konci projekce.

Vzhledem k poklesu projektovaných primárních strukturálních deficitů a dluhu došlo také ke snížení takzvané mezery udržitelnosti veřejných financí z loňské hodnoty  $6,98\%$  na letošních  $6,04\%$  HDP. Mezera udržitelnosti ukazuje, o kolik by muselo být primární strukturální saldo od roku 2022 až do roku 2072 každoročně lepší, aby v roce 2072 dluh nepřesahoval hranici dluhové brzdy.

<sup>87</sup> V tomto odstavci dochází ke komparaci údajů z MF ČR (duben, 2021): Makroekonomická predikce České republiky a MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky.

## Závěr

Aktuální Zpráva ukazuje oproti loňské zprávě velmi mírné zlepšení v oblasti střednědobé udržitelnosti českých veřejných financí, kdy se modelovaný, resp. projektovaný bod nárazu na dluhovou brzdu o několik let odsunul. Zároveň je však nutné uvést, že toto mírné zlepšení je zejména důsledkem aktualizace ekonomických údajů a lepšího hospodaření za rok 2021 oproti očekávaným výsledkům, nežli změnou strukturální pozice českých veřejných financích. Bohužel ale nedochází ke zlepšení dlouhodobé nerovnováhy, což je důsledek absence významnějších změn v nejnákladnějších a zároveň nejvíce demograficky citlivých výdajových blocích, kterými jsou penzijní a zdravotní systém.

Jak již bylo několikrát zmíněno, pandemie COVID-19 sice vyvinula velký tlak na veřejné finance, avšak nemalá část expanzivní fiskální politiky prováděné během posledních dvou let s pandemií přímo nesouvisela, a znamená tak zátěž pro veřejné rozpočty navíc. V této souvislosti je nutné zabránit tomu, aby se obdobný scénář opakoval v souvislosti s aktuální energetickou krizí. Je nezbytné klást důraz na to, aby přijímaná opatření byla pouze jednorázová

a přechodná a nezatěžovala strukturální bilanci. Nedílnou součástí ozdravení veřejných financí pak musí být zveřejnění důvěryhodné konsolidační strategie, ze které budou patrné konkrétní změny ovlivňující jejich strukturální nastavení.

Zároveň musí být provedeny takové úpravy penzijního systému, které alespoň částečně sníží budoucí dlouhodobou nerovnováhu. Je nutné se vyhnout postupné implementaci dílčích kroků, neboť hrozí, že budou realizovány pouze populární úpravy zvyšující výdaje a tyto nebudou kompenzovány nárůstem příjmů či úpravou jiných relevantních parametrů (např. věk odchodu do důchodu).

Aktuální vývoj na kapitálových trzích ukazuje, že se již není možné spoléhat na nízké úrokové míry, které v minulosti snižovaly nákladové břemeno plynoucí ze zadlužení a zcela nepochybně snižovaly motivaci pro provádění fiskální restrikce.

Nemá-li v brzké budoucnosti přijít Česká republika o svou výhodu relativně nízkého zadlužení a nízkých nákladů na obsluhu veřejného dluhu, měla by shora uvedené kroky k nápravě přijít co nejdříve.

## Dodatky

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

	2022	2032	2042	2052	2062	2072
<b>PŘÍJMY</b>						
Daně z příjmů fyzických osob	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6	3,7
Daně z příjmů právnických osob	3,2	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	16,2	16,1	16,2	16,6	16,8	16,8
<i>důchodové</i>	8,5	8,7	8,9	9,0	9,1	9,2
<i>veřejné zdravotní pojištění (bez SP)</i>	4,5	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9
<i>platba za státní pojištěnce (SP)</i>	2,0	1,6	1,4	1,6	1,6	1,5
<i>ostatní</i>	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Daně z výroby a dovozu	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7
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>40,1</b>	<b>39,9</b>	<b>39,9</b>	<b>40,1</b>	<b>40,3</b>	<b>40,2</b>
<b>VÝDAJE</b>						
Důchody	9,0	9,1	10,9	12,6	12,9	12,0
Zdravotnictví (pouze systém veřejného zdravotního pojištění)	5,6	6,0	6,3	6,5	6,6	6,6
Ostatní peněžité sociální dávky	3,1	3,2	3,6	3,9	4,1	4,1
Platba za státní pojištěnce	2,0	1,6	1,4	1,6	1,6	1,5
Dlouhodobá péče mimo systém veřejného zdravotního pojištění	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0
Školství	5,1	5,1	5,1	5,5	5,6	5,4
Ostatní výdaje – základní scénář	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Změny v souvislosti s konvergencí	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
<i>veřejné investice</i>	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>výdaje na obranu</i>	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>růst nákladovosti veřejné správy (mzdy)</i>	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
<i>nárůst platby do EU</i>	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Výdaje celkem bez úroků	42,5	43,3	45,8	48,6	49,6	48,4
Primární strukturální saldo	-2,4	-3,4	-5,9	-8,4	-9,3	-8,2
Úroky (bez zpětné vazby úrokové míry)	0,8	1,6	2,6	4,2	6,1	7,4
<b>CELKEM VÝDAJE (bez zpětné vazby úrokové míry)</b>	<b>43,3</b>	<b>44,9</b>	<b>48,4</b>	<b>52,8</b>	<b>55,7</b>	<b>55,8</b>
<b>SALDO CELKEM (bez zpětné vazby úrokové míry)</b>	<b>-3,2</b>	<b>-5,0</b>	<b>-8,5</b>	<b>-12,6</b>	<b>-15,4</b>	<b>-15,6</b>
<b>DLUH (bez zpětné vazby úrokové míry)</b>	<b>42,7</b>	<b>64,6</b>	<b>103,8</b>	<b>169,3</b>	<b>242,5</b>	<b>296,0</b>

Zdroj: výpočty NRR.

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