

**Národní
rozpočtová
rada**

**ZPRÁVA
O DLOUHODOBÉ
UDRŽITELNOSTI
VEŘEJNÝCH
FINANCÍ**

září 2023

Národní rozpočtová rada

Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí

září 2023

č. j.: ÚNRR-821/2023

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpoctovarada.cz

Obsah

ÚVOD A SHRNUÍ HLAVNÍCH TRENDŮ	5
1 VÝCHOZÍ STAV.....	8
1.1 VÝVOJ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ V ROCE 2022 A VÝHLED NA ROK 2023.....	8
1.2 DEKOMPOZICE FISKÁLNÍHO ÚSILÍ	13
2 DLOUHODOBÁ MAKROEKONOMICKÁ PROJEKCE	17
2.1 REÁLNÁ KONVERGENCE.....	17
2.2 DEMOGRAFICKÁ PROJEKCE.....	18
2.3 REÁLNÉ MZDY A PRVOTNÍ ROZDĚLENÍ DŮCHODŮ	21
3 VÝDAJE A PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI.....	22
3.1 DŮCHODOVÝ SYSTÉM	22
3.1.1 <i>Starobní důchody</i>	22
3.1.2 <i>Invalidní důchody</i>	27
3.1.3 <i>Pozůstalostní důchody</i>	28
3.1.4 <i>Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému</i>	29
3.2 ZDRAVOTNICTVÍ	30
3.3 PENĚŽITÉ NEDŮCHODOVÉ SOCIÁLNÍ DÁVKY A DLOUHODOBÁ PÉČE.....	31
3.4 ŠKOLSTVÍ.....	33
3.5 VÝDAJE SPOJENÉ S KONVERGENČNÍMI EFEKTY A DALŠÍ VÝDAJE	34
3.6 PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI	36
4 SALDO A DLUH SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ	38
4.1 PRIMÁRNÍ SALDO	38
4.2 ÚROKOVÉ NÁKLADY A CELKOVÉ SALDO.....	38
4.3 VÝVOJ DLUHU	39
4.4 UKAZATEL MEZERY UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANČÍ	40
5 ALTERNATIVNÍ SCÉNÁŘE A DOPLŇKOVÉ ANALÝZY	41
5.1 PŘÍJMOVÁ OPATŘENÍ KONSOLIDAČNÍHO BALÍČKU	41
5.2 ÚPRAVA VALORIZACE DŮCHODŮ	42
5.3 SVÁZÁNÍ DŮCHODOVÉHO VĚKU S OČEKÁVANOU DOBOU DOŽITÍ.....	43
5.4 CELKOVÝ DOPAD REFORMY VEŘEJNÝCH FINANČÍ.....	45
5.5 ODLIŠNÉ VARIANTY DEMOGRAFICKÉ PROJEKCE.....	46
5.6 MEZIGENERAČNÍ ÚČTY V RÁMCI DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU.....	47
5.6.1 <i>Generačně specifické výdaje a příjmy</i>	47
5.6.2 <i>Mezigenerační účty a důchodový systém</i>	49
5.7 SROVNÁNÍ S PŘEDCHOZÍ ZPRÁVOU O DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI.....	52
ZÁVĚR.....	54
DODATKY	55

Úvod a shrnutí hlavních trendů

Jedním z klíčových úkolů Národní rozpočtové rady (NRR) dle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (Zákon), je pravidelné každoroční vypracování **Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí** (Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti) a její předložení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

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

České veřejné finance se naštěstí již odpoutaly od vysokých deficitů v rozmezí 5–6 % HDP typických pro léta spojená s pandemií COVID-19 (2020–2021), ale stále ještě nenabraly zřetelnou dráhu k udržitelným a makroekonomicky zdravým úrovním definovaným původním zněním Zákona.

Veřejné finance se tedy nacházejí na pomyslné křižovatce. Právě nyní, v tomto roce a v letech následujících, se rozhoduje o tom, jaké bude jejich strukturální nastavení v éře pocovidové, a jak robustní oporou (či naopak jak masivní zátěží) budou pro makroekonomický vývoj České republiky do budoucna. **NRR proto i v této Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti považuje dění v oblasti veřejných rozpočtů nadále za kruciólní otázku hospodářské budoucnosti země.**

Jestliže v minulém roce Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti hovořila o významné nerovnováze veřejných rozpočtů a nutně potřebě konsolidovat veřejné finance, letos se nacházíme v situaci mírně odlišné, neboť se objevují **první seriózní pokusy o změnu nepříznivých trendů (tzv. konsolidační balíček a návrhy na úpravy penzijního systému)**. V době zpracování této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti ještě není zcela jisté, v jaké konečné podobě budou všechny tyto návrhy schváleny, ale NRR již v průběhu roku 2023 samotné jejich předložení a vážnou snahu o jejich politické prosazení ocenila a návrhy vcelku (i přes možné námitky k jednotlivým dílčím opatřením) podporuje. Platí to o to více, že se objevily v době doznívající energetické krize a trvající krize ukrajinské. Obě si vyžádaly řadu dodatečných fiskálních opatření na výdajové straně veřejných rozpočtů (kompenzace vysokých cen energií, pomoc uprchlíkům z Ukrajiny), ale i na straně příjmové (tzv. windfall tax). NRR v této souvislosti oceňuje snahu jednorázové výdaje související s oběma krizemi vyrovnat též zajištěním dočasných dodatečných příjmů a nikoli pouze navýšením deficitu. Na druhou stranu, některé kroky, které byly realizovány v předchozích

letech s odkazem na covidovou krizi, i když s ní neměly nic společného, nadále významně zhoršují strukturální saldo veřejných rozpočtů a jeho výhled. Hlavním příkladem je razantní snížení daně z příjmů fyzických osob schválené na konci roku 2020, které mimo jiné přispělo k inflačním tlakům, se kterými se česká ekonomika v posledním roce potýkala.

Jedním z aktuálních problémů českých veřejných financí je i **trend rozšiřování mechanismu automatických indexací a valorizací významných výdajových bloků**. V letech 2022 a 2023 se přitom potvrdilo, že v období vysokého cenového růstu mají tyto automatické valorizace výrazně negativní dopady na veřejné rozpočty. Do pandemie COVID-19 vstupovala Česká republika s automatickou valorizací v oblasti největší výdajové položky veřejných rozpočtů, kterou představují důchody. **Do roku 2024 však bude Česká republika vstupovat s již uzákoněnými automatickými valorizacemi výdajů hned ve čtyřech největších výdajových položkách fiskálního systému** (kromě penzí půjde o regionální školství, zdravotnictví a obranu). Ani plánované úpravy valorizace právě v oblasti důchodů nekompenzují tyto indexace v jiných položkách veřejných rozpočtů (viz kapitulu 3).

Této skutečnosti a též podvazování příjmů veřejných rozpočtů v minulých letech, jemuž se NRR věnovala v předchozích Zprávách o dlouhodobé udržitelnosti, přičítá NRR fakt, že základní měřítko aktuální nerovnováhy veřejných financí, **tedy tzv. strukturální schodek, nevykazuje tendenci k razantnějšímu zlepšování**. Bohužel ani dosud prezentované parametry státního rozpočtu na rok 2024 neukazují na významnější změnu tohoto trendu. Je zřetelná jistá „zabetonovanost“ či „zablokovanost“ strukturálního deficitu na úrovni přesahující 2 % HDP bez ohledu na konsolidaci. Respektive, část konsolidačního úsilí pohlcuje nutnost kompenzovat hospodaření téže vlády, která zároveň bolestivě konsoliduje. Z pohledu NRR bude tedy vyžadovat značné úsilí a mimořádnou rozpočtovou kázeň, pokud vláda bude chtít skutečně dostát své snaze snížit deficit veřejných rozpočtů permanentně pod 3 % HDP, jak se zavázala ve svém programovém prohlášení.

I z toho důvodu NRR akceptovala návrh na úpravu Zákona, který stanovuje trajektorii snižování strukturálního salda na příští léta kvantitativně jasně (viz podkapitulu 1.1, graf 1.1.1), jakkoli tato trajektorie není nadále v souladu s tím, jak logiku Zákona chápe NRR, jak ji komunikovala v loňské Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti, a jak byla vetknuta do původního znění Zákona.

Jasně vyjádření vůle problém strukturálního salda řešit má po dlouhé době alespoň vliv na zastavení

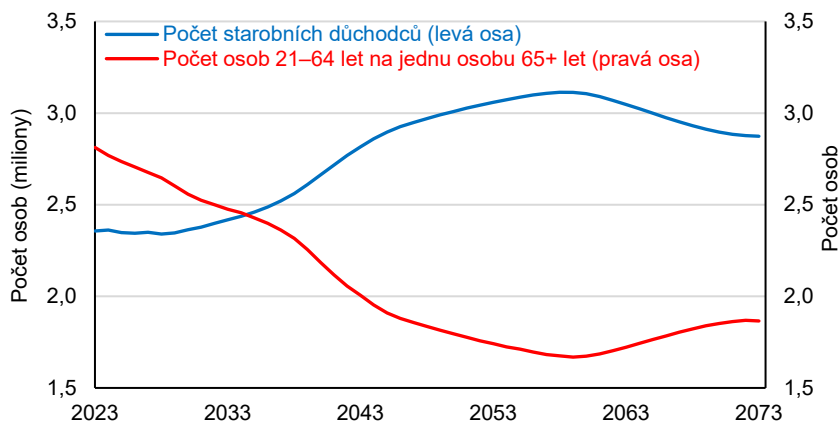
zhoršování tohoto ukazatele a náznak lepších hodnot v budoucnu.

Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti samozřejmě věnuje hlavní pozornost významným dlouhodobým trendům v oblasti důchodového systému, které budou spolu s demografickým vývojem zásadně determinovat stav veřejných financí v následujících dekádách. Projekce v tzv. základním scénáři nepřináší významně jiné výsledky, než byly prezentovány ve Zprávě loňské. Avšak **jak ukazuje kapitola 3 a zejména scénáře v kapitole 5, navržené změny důchodového systému skutečně implikují**

významné zvýšení udržitelnosti veřejných financí v horizontu, na který Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti cílí. Ovšem pouze za předpokladu, že budou nejen realizovány, ale v budoucnu také udrženy.

Všem těmto a dalším plánovaným změnám v systémech veřejných rozpočtů a jejich důsledkům se NRR bude nadále pečlivě věnovat, kriticky je analyzovat a ve veřejné komunikaci je maximálně osvětlovat a přibližovat veřejnosti, což považuje za jednu ze stěžejních částí svého zákonného mandátu.

KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ dle základního scénáře

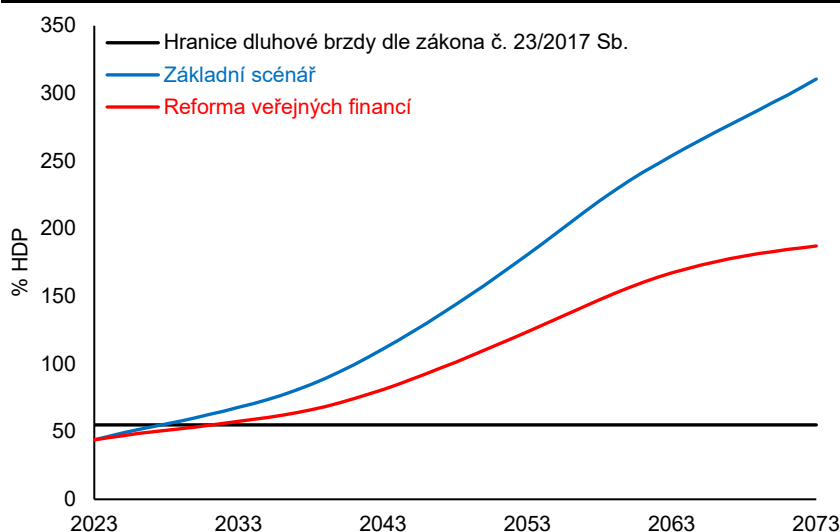


Počet starobních důchodců bude kulminovat kolem roku 2058, kdy by jich mělo být přibližně

3,1 milionu.

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

1,67.

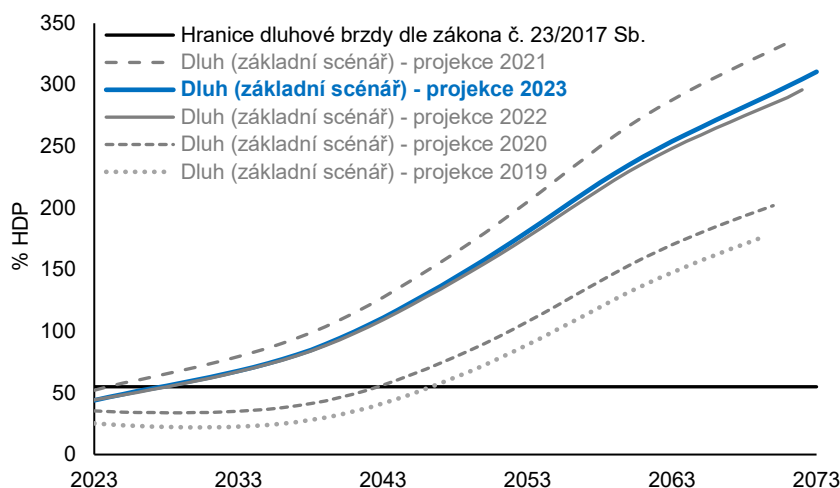


Poměr dluhu sektoru veřejných institucí na HDP by při zachování současného nastavení daňových a výdajových politik mohl na konci 50letého horizontu dosáhnout až

311 % HDP.

Pokud bude provedena tzv. reforma veřejných financí v oblasti penzí a budou realizována příjmová opatření konsolidačního balíčku, pak by při dodržování těchto změn mohl poměr dluhu k HDP na konci projekce být nižší a dosáhnout

187 % HDP.



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

o 15 p. b. vyšší,

než byl v projekci v roce 2022. Dle aktuální projekce by náraz na dluhovou brzdu mohl nastat v roce

2028,

tj. stejně jako v minulé projekci.

Mezera udržitelnosti veřejných financí

Dluh nepřesáhne hranici dluhové brzdy (55 % HDP) na konci 50letého horizontu projekce, pokud bude primární strukturální saldo sektoru veřejných institucí od roku 2023 do roku 2073 každoročně lepší

o 6,2 % HDP.

1 Výchozí stav

Fiskální politiku posuzujeme zejména ve vztahu k předešlému a aktuálnímu vývoji hospodářského cyklu a k reakcím na neočekávané události (např. pandemie COVID-19 nebo válka na Ukrajině). Ačkoliv Ministerstvo financí České republiky (MF ČR) publikovalo predikce na následující roky 2024–2026¹, v této části Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti se omezíme pouze na období do roku 2023. Důvodem je přítomnost významné nejistoty predikcí spojených s přesnou podobou tzv. konsolidačního balíčku² či konečné podobě výdajů krytých půjčkou Národního

plánu obnovy.³ Další navazující problém představuje relativně vysoká nekonzistence prezentovaných výhledů MF ČR, kdy např. v dubnu 2023 MF ČR v rámci Konvergenčního programu České republiky prezentovalo očekávané strukturální saldo na rok 2024 ve výši $-2,6$ % HDP, zatímco v květnu 2023 se dle doprovodné dokumentace návrhu konsolidačního balíčku mělo jednat přibližně o $-1,4$ % HDP, ale již v červnu 2023 v Rozpočtové strategii se objevovala hodnota (limitního strukturálního salda) $-2,75$ % HDP.⁴

1.1 Vývoj sektoru veřejných institucí v roce 2022 a výhled na rok 2023

V roce 2022 dosáhl v České republice růst reálného hrubého domácího produktu (HDP) 2,4 %. K růstu nejvíce přispěl přebytek obchodní bilance (1,4 p. b.) díky zvýšené zahraniční poptávce. Pozitivně růst HDP ovlivnila tvorba hrubého fixního kapitálu (0,8 p. b.), kdy dominantní podíl na investiční aktivitě měly nefinanční podniky mj. díky již zmíněné rostoucí zahraniční poptávce a investicím do obnovitelných zdrojů energie a na úsporu energie ve výrobě. K růstu přispěla též změna stavu zásob (0,9 p. b.) odrážející obavy podniků spojené s problémy v globálních dodavatelských řetězcích, ačkoliv tyto obavy byly oproti roku 2021 nižší. Negativně naopak na růst HDP působilo saldo bilance služeb ($-0,5$ p. b.), a to především kvůli dopravním službám (vyšší ceny pohonných hmot a kontejnerové dopravy, vyšší náklady na dopravu spojené s geopolitickou situací v Evropě) a zvýšený zájem českých rezidentů o zahraniční výjezdovou turistiku. Záporný vliv na vývoj HDP mělo i snížení výdajů domácností na konečnou spotřebu ($-0,3$ p. b.) kvůli poklesu reálných příjmů. V rámci ekonomického cyklu byla česká ekonomika

v roce 2022 lehce nad svým potenciálem (kladná produkční mezeru 0,2 % potenciálního produktu).⁵

Vývoj ekonomiky ovlivnil i hospodářský výsledek sektoru veřejných institucí, jehož saldo dosáhlo v roce 2022 hodnoty $-3,6$ % HDP.⁶ Nejvíce saldo ovlivnil deficit ústředních vládních institucí (4,4 % HDP). Hospodaření místních vládních institucí zaznamenalo desátý rok po sobě přebytek (0,8 % HDP). Fondy sociálního zabezpečení měly saldo prakticky vyrovnané.

Strukturální deficit sektoru veřejných institucí vykázal v roce 2022 hodnotu 2,8 % HDP⁷. Limit strukturálního deficitu pro rok 2022 byl dle § 10a Zákona⁸ odvozen dle hodnoty strukturálního deficitu pro rok 2021, kterou MF ČR prognózovalo nejpozději v září roku 2021, zvýšenou o 0,5 p. b. Dle Makroekonomické predikce České republiky MF ČR ze srpna 2021, podle níž se limit pro následující období odvozoval, byl strukturální deficit za rok 2021 prognózován ve výši 6,1 % HDP, a proto limit pro rok 2022 činil 5,6 % HDP.⁹

¹ Viz např. MF ČR (duben, 2023): Konvergenční program České republiky s predikcí pro roky 2024–2026, MF ČR (červen, 2023): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2024 až 2026.

² Přesný název zní „Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů“, zkráceně též „Návrh zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů“. Viz též: <https://www.mfcr.cz/cs/dane-a-ucetnictvi/dane/danova-a-celni-legislativa/2023/ministerstvo-financi-k-ozdravnemu-balick-51537>. Aktuální legislativní proces viz: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=488&CT1=0>.

³ Viz též box 3 v NRR (2023): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2022.

⁴ Hodnota strukturálního salda pro rok 2024 dle Konvergenčního programu – viz MF ČR (duben, 2023): Konvergenční program České republiky. Hodnota salda z konsolidačního balíčku – viz <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2023/vlada-predstavila-ozdravny-balicek-za-be-51211/> a Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (<https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCS3JLKC2/>). Cyklická složka a jednorázové a jiné přechodné operace vycházejí z MF ČR (duben, 2023): Konvergenční program České republiky. Hodnota limitního salda dle Rozpočtové strategie – viz MF ČR (červen, 2023): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2024 až 2026.

⁵ MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky.

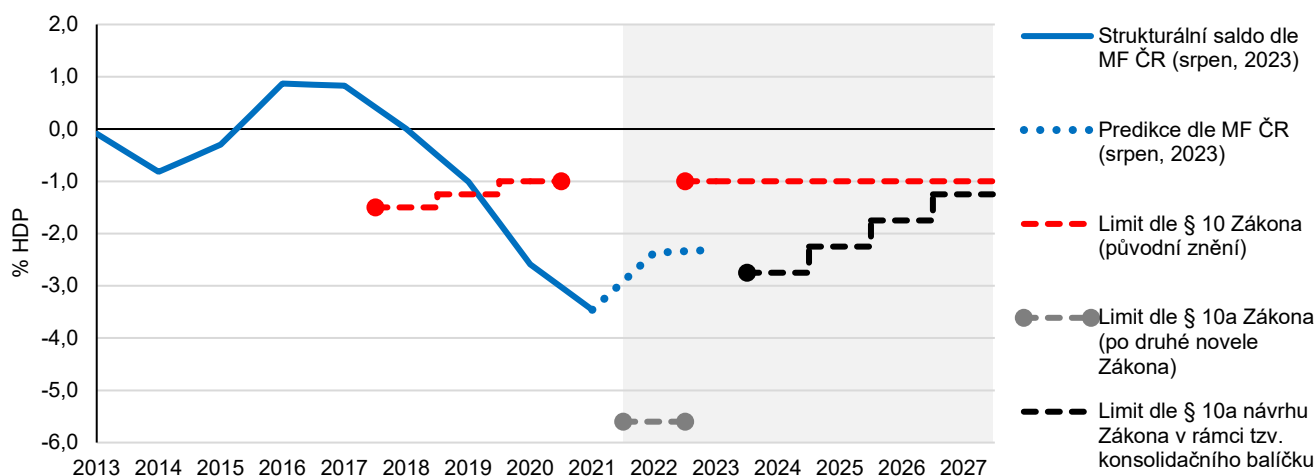
⁶ ČSÚ (2023): Databáze národních účtů (aktualizace 30. června 2023). MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky uvádí celkové saldo sektoru veřejných institucí $-3,2$ % HDP. Zlepšení salda ve výši 31,2 mld. Kč nastalo vlivem vyššího výnosu daně z příjmů právnických osob za rok 2022, než bylo uvažováno Českým statistickým úřadem (ČSÚ) během tzv. prvních notifikací v dubnu 2023. Aktualizovaný údaj o celkovém saldu sektoru veřejných institucí za rok 2022 ČSÚ zveřejnil v rámci tzv. druhých notifikací v říjnu 2023.

⁷ Při výpočtu strukturálního salda bylo užito celkové saldo sektoru veřejných institucí dle ČSÚ (2023): Notifikace deficitu a dluhu vládních institucí - 2022 (První notifikace, údaje notifikované Eurostatem) publikované 21. dubna 2023. Důvody uvádí předešlá poznámka pod čarou. Cyklická složka salda a jednorázové a jiné přechodné operace byly převzaty z MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky. V grafu 1.1.1 je uvedena hodnota strukturálního salda pro roky 2022 a 2023 dle MF ČR (srpen, 2023).

⁸ Znění § 10a Zákona vychází z druhé novely Zákona (viz zákon 609/2020 Sb.).

⁹ Novely Zákona z roku 2020 nestanovily pro rok 2021 limit strukturálního salda. Proto v grafu 1.1.1 není hraniční hodnota pro rok 2021 uvedena.

Graf 1.1.1 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí



Zdroje: MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky, Zákon (různá znění), Návrh zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů; výpočty NRR.

Pozn.: strukturální saldo za rok 2022 je odvozeno z celkového salda sektoru veřejných institucí -3,2 % HDP dle MF ČR (srpen, 2023). Tato aktualizovaná hodnota salda pro rok 2022 ještě nebyla publikována ČSÚ v rámci tzv. druhých notifikací (říjen 2023). Proto strukturální saldo pro rok 2022 uvedené v grafu 1.1.1 považujeme za predikci a v textu Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti uvádíme celkové saldo sektoru pro rok 2022 ve výši -3,6 % HDP (dle prvních notifikací z dubna 2023), resp. z něj odvozené strukturální saldo dle úprav uvedených v poznámce pod čarou č. 7.

Porovnání dosaženého a limitního strukturálního salda za rok 2022 (graf 1.1.1) ukazuje na velmi vysokou odchylku. Důvodem je zejména to, že limit pro rok 2022 byl dle druhé novely Zákona z konce roku 2020 stanoven velmi volně, a nelze jej vnímat jako cílovanou („optimální“) hodnotu salda konzistentní s udržitelností veřejných financí.

Hlavním problémem, na který NRR nesčetněkrát upozorňovala (viz např. Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti z roku 2022), však představovala reakce fiskální politiky na pandemii COVID-19. Přijatá opatření ze strany fiskální politiky mnohdy ani přímo s pandemií nesouvisela a přesahovala časový rámec nejpálčivější fáze pandemie. Změnila tak strukturu příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí, což se zrcadlí v poklesu strukturálního salda v období po roce 2020 (graf 1.1.1). Takováto fiskální expanze přispěla k nárůstu míry inflace.

Pro rok 2023 je strukturální saldo odhadováno na -2,3 % HDP (viz modrou tečkovanou čáru v grafu 1.1.1) a celkové saldo -3,6 % HDP.¹⁰ Skutečná výše salda za rok 2023 však bude ovlivněna řadou nejistot. Mezi ty zásadní patří např. nezapojené plánované příjmy z Modernizačního fondu, nižší než očekávaný výběr daně z přidané hodnoty a dodatečná valorizace důchodů v červnu 2023. Na druhé straně

se očekává lepší výběr daně z příjmů právnických osob.¹¹

Graf 1.1.1 zachycuje hranici strukturálního salda také pro období 2024–2027. Nejedná se však o predikci hodnoty salda, ale o maximální přípustný limit stanovený Zákonem. Červenou přerušovanou čarou je zachycen limit salda dle aktuálního znění Zákona.¹² Černou přerušovanou čarou je označena nejnižší přípustná hodnota salda dle novely Zákona navržená v rámci konsolidačního balíčku. Tento návrh stanovuje v novém znění § 10a Zákona explicitně limity strukturálních sald pro roky 2024–2027.

Deficitní hospodaření sektoru veřejných institucí přispívá, za jinak stejných okolností, k nárůstu dluhu tohoto sektoru. Poměr dluhu k HDP dosáhl v roce 2022 hodnoty 44,2 % HDP (graf 1.1.2). Poměr meziročně vzrostl o 2,1 p. b., a to i přes vysoký nárůst nominálního HDP ve výši 11,1 %, který působí směrem k jeho snižování (viz též box 1.1). Ke zvýšení poměru přispěl mj. primární deficit (2,5 % HDP¹³) a placené úroky (1,2 % HDP). Zvýšené úrokové platby v roce 2022, jejichž poměr k HDP se meziročně zvýšil zhruba o 0,4 p. b., zrcadlí kromě nárůstu zadlužení též zvýšení požadované výnosové míry u vládních cenných papírů. Na konci roku 2021 činila výnosnost 10letého vládního dluhopisu 2,62 %,

¹⁰ MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky.

¹¹ Detailně viz <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2023/ministr-stanjura-hospodareni-statniho-rozpoctu-udr-52099> a MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky.

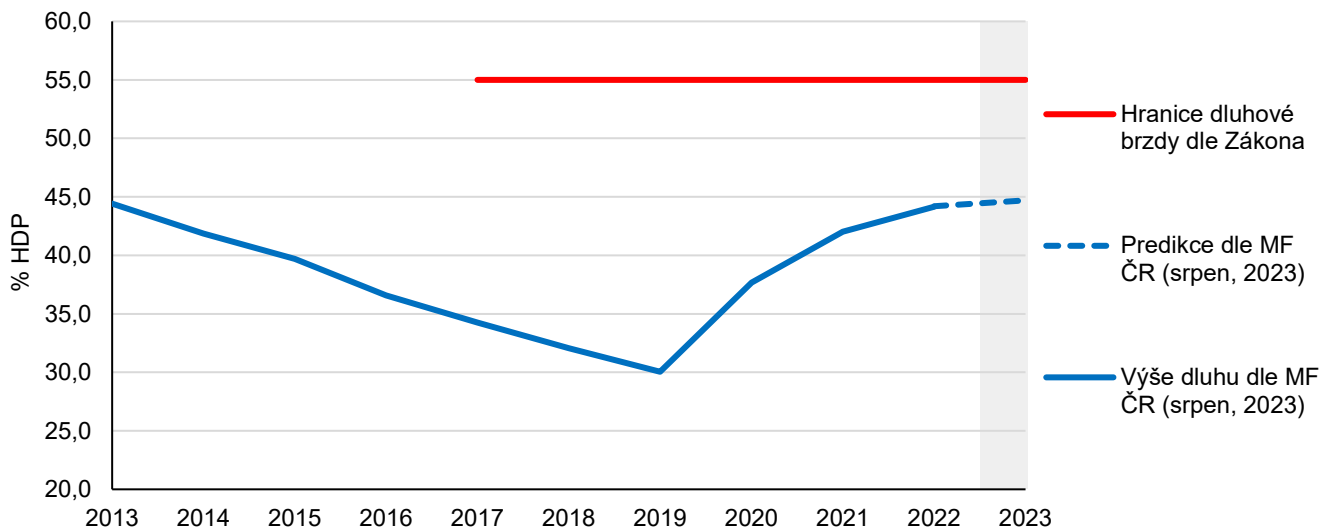
¹² NRR je toho názoru, že pro rok 2023 platí spodní hranice salda dle původního znění Zákona. Dle NRR druhá novela Zákona z roku 2020 (provedená zákonem č. 609/2020 Sb.) upravuje v § 10a Zákona pouze limit strukturálního salda pro rok 2022. Pro rok 2023 by již mělo být aplikováno původní znění Zákona, tj. limit strukturálního salda by měl být stanoven na -1 % HDP. Viz box 2.1 ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti z roku 2022.

¹³ Uváděné hodnoty primárního deficitu vychází z celkového salda sektoru veřejných institucí uveřejněného v rámci prvních notifikací ČSÚ a potvrzených Eurostatem (duben, 2023). Hodnoty mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

o pouhý rok později již dosahovala 4,71 %.¹⁴ Poměr dluhu k HDP zvýšily v roce 2022 také ostatní faktory¹⁵ v celkové výši 2,7 % HDP, konkrétně nejvíce čistá akumulace finančních aktiv. Jedná se např. o poskytnuté půjčky¹⁶ a zvýšení pohledávek sektoru veřejných institucí za ostatními subjekty vně tohoto sektoru. Poskytnuté půjčky však byly pokryty

výpůjčkami. Nárůst dluhu v nominálním vyjádření byl 430,4 mld. Kč, což je výrazně výše než výsledek hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2022 (−247,5 mld. Kč). Sektor veřejných institucí si tak vypůjčil o 182,9 mld. Kč více, než bylo jeho celkové saldo hospodaření.¹⁷

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



Zdroj: MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

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

Od roku 2020 pozorujeme výrazné zvyšování podílu rezidentů na držbě veřejného dluhu. Zatímco ke konci roku 2019 drželi domácí vlastníci 61,6 % veřejného dluhu, v roce 2020 vzrostl tento podíl na 67,7 %, v roce 2021 dosahoval 71,6 % a ke konci roku 2022 činil již 74,5 %.

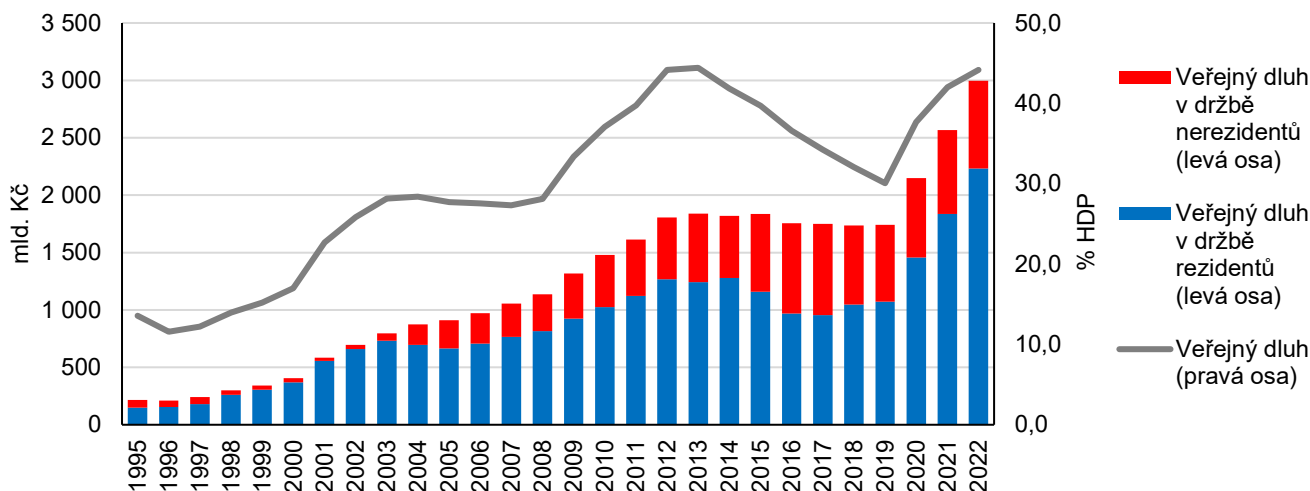
Z hlediska hodnocení rizikovosti struktury veřejného zadlužení by případný výprodej domácího dluhu zahraničními investory pravděpodobně vyvolal nejen pohyb měnového kurzu, ale také zvýšenou volatilitu tržních cen českých státních dluhopisů. Toto riziko přelévání externích šoků na domácí finanční systém se tak v průběhu roku 2022 dále snížilo. Česká národní banka (ČNB) považuje v souladu s mezinárodní praxí za kritickou hranici podílu držby veřejného dluhu zahraničními subjekty 25,9 %. Tato hranice byla dlouhodobě překračována, avšak v roce 2022 (poprvé od roku 2004) dluh držený nerezidenty klesl pod tuto hranici, jelikož na konci roku 2022 dosahoval 25,5 % (viz graf 1.1.3).

¹⁴ ARAD - Systém časových řad - Česká národní banka (cnb.cz). Implicitní úroková míra z dluhu sektoru veřejných institucí dle Konvergenčních programů ČR (viz MF ČR květen, 2022 a duben, 2023) dosáhla v roce 2021 hodnoty 2,0 %, v roce 2022 již 2,7 %

¹⁵ Jedná se o tzv. SFA (stock-flow adjustment).

¹⁶ Zejména půjčka MF ČR společnosti ČEZ, a. s. ve výši 3 mld. EUR (detailně viz <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/20982187?backlink=hh9gi>, ČEZ (2023): Skupina ČEZ – Výroční finanční zpráva za rok 2022 (I. Zpráva o činnosti) a MF ČR (duben, 2023): Makroekonomická predikce České republiky).

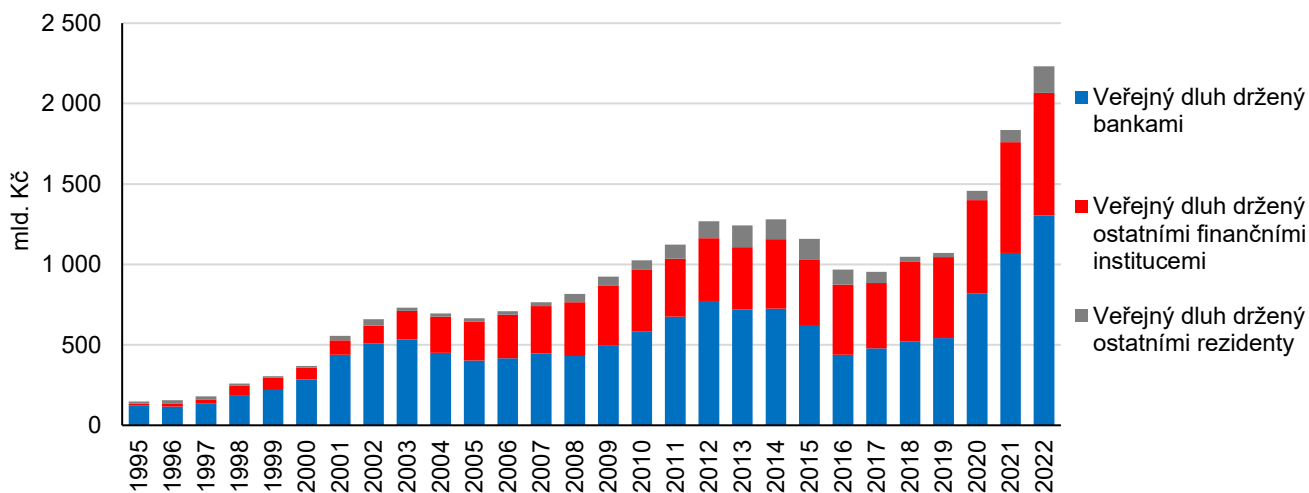
¹⁷ Blíže např. <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/notifications-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2022-prvni-notifikace-udaje-zaslane-eurostatu>. Ve výši výpůjček se odráží emise státních cenných papírů. Tato emise dle MF ČR „...je dána zejména předfinancováním schodku státního rozpočtu, který byl dne 18. října 2022 schválen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky v rámci novely zákona č. 57/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2022 ve výši 375,0 mld. Kč.“ (<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/publikace/dluhove-portfolio-ctvrtletni-informace/2022/ctvrtletni-zprava-o-rizeni-statniho-dluhu-49071>). Viz též: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/publikace/zprava-o-rizeni-statniho-dluhu/2022/zprava-o-rizeni-statniho-dluhu-ceske-rep-50523/>.

Graf 1.1.3 Veřejný dluh dle držby rezidenty a nerezidenty

Zdroj: ČNB (2023) a MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Zcela dominantní podíl na držbě veřejného dluhu domácími subjekty (rezidenty) měly ke konci roku 2022 finanční instituce (viz graf 1.1.4). K největšímu zvýšení držby veřejného dluhu (o 232 mld. Kč) došlo opět u bankovního sektoru, který již v roce 2021 držel dluh převyšující jeden bilion Kč. Ostatní finanční instituce (především pojišťovny a penzijní fondy)

zvýšily držbu českého veřejného dluhu o 76 mld. Kč. Státní dluhopisy tak v době nejistoty pravděpodobně představovaly vhodný alternativní nástroj pro umístění likvidity, obzvláště při rostoucích výnosech státních dluhopisů v důsledku zvyšování úrokových sazeb. Určitý význam mohlo mít také daňové osvobození úrokových příjmů ze státních dluhopisů¹⁸.

Graf 1.1.4 Veřejný dluh držený rezidenty

Zdroj: ČNB (2023); výpočty NRR.

V držení domácích bank se ke konci roku 2022 nacházelo 43,5 % veřejného dluhu, což je o 1,7 p. b. více než v roce 2021 a o 12,4 p. b. více než v roce 2019. Podíl veřejného dluhu v držbě bank na jejich aktivech činil ke konci roku 2022 téměř 14,6 %. Vzhledem k poměrně vysokému podílu státních dluhopisů v bilancích bank by eskalace svrchovaného

rizika měla významné dopady do finančního systému.

Z opačného pohledu mohou také vznikat problematické situace. Kvůli silné koncentraci držby státních dluhopisů v bilancích domácích bank vyvstává otázka další absorpce cenných papírů vlády těmito subjekty. Dle ČNB¹⁹ mají totiž vybrané banky

¹⁸ Do roku 2020 byly od daně z příjmu osvobozeny příjmy nerezidentů ze státních dluhopisů vydávaných Českou republikou v zahraničí. Počínaje rokem 2021 se toto osvobození týká všech příjmů z českých státních dluhopisů.

¹⁹ ČNB (červen, 2023): Zpráva o finanční stabilitě – jaro 2023.

nastaven vnitřní objemový limit na expozici vůči centrálním veřejným institucím. Pokud banky dosáhnou tohoto limitu a sníží nákupy vládních dluhopisů, dojde k omezení prostoru pro umístění vládních dluhopisů na finančním trhu subjektům soukromého sektoru, což může mít také implikace směrem k růstu výnosové míry. V kontextu vysoké potřeby financování sektoru veřejných institucí v následujících letech s sebou může tato situace přinést zpřísnění rozpočtového omezení tohoto sektoru.

Průměrná doba do splatnosti státního dluhu se ke konci roku 2022 snížila na 6,2 roku (hodnota v roce 2021 činila 6,4 roku). Důvodem poklesu bylo zejména vydávání dluhopisů s kratší dobou do splatnosti ve druhém čtvrtletí roku v důsledku vývoje situace na Ukrajině a jejímu nepříznivému dopadu na finanční trhy. Podobný vývoj bylo možné pozorovat i v ostatních evropských zemích, jež jsou členy OECD.

Box 1.1 Vliv inflace na veřejné rozpočty v krátkém a středním období

Vzednutí inflační vlny nejen v České republice s sebou nese významné dopady jak na příjmovou, tak na výdajovou stranu veřejných rozpočtů. Celkový efekt je závislý na tom, do jaké míry jsou jednotlivé výdajové a příjmové položky automaticky indexovány podle míry inflace nebo valorizovány s mírou inflace (či jinou nominální veličinou) jako klíčovou valorizační komponentou. V České republice se do roku 2023 automatické valorizace týkaly pouze dávek důchodového pojištění. Od roku 2024 se však tento princip rozšíří i na platby za státní pojištěnce v systému veřejného zdravotního pojištění. Dohromady tyto dvě položky představují 36 % výdajů státního rozpočtu (v roce 2023). Navíc budou nově od roku 2024 platit principy automatické indexace také v resortu školství (platy učitelů v regionálním vzdělávání) a v resortu obrany (naplnění spojeneckého závazku v rámci obranného paktu NATO). Jakkoli tyto dvě nové indexace nejsou bezprostředně zapříčiněny obdobím vysoké inflace, platí i tak, že po jejich aktivaci budou indexovány či automaticky valorizovány čtyři největší položky státního rozpočtu, jež budou v roce 2024 pravděpodobně v součtu přesahovat 50 % jeho celkových výdajů. U třech z nich přitom dojde k aktivaci indexačního či valorizačního principu v jednom jediném rozpočtovém roce. Další položkou, která je na míře inflace přímo závislá, jsou náklady na úroky z části spořicíh státních dluhopisů (tzv. protiinflační dluhopisy).

Lze konstatovat, že jedním z nezamýšlených dopadů inflace na veřejné finance je rostoucí politický a společenský tlak na zavádění indexací v nových oblastech veřejných výdajů. Tyto indexace následně ztěžují řízení veřejných financí a uchování jejich udržitelnosti do budoucna, protože je velmi obtížné je po jejich zavedení rušit či omezovat. V tomto ohledu je tedy nízká, stabilní a predikovatelná míra inflace stejně prospěšná pro veřejné finance jako pro celou ekonomiku.

Na příjmové straně není vliv inflace přímočarý. Hlavním kanálem jsou výnosy daně z přidané hodnoty (DPH), kdy vzhledem k její konstrukci v podobě podílu z konečné ceny je zde zřejmý vztah mezi růstem cen a daňovým výnosem. Ten ale může být narušen reakcí domácností na zvyšování cen v podobě poklesu reálných výdajů. Lze tedy očekávat, že celkový efekt bude nižší. Například pro rok 2023 MF ČR²⁰ očekává, že při průměrné roční míře inflace ve výši 10,9 % vzrostou výdaje domácností na spotřebu v běžných cenách pouze o 5,9 %. Navíc, význam výnosu DPH ve veřejných rozpočtech je nižší než v případě dávek důchodového pojištění (588 mld. Kč versus 672 mld. Kč v roce 2023), takže vysoká inflace má v krátkém období jednoznačně negativní dopady na saldo hospodaření.²¹

Pokud je inflace provázena i rychlým růstem nominálních mezd, bude docházet k autonomnímu zvyšování efektivního zdanění příjmů fyzických osob. Důvodem je, že sociální slevy u daně z příjmů fyzických osob (na poplatníka, děti atd.) jsou stanoveny v nominálním vyjádření a postupně dochází k poklesu jejich reálné hodnoty.²²

Vysoká inflace samozřejmě ovlivňuje i další položky výdajové strany. Zde je však efekt spíše zprostředkovaný. Například lze očekávat, že si růst cen vynutí zvyšování částek životního minima, což bude mít dopady na růst výdajů na sociální transfery. Dále také růst cen povede ke zvyšování nákladovosti mezispotřeby vládního sektoru (např. výdaje na energie), což bude mít opět dopady na celkové saldo. Lze také očekávat vyšší tlak na růst platů zaměstnanců sektoru veřejných institucí, kteří se budou snažit zabránit poklesu reálné hodnoty jejich výdělků.²³

Ve střednědobém horizontu jsou dopady inflace na veřejné rozpočty méně jasné. Záleží na tom, zda dojde ke změně důchodové struktury HDP. Pokud by došlo k nárůstu významu provozních přebytků na úkor náhrad

²⁰ MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky.

²¹ Zde je nutné uvést, že automatická valorizace plateb za státní pojištěnce má z hlediska celkových veřejných rozpočtů neutrální dopady na saldo hospodaření. Nicméně v případě vysoké inflace bude docházet k prohlubování deficitu státního rozpočtu a zároveň ke zlepšování salda hospodaření zdravotních pojišťoven.

²² Tento efekt se v odborné literatuře označuje jako tzv. studená progresa, nebo též „fiscal drag“. K jeho zvýraznění dochází, pokud jsou hranice mezi daňovými pásmy definovány v nominálních hodnotách (což však není případ České republiky).

²³ Do jaké míry bude k tomuto docházet, silně závisí na situaci na trhu práce a dynamice mezd v soukromém sektoru.

zaměstnancům (což je případ roku 2023), výsledný efekt bude negativní (protože zisky jsou zdaněny méně než mzdy). Pokud by došlo k obrácenému posunu, výsledkem by byl nárůst daňové kvóty, a tedy zlepšení salda.

V kontextu veřejných financí je také nutné zmínit vliv inflace na ukazatel dluhové kvóty. Při vysokém růstu cen lze očekávat i vysokou dynamiku nominálního HDP, což ukazatel začne tlačit dolů. Je však potřeba upozornit, že tempo růstu nominálního HDP je ovlivňováno deflátorem HDP a nikoliv přímo indexem spotřebitelských cen. Jeho hodnota je však v posledních dvou letech nižší než v případě klasické spotřebitelské inflace (rok 2022: 8,5 % vs. 15,1 %, rok 2023: 9,0 % vs. 10,9 %), čímž dochází ke snížení uvedeného efektu.

Efekt autonomního snižování dluhové kvóty generovaný vysokým tempem růstu nominálního produktu však může být ve střednědobém horizontu přetlačen reakcí výnosové míry státních dluhopisů. Pokud hodnota požadované výnosnosti přesáhne nominální tempo růstu HDP, dojde k opačnému efektu.

1.2 Dekompozice fiskálního úsilí

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

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

Tabulka 1.2.1 zachycuje dekompozici fiskálního úsilí za období 2017–2023. Dekompozice je provedena tzv. nepřímou metodou, tj. jako meziroční změna strukturálního salda s následným rozkladem. V roce 2022 dosáhlo fiskální úsilí 0,5 p. b.²⁴, došlo tudíž ke zpříšňování fiskální politiky. Komparaci plánované fiskální konsolidace se státy EU 27 nabízí box 1.2.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Daně a sociální příspěvky</i>	-0,6	0,3	-0,4	2,2	-0,9	-1,2	-0,3
<i>Ostatní příjmy</i>	-0,3	0,4	-0,1	0,1	0,0	0,6	0,7
<i>v tom jednorázové operace na straně příjmů*</i>	0,0	-0,1	0,0	-0,7	0,5	0,0	0,3
PŘÍJMY	-0,9	0,8	-0,5	3,0	-1,4	-0,6	0,1
<i>Náhrady zaměstnancům a mezispotřeba</i>	0,0	-0,8	-0,2	-1,4	0,3	1,0	0,3
<i>Sociální dávky a naturální sociální dávky</i>	0,5	0,1	-0,2	-2,7	0,3	0,5	-0,3
<i>Úroky</i>	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,4	-0,1
<i>Investice</i>	-0,1	-0,8	-0,2	-0,5	0,1	0,1	-0,2
<i>Ostatní výdaje</i>	0,2	-0,1	0,0	-1,6	0,0	0,8	0,3
<i>v tom jednorázové operace na straně výdajů*</i>	0,1	0,0	0,1	-1,6	0,2	0,8	-0,7
VÝDAJE	0,7	-1,6	-0,5	-4,5	0,5	1,1	0,7
FISKÁLNÍ ÚSILÍ	-0,2	-0,8	-1,0	-1,5	-0,8	0,5	0,8

Zdroj: ČSÚ (2023), MF ČR (2018, 2019, 2021, 2022, 2023): Konvergenční program České republiky, MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Pozn.: položka Daně a sociální příspěvky byla cyklicky očištěna, ostatní položky nikoliv. Cyklická složka salda převzata z MF ČR (srpen, 2023) Makroekonomická predikce České republiky. Jednorázové operace na straně příjmů a výdajů jsou z Konvergenčních programů České republiky. Data pro roky 2023 dle MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky. Kladné hodnoty znamenají zpříšňování fiskální politiky. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování. *Jednorázové operace na straně příjmů a výdajů jsou již v předchozích položkách příjmů a výdajů obsaženy, proto do výpočtu vstupují s opačným znaménkem.

Mezi významná diskreční opatření vlády ovlivňující strukturální saldo v roce 2022 patřilo mj. zvýšení základní slevy na poplatníka, což snížilo výnos daně z příjmů fyzických osob o 12,3 mld. Kč. U daně z příjmů právnických osob (DPPO) nastalo snížení

výnosu vlivem změny metody tvorby a daňové uznatelnosti technických rezerv pojišťoven a osvobození výnosů ze státních dluhopisů od daně. Naopak zvýšení veřejných příjmů v oblasti DPPO přinesl konec aplikace zvýšené hranice vstupní ceny pro

²⁴ Fiskální úsilí pro roky 2022 a 2023 vychází odlišně oproti MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky z důvodu užití údajů o příjmech a výdajích dle prvních notifikací z dubna 2023, tj. v roce 2022 není zohledněno zvýšení výnosu daně z příjmů právnických osob, které nebylo při prvních notifikacích známo. Aktuální údaje ČSÚ potvrzené Eurostatem přinesou druhé notifikace v říjnu 2023.

odepisování hmotného majetku. Celkově uvedené změny vedly k poklesu výběru z DPPO ve výši 5,2 mld. Kč. V oblasti peněžitých sociálních dávek došlo vlivem lednové běžné valorizace a mimořádným valorizacím v červnu a září k nárůstu výdajů na důchody o 55,9 mld. Kč (detailně viz box 3.1). V rámci kapitálových transferů se projevily platby České poště (náklady na univerzální služby za období 2018–2022) ve výši 7,5 mld. Kč.²⁵

Z tabulky 1.2.1 vyplývá významný vliv jednorázových a přechodných opatření. Tato opatření neovlivňují strukturální saldo sektoru veřejných institucí, ale celkové saldo ano a rovněž mohou stimulovat agregátní poptávku s případnými proinflačními dopady. Především v období 2020–2021 opatření dominantně cílila na snížení negativních důsledků pandemie COVID-19. V roce 2022 nastal silný útlum jednorázových a přechodných opatření, která byla

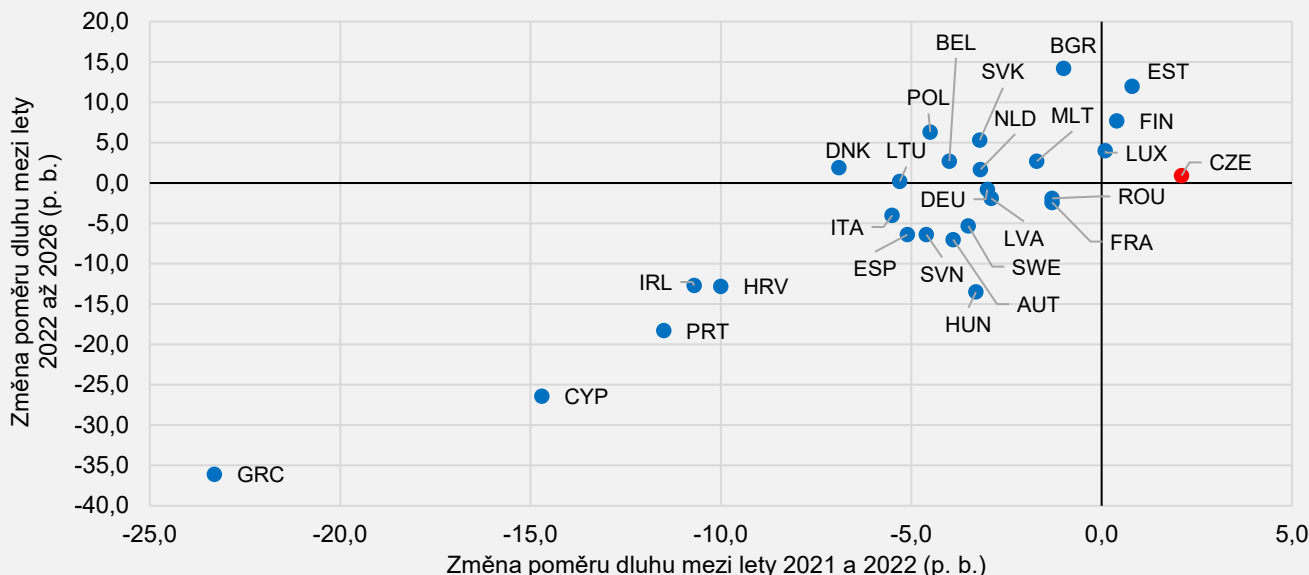
spojena s pandemií, fiskálně významnější byla jen stále trvající možnost mimořádných odpisů a kompenzační bonus. Na významu v roce 2022 naopak nabyly dvě hlavní oblasti, kde vláda tyto kroky prováděla. Jednalo se o podporu domácností a podniků zasažených vysokými cenami potravin, energií a dalších položek. Dále vláda poskytovala humanitární dávky a ostatní výdaje spojené s válečným konfliktem mezi Ruskou federací a Ukrajinou. Na straně veřejných příjmů se jednalo např. o snížení spotřební daně z paliv (6,7 mld. Kč), odpuštění poplatků za obnovitelné zdroje energie (4,6 mld. Kč) a odvod z nadměrných příjmů výrobců elektřiny (1,4 mld. Kč). Stranu veřejných výdajů ovlivnilo poskytování humanitárních dávek pro uprchlíky (8,7 mld. Kč), zavedení úsporného tarifu na elektřinu a plyn pro domácnosti (17,4 mld. Kč), podpora energeticky náročných podniků (5,5 mld. Kč) nebo jednorázový příspěvek na dítě (6,7 mld. Kč).²⁶

Box 1.2 Srovnání tempa plánované fiskální konsolidace v zemích EU

V minulých letech byly veřejné finance České republiky a dalších zemí EU pod výrazným tlakem v důsledku pandemie COVID-19 a uprchlické i energetické krize vyvolané ruskou agresí vůči Ukrajině. Výsledkem toho jsou vysoké deficity a nárůst dluhu sektoru veřejných institucí. V dalších letech je proto nutné stabilizovat ekonomickou situaci a přistoupit k fiskální konsolidaci.

Následující grafy vychází ze Stabilizačních a Konvergenčních programů, které země EU sestavují v souladu s Paktem stability a růstu. Projekce v programech by měly obsahovat autonomní scénáře (tzv. no-policy change) se zahrnutím těch opatření, která jsou známa v dostatečném detailu a zavázaly se k nim vlády. Z grafu B1.2.1 je patrné, že zatímco většina zemí EU mezi lety 2021 a 2022 (osa x) snížila úroveň svého zadlužení, pouze u čtyř států došlo ke zvýšení dluhu v poměru k HDP, a to u Lucemburska, Finska, Estonska a České republiky.

Graf B1.2.1 Komparace změny poměru dluhu k HDP v zemích EU



Zdroj: Eurostat (2023), Konvergenční a Stabilizační programy (2023); výpočty NRR.

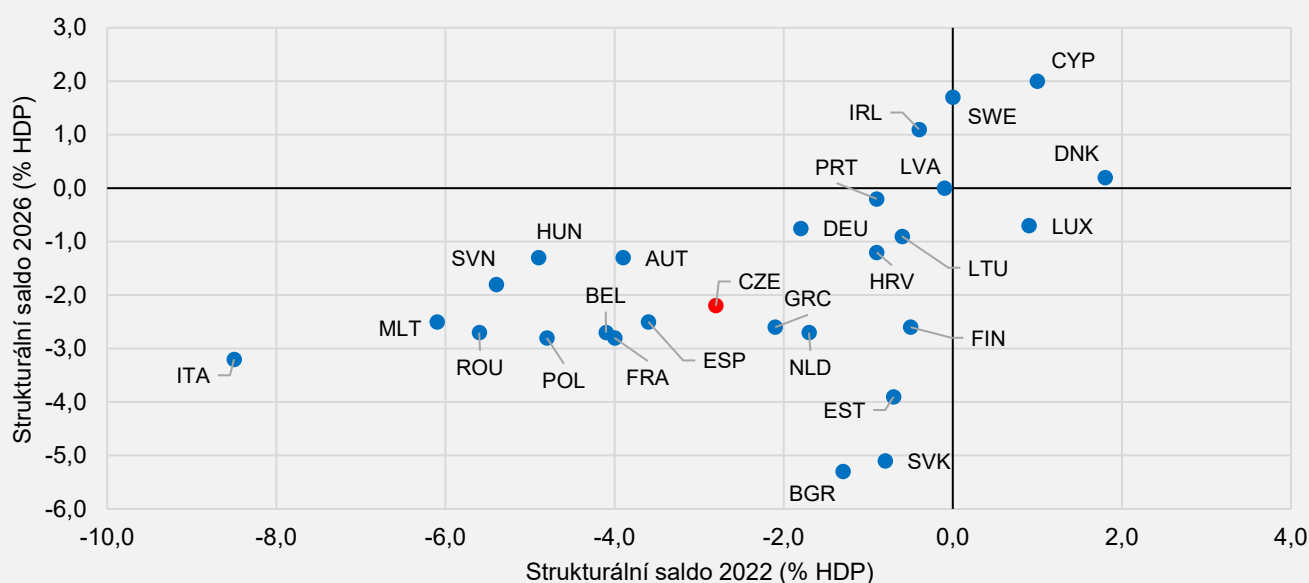
²⁵ Uvedené položky zachycují tyto právní předpisy: zákon č. 364/2019 Sb., 609/2020 Sb., 323/2021 Sb.; nařízení vlády č. 35/2022 Sb., 36/2022 Sb., 136/2022 Sb., 137/2022 Sb.; rozhodnutí Komise (EU) 2023/232 ze dne 25. července 2022 o státní podpoře SA.55208 (2020/C) (ex 2022/NN).

²⁶ Uvedené položky zachycují tyto právní předpisy: zákon č. 609/2020 Sb., 519/2021 Sb., 66/2022 Sb., 131/2022 Sb., 176/2022 Sb., 196/2022 Sb., 198/2022 Sb., 262/2022 Sb., 365/2022 Sb., 366/2022 Sb.; vládní usnesení č. 786/2022, 876/2022 Sb.

Česká republika byla mezi lety 2021 a 2022 nejrychleji se zadlužující ekonomikou v EU. V letech 2022 až 2026 (osa y grafu B1.2.1) je u řady zemí plánované další snižování míry zadlužení. Nejvyšší snížení míry zadlužení je v tomto střednědobém horizontu projektováno zejména u zemí s vysokou mírou zadlužení (Řecko, Kypr a Portugalsko), kdy tyto země ve svých programech pravděpodobně reagují na fiskální pravidla. Naopak mezi země se zvýšenou úrovní dluhu v období 2022 až 2026 patří země s relativně nízkou mírou zadlužení jako je Bulharsko či Estonsko, ale také země jako Polsko, Slovinsko nebo Finsko. Česká republika ve svém programu očekává v následujících letech mírné zvýšení úrovně dluhu, a to o 0,9 p. b. na konci sledovaného období (2026) oproti roku 2022.

Následující graf B1.2.2 porovnává strukturální saldo (tj. saldo sektoru vládních institucí očištěné o hospodářský cyklus a jednorázové a přechodné operace) v roce 2022 a na konci sledovaného období (2026). V roce 2022 pouze čtyři země EU neměly záporné strukturální saldo (Dánsko, Kypr, Lucembursko a Švédsko). Ostatní země vykazovaly v roce 2022 strukturální deficity. V České republice činilo strukturální saldo $-2,8$ % HDP, nicméně fiskální úsilí v témže roce dosahovalo kladných hodnot, jelikož byl nárůst výdajů oproti příjmům pomalejší.

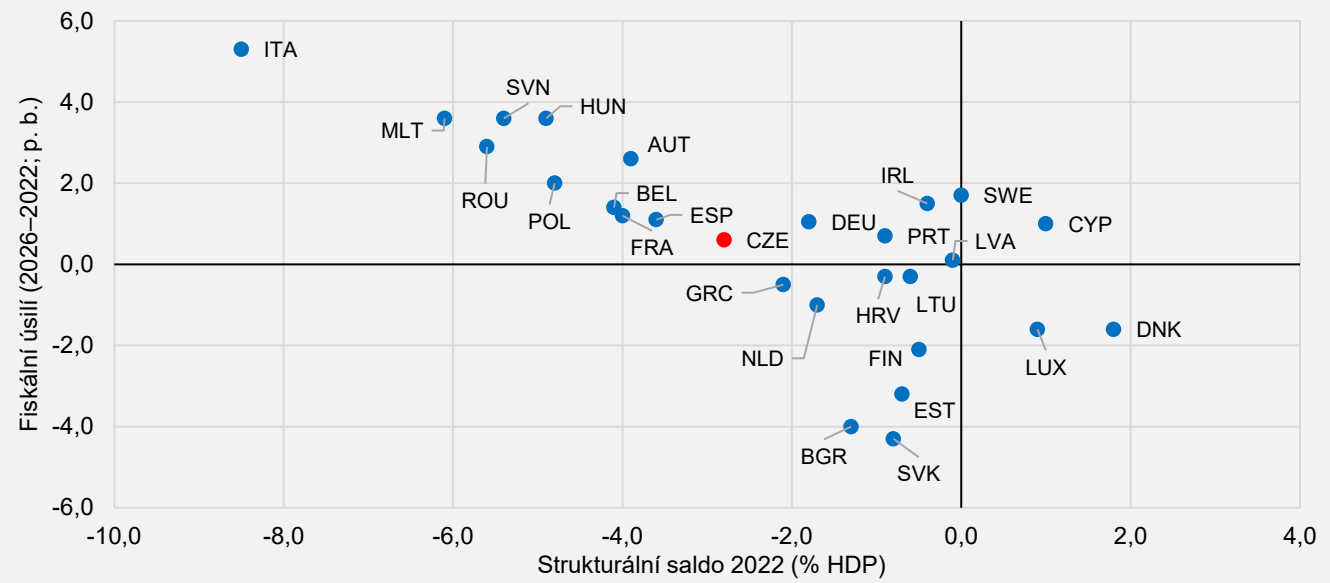
Graf B1.2.2 Komparace strukturálních sald v zemích EU



Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (2023); výpočty NRR.

Na konci sledovaného období (v roce 2026) jsou u většiny zemí předpokládány nadále strukturální deficity, přesto dochází k jejich snížení, což reflektuje taktéž graf B1.2.3 zobrazující fiskální úsilí (rozdíl mezi strukturálním saldem v roce 2026 a 2022). I u České republiky dochází oproti roku 2022 ke zlepšení strukturálního salda za celé zmiňované období o 0,6 p. b. na hodnotu $-2,2$ % HDP v roce 2026. Fiskální úsilí tak lze označit zhruba za průměrné v porovnání s ostatními zeměmi EU. Je však důležité doplnit, že v Konvergenčním programu z dubna 2023 není zahrnuta fiskální konsolidace v podobě tzv. konsolidačního balíčku, který by měl strukturální deficit dále snížit.

Graf B1.2.3 Komparace strukturálního salda v roce 2022 a fiskálního úsilí mezi roky 2026 a 2022



Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (2023); výpočty NRR.

2 Dlouhodobá makroekonomická projekce

Dlouhodobou projekci výdajů, příjmů a salda sektoru veřejných institucí v časovém horizontu 50 let opíráme o projekci základních relevantních makroekonomických veličin. Nejvýznamnějšími z nich jsou tempo růstu HDP, vývoj zaměstnanosti, vývoj produktivity práce a vývoj objemu mezd. Ty dále určují rozdělení hrubé přidané hodnoty mezi výrobní faktory práce a kapitál.²⁷ Naši fiskální projekci vztahujeme k HDP a dalším proměnným v reálném vyjádření. Na rozdíl od předešlé první kapitoly 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, která se promítla do poklesu HDP i potenciálního produktu. V roce 2022 pak došlo k invazi Ruské federace na Ukrajinu, což mimo jiné vedlo k nárůstu cen energií a potravin. Tento cenový nárůst pak znamenal negativní nabídkový šok, který tlumil postcovidové oživení.

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

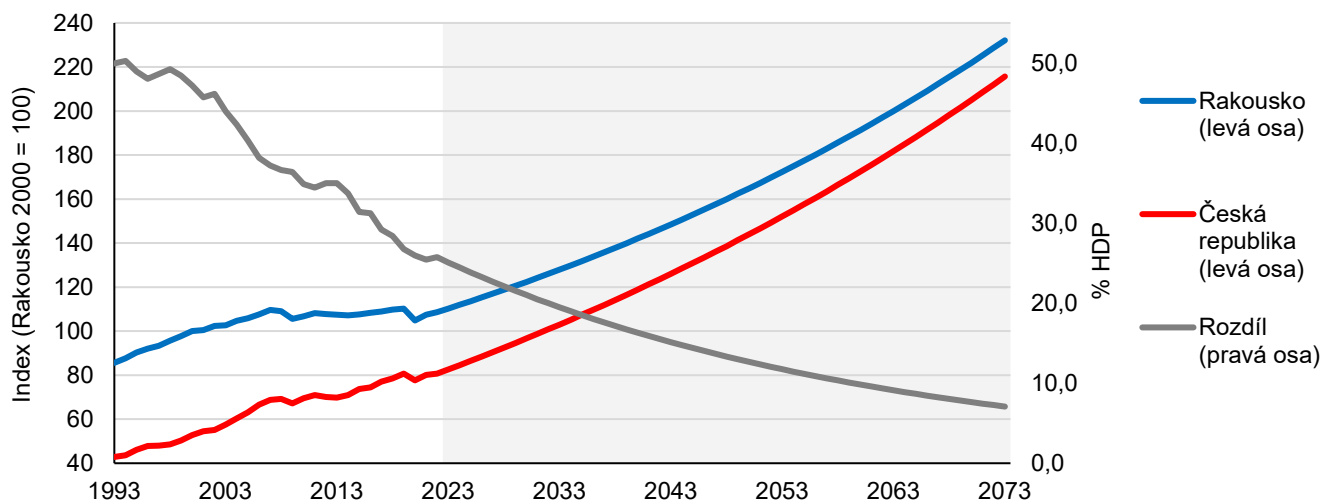
2.1 Reálná konvergence

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 konvergenční cíl české ekonomiky 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 2022 odhadována na 25,7 % rakouské úrovně²⁸, 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 2.1.1).²⁹

Graf 2.1.1 Průběh konvergence produktu na pracovníka k rakouské úrovni



Zdroj: OECD (2023); výpočty NRR.

²⁷ Podrobnější vysvětlení postupu i použitých parametrů pro dlouhodobou makroekonomickou projekci je obsaženo v podkladové studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

²⁸ Dle statistik OECD (2023) byl v roce 2022 růst potenciálního produktu v Rakousku oproti ČR vyšší, proto se konvergence v produktu na pracovníka krátkodobě zastavila a mezera mezi rakouským a českým HDP se dokonce o 0,3 p. b. zvýšila. V projekci počítáme s tím, že se proces konvergence od roku 2023 obnoví.

²⁹ 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 a krize spojené s pandemií COVID-19 v letech 2020 a 2021. Tento růst technologií se symetricky promítá do růstu ekonomiky Rakouska i ČR. Při odhadu dlouhodobého růstu české ekonomiky je nutné ho ke konvergenční složce růstu přičíst.

2.2 Demografická projekce

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

Tempa růstu HDP na pracovníka tak v naší simulaci v důsledku postupného vyčerpávání konvergenční složky růstu klesají z 2,4 % v roce 2023 na 1,7 % na konci projekce. Při daném nastavení parametrů to znamená, že národohospodářská produktivita práce by mohla být v roce 2073 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 Českého statistického úřadu (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).

Tabulka 2.2.1 Naplňování demografické projekce ČSÚ v letech 2020 až 2022 (v ‰)

	2020 a 2021 (průměr)			2022		
	projekce	skutečnost	rozdíl	projekce	skutečnost	rozdíl
Saldo migrace (první varianta)*	2,433	3,638	1,204	2,426	3,520	1,094
Saldo migrace (druhá varianta)				2,426	30,647	28,220
Přirozený přírůstek	-0,437	-2,230	-1,793	-0,796	-1,893	-1,098
<i>hrubá míra úmrtnosti</i>	10,543	12,702	2,160	10,598	11,173	0,575
<i>hrubá míra porodnosti</i>	10,106	10,473	0,367	9,802	9,415	-0,388
HRUBÁ MÍRA CELKOVÉHO PŘÍRŮSTKU	1,996	1,408	-0,588	1,630	28,753	27,123

Zdroj: ČSÚ (2023); výpočty NRR.

Pozn.: *saldo migrace uvedeno ve dvou variantách. V první variantě je saldo migrace uvedeno dle publikace ČSÚ (2023): Stav a pohyb obyvatelstva v ČR – rok 2022. V této publikaci nebyly zahrnuty osoby, kterým byla udělena dočasná ochrana v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině (tj. „běžné“ saldo migrace). Druhá varianta tuto migrační vlnu zahrnuje.

Pro základní scénář našich projekcí jsme jako výchozí zvolili střední, tedy nejpravděpodobnější variantu demografické projekce. Podle ostatních variant jsme pak zpracovali alternativní scénáře vývoje.

Stejně jako v minulých letech jsme oficiální demografickou projekci ČSÚ aktualizovali o nové údaje. Nejprve jsme nahradili věkovou strukturu obyvatelstva za roky 2019 až 2023³⁰ pozorovanou skutečností. Následně jsme při předpokládaných mírách plodnosti, úmrtnosti a migrace pro roky 2023–2100, které jsme s výjimkou míry migrace pro roky 2023 až 2033 (viz box 2.1) převzali z projekce ČSÚ z roku 2018, vygenerovali nový předpokládaný vývoj populace včetně její věkové struktury pro jednotlivé varianty demografické projekce.

Demografická projekce ČSÚ vychází ze skutečnosti, jaká v ČR byla na počátku roku 2018. V průběhu let 2018 až 2022 se ale skutečný vývoj od této projekce odlišoval, čemuž se podrobněji věnujeme v boxu 2.1 a v tabulce 2.2.1. Stručně se dá říct, že nárůst počtu obyvatel brzdila především vyšší než projektovaná úmrtnost. Ta byla mírně vyšší již v letech 2018 a 2019, výrazně pak vzrostla v letech 2020 a 2021 v důsledku pandemie COVID-19. V roce 2022 pak míra úmrtnosti navzdory svému poklesu zůstala nad úrovní projekce. Celkově pak za roky 2018 až 2022 byl počet zemřelých oproti projekci vyšší o 9,4 % (tj. o 0,5 % populace z roku 2018). Opačným směrem se v roce 2022 změnila míra porodnosti, která byla oproti projekci ČSÚ nižší. Přitom v letech 2018–2021 byl počet narozených dětí oproti projekci naopak o 2 % vyšší. Pokles porodnosti v roce 2022 je tak

³⁰ Údaje k 1. lednu daného roku.

možné interpretovat tak, že šlo primárně o protisměrný výkyv proti relativně vyšší porodnosti v předchozích letech, ve které se nejspíše projevil covidový lockdown. Došlo tak k částečnému vyčerpání „rezervoáru porodnosti“. Nejvýraznějším šokem v roce 2022 bylo ale značně kladné saldo migrace. Zde musíme rozlišovat „běžnou“ migraci a migraci způsobenou válkou na Ukrajině³¹, která znamenala zvýšení celkového počtu obyvatel ČR o přibližně 300 tisíc osob. Avšak i běžná migrace byla citelně vyšší než predikovaná, a tlačila na návrat trendu růstu celkové populace k předpokladu projekce ČSÚ. Celkově byl přírůstek populace v roce 2022 o 2,7 % vyšší, než předpokládala projekce.

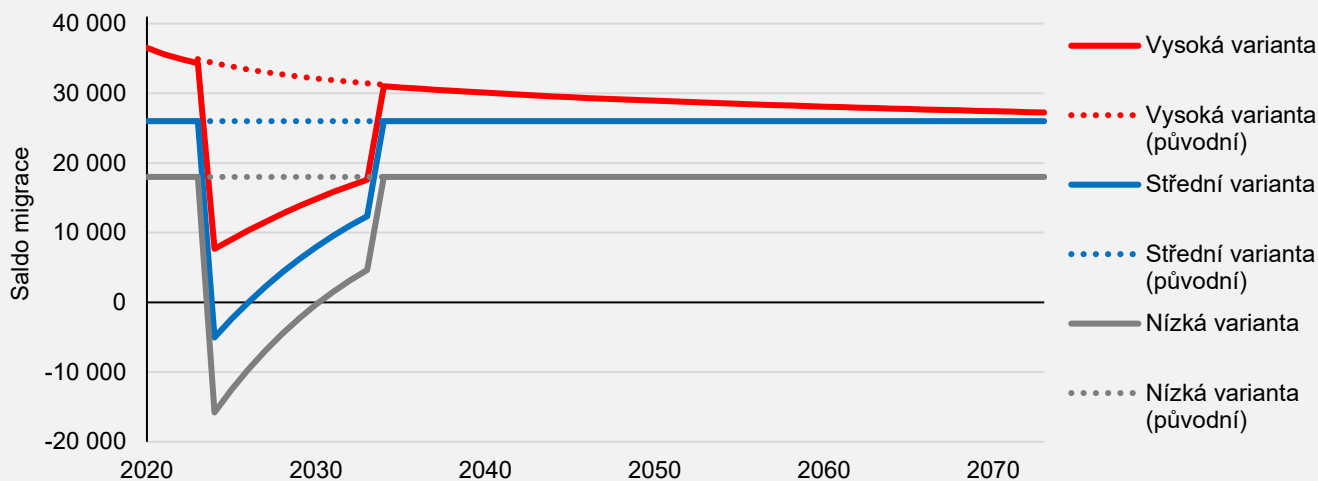
S využitím demografické projekce jsme odhadli růst počtu pracovníků jako počet obyvatel ve věku 21 let a starších snížený o projekce počtu starobních důchodců a počtu osob v invalidním důchodu třetího stupně. Počty příjemců zmíněných důchodů přitom odhadujeme především podle zákonného důchodového věku.³² V projekci počtu pracovníků předpokládáme stabilní míru ekonomické aktivity pro jednotlivé věkové skupiny i konstantní přirozenou míru nezaměstnanosti. Propojením tempa růstu (resp. poklesu) pracovních sil s projekcí HDP připadajícího na jednoho pracovníka získáváme trajektorii růstu celkového HDP, z něhož odvodíme tempo růstu HDP na obyvatele (viz tabulku 2.3.1).

Box 2.1 Úpravy demografické projekce

V boxu blíže představujeme úpravy provedené v demografické projekci, které ovlivnily celkový počet obyvatel. Stejně jako v předchozích letech vycházíme z upravené demografické projekce ČSÚ, v níž jsme doplnili aktuální údaje o struktuře obyvatelstva v roce 2022, kde jsou nově zahrnuty také osoby s platnou dočasnou ochranou v ČR v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině, které do konce března 2023 požádali o její prodloužení. Tento počet evidovaných uprchlíků lze odhadnout přibližně na 300 tisíc osob.³³ Ostatní předpoklady o úmrtnosti, plodnosti a migraci zůstaly nezměněny a vychází z poslední demografické projekce ČSÚ (tj. z konce roku 2018).

Podstatou úpravy je předpoklad o postupném návratu uprchlíků na Ukrajinu během následujících několika let (2024–2033). Střední varianta naší projekce odráží předpoklad Eurostatu³⁴ o 67% podílu uprchlíků, kteří se budou po dobu 10 let postupně vracet na Ukrajinu.³⁵ Pro nízkou variantu jsme tento podíl stanovili na 70 % a pro vysokou variantu na 60 %. Od roku 2034 se saldo migrace vrátí na původní úroveň podle metodiky ČSÚ (2018), viz graf B2.1.1.

Graf B2.1.1 Saldo migrace v letech 2020 až 2073 dle projekce NRR



Zdroj: ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100, ČSÚ (2023); výpočty NRR.

Pozn.: salda migrace jsou projektovaná dle jednotlivých variant ČSÚ (2018). V grafu tak např. není zahrnuta skutečnost z roku 2022.

³¹ Do obyvatelstva ČR byly nově zahrnuty osoby, kterým byla udělena dočasná ochrana v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině a které do 31. března 2023 požádaly o prodloužení této ochrany. Tato migrační vlna bude promítnuta i do nové demografické projekce ČSÚ. Přitom ještě v publikaci ČSÚ (2023): Stav a pohyb obyvatelstva v ČR – rok 2022, která byla vydána 21. března 2023, tyto osoby započítávány nebyly, což umožňuje alespoň částečně odlišit „běžnou“ a „uprchlickou“ migraci.

³² Metodologie a projekce počtu příjemců důchodových dávek je podrobněji popsána v podkapitole 3.1.

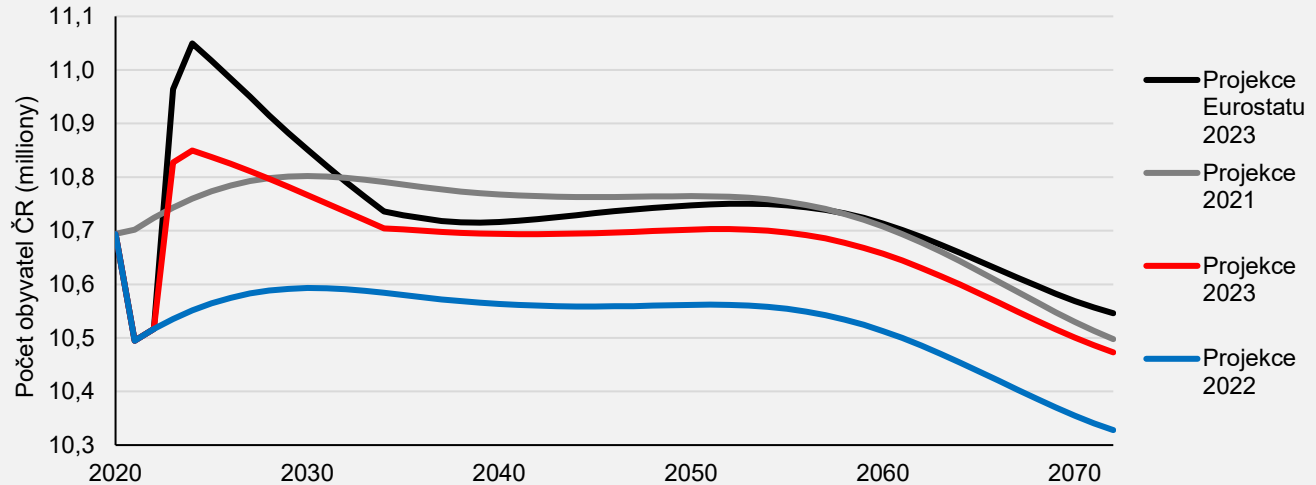
³³ Viz publikaci ČSÚ (2023): Pohyb obyvatelstva – rok 2022; konkrétně tabulku 2, dle které činil počet osob s platnou dočasnou ochranou v ČR v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině k 31. prosinci 2022 celkem 306 072 osob (odhad počtu osob pobývajících v ČR; v reakci na žádosti o prodloužení k 31. březnu 2023 byl tento odhad mírně upraven – došlo k jeho snížení).

³⁴ Zdroj: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_in_the_EU_-_methodology#Assumptions_for_migration.

³⁵ Eurostat předpokládá, že návrat uprchlíků bude rovnoměrně rozložen po dobu 10 let. Zároveň předpokládá relativně rozsáhlejší migrační vlnu (zhruba 500 tisíc osob), která kromě roku 2022 bude pokračovat i v roce 2023.

Významným rozdílem oproti demografické projekci Eurostat (2023) je celkový počet uprchlíků, kteří jsou zahrnuti do počtu obyvatel ČR. Zatímco Eurostat (2023) započítává všechny osoby s dočasnou ochranou v ČR, projekce NRR tento údaj očistila o ty, kterým tato ochrana již vypršela, a kteří si ji neprodloužili do konce března 2023. Vlivem stejného předpokladu o návratu uprchlíků na Ukrajinu popsáním výše se tento počáteční rozdíl do roku 2034 značně snižuje.

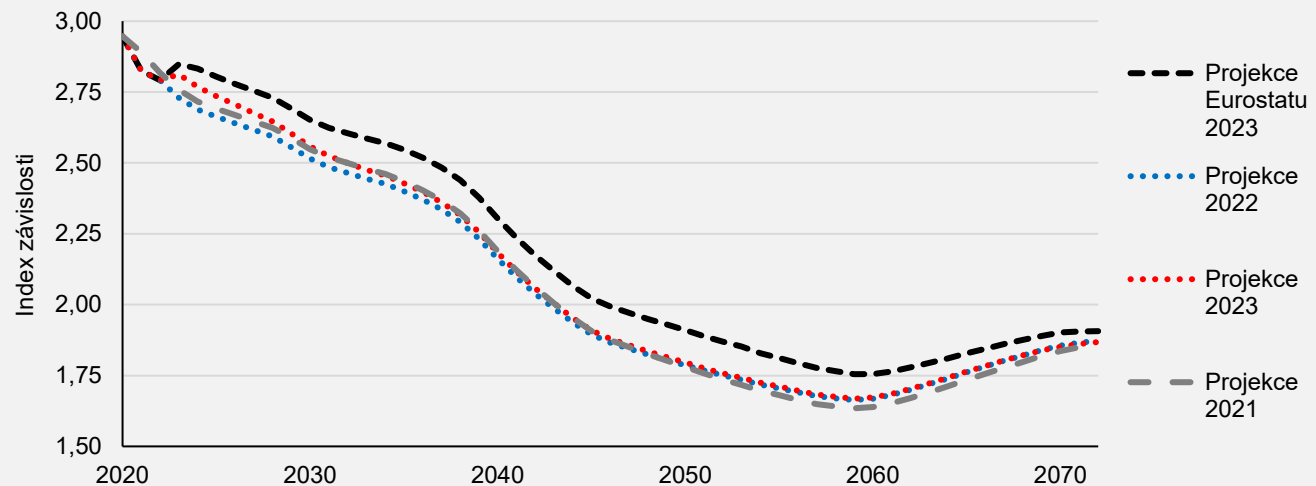
Graf B2.1.2 Projektovaný počet obyvatel v letech 2020 až 2073



Zdroj: ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100, ČSÚ (2023), Eurostat (2023); výpočty NRR.

Zatímco celkový počet obyvatel v obou projekcích se časem významně přibližuje (graf B2.1.2), struktura obyvatel je rozdílná. Jelikož značnou část uprchlíků tvoří ženy v plodném věku 15–49 let, konkrétně jde o 114 949 žen (tedy přibližně 39 % všech uprchlíků), počáteční rozdíl mezi oběma projekcemi implicitně počítá oproti naší projekci s vyšší porodností, která má za následek relativně nižší index závislosti³⁶ v pozdějších letech projekce v porovnání s projekcí Eurostatu (2023), viz graf B2.1.3.

Graf B2.1.3 Projektovaný index závislosti v letech 2020 až 2073



Zdroj: ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100, ČSÚ (2023), Eurostat (2023); výpočty NRR.

Výše uvedené úpravy demografické projekce jsou do značné míry změnami technického charakteru, nová demografická projekce, která bude publikována v listopadu 2023, nicméně přinese komplexní vyhodnocení demografických trendů do budoucna. S projekcí použitou v této Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti jsou tak spojena rizika toho, že oficiální demografická projekce ČSÚ bude odlišná. Oblastmi, kde se tato rizika mohou projevit, jsou především předpoklady ohledně rychlosti odchodu uprchlíků s dopadem do projektované míry migrace, předpoklady o výhledu „běžné“ míry migrace či předpoklady o tom, jak se zvýšená míra úmrtnosti během pandemie COVID-19 promítne do dlouhodobých výhledů měř úmrtnosti.

³⁶ Index závislosti je poměrový ukazatel, který definujeme jako počet osob ve věku 21–64 let připadající na jednu osobu starší 65 let.

2.3 Reálné mzdy a prvotní rozdělení důchodů

Podstatnou roli v projekcích důchodového systému, školství, zdravotnictví a v dalších oblastech hraje mzdový vývoj. Vývoj reálných mezd v naší projekci odvozujeme primárně od dlouhodobé projekce produktivity práce (resp. růstu HDP na pracovníka, viz podkapitulu 2.1). Tento konvergenční vliv růstu reálných mezd nicméně doplňujeme o vliv růstu podílu náhrad pracovníkům na hrubé přidané hodnotě (HPH).³⁷ Tento podíl totiž byl – a do značné míry stále je – v české ekonomice ve srovnání s jinými zeměmi relativně nízký. V projekci 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 projekci snižuje o 2,3 % ročně.³⁸

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 (ziskovosti) firem. Rozdělení HPH je přitom mimo jiné důležité 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. V letech 2015–2020 docházelo k jeho poměrně rychlému nárůstu (cca 5 p. b. nárůstu podílu za 5 let), v období vysoké inflace v letech 2021 a 2022, kdy reálné mzdy poměrně výrazně klesaly, došlo naopak ke korekci a podíl náhrad pracovníkům na HPH klesl (o 1,9 p. b. za dva roky). V naší projekci považujeme výchozí podíl náhrad pracovníkům na HPH z roku 2022 za rovnovážný. Celkově tak předpokládáme, že reálné mzdy porostou v průměru o 2,1 % ročně (viz tabulku 2.3.1), což je asi o 0,2 p. b. vyšší tempo, než jakým poroste HDP na pracovníka.

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 2022 výrazně překročen (s výraznými dopady na veřejné finance), v následujících letech předpokládáme normalizaci situace a rychlý návrat inflace k inflačnímu cíli.

Tabulka 2.3.1 Průměrná roční tempa růstu podle dlouhodobé projekce (v %)

	2023–2033	2034–2043	2044–2053	2054–2063	2064–2073	Celé období
HDP na obyvatele	2,3	1,4	1,4	1,8	2,0	1,8
HDP na pracovníka	2,2	2,0	1,9	1,8	1,7	1,9
HDP celkem	2,2	1,4	1,4	1,7	1,8	1,7
Průměrná reálná mzda	2,5	2,2	2,0	1,9	1,8	2,1

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

³⁷ 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.

³⁸ Vybrané vyspělé země zde jsou Rakousko, Německo, Švédsko, Dánsko, Belgie, Nizozemsko, Finsko. Pro detaily viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

3 Výdaje a příjmy v dlouhodobé projekci

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

V základním scénáři projekce zatím nejsou v tuto chvíli promítnuta předpokládaná úsporná opatření vlády (tzv. konsolidační balíček), která by se měla

3.1 Důchodový systém

Důchodový systém zahrnuje starobní, invalidní a pozůstalostní (vdovské, vdovecké a sirotčí) důchody. Systém řídí a spravuje Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) s výjimkou důchodů ozbrojených složek, pro které systém spravují příslušná ministerstva (zejména resorty vnitra, obrany a spravedlnosti). Podmínky výplaty důchodů pro ozbrojené složky se však shodují s těmi pro pojištěnce příslušející pod ČSSZ³⁹, proto s celým důchodovým systémem pracujeme při projekci jako s jednotným celkem.

3.1.1 Starobní důchody

Kvantitativně nejdůležitější složkou důchodového systému jsou důchody starobní. Ty v současnosti pobírá bezmála 2,4 milionu osob. Počet starobních důchodců mezi koncem roku 2019 a koncem prvního čtvrtletí 2023 klesl o 55,5 tisíce osob (tedy o cca 2,3 %), dílem kvůli zvýšené úmrtnosti starších obyvatel způsobené pandemií COVID-19, dílem kvůli pokračujícímu prodlužování zákonného důchodového věku (v roce 2022 v průměru o dva měsíce pro muže a o šest měsíců pro ženy).

dotýkat jak příjmové, tak výdajové strany rozpočtu. Také nejsou promítnuty změny v nastavení důchodového systému (např. úpravy předčasných důchodů, změny v mechanismu valorizací), které jsou aktuálně v legislativním procesu. Vybraná opatření promítáme do alternativních scénářů prezentovaných v podkapitolách 5.1–5.4.

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

Důchodový systém jako celek byl v roce 2022 výrazně ovlivněn skokovým nárůstem cen a několika vlnami řádných i mimořádných valorizací důchodů. V projekci výdajové strany důchodového systému budeme vždy nejprve modelovat počet příjemců jednotlivých typů důchodů a následně i výši těchto důchodů. Příjmová strana systému je modelována přímo v návaznosti na naši makroekonomickou projekci. Pojistné na důchodové pojištění je svojí podstatou de facto zdaněním příjmů výrobního faktoru práce.

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 č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o důchodovém pojištění) zvyšuje odlišně pro muže a ženy. V roce 2030 by pak měl být důchodový věk pro muže a ženy shodný na úrovni 65 let.

³⁹ V této Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti jsme mírně upravili způsob výpočtu výdajů na důchody členů ozbrojených složek v porovnání s předchozími Zprávami o dlouhodobé udržitelnosti. V minulosti jsme počítali s konstantním podílem výdajů na důchody ozbrojených složek na HDP ve výši 0,2 %, což odpovídá průměru za posledních cca 15 let. Podíl výdajů na důchody ozbrojených složek na HDP a podíl výdajů na důchody vyplacenými ČSSZ na HDP vykazují velmi obdobné trendy (korelační koeficient 0,845), přičemž výdaje na důchody ozbrojených složek tvoří v průměru 2,45 % výdajů na důchody vyplácené ČSSZ. Nově předpokládáme, že tento podíl bude stejný i v budoucnu. Podíl výdajů na důchody ozbrojených složek tak naroste zhruba z 0,2 % HDP na 0,3 %.

Tento statutární věk pak vstupuje i do základního scénáře naší projekce.⁴⁰

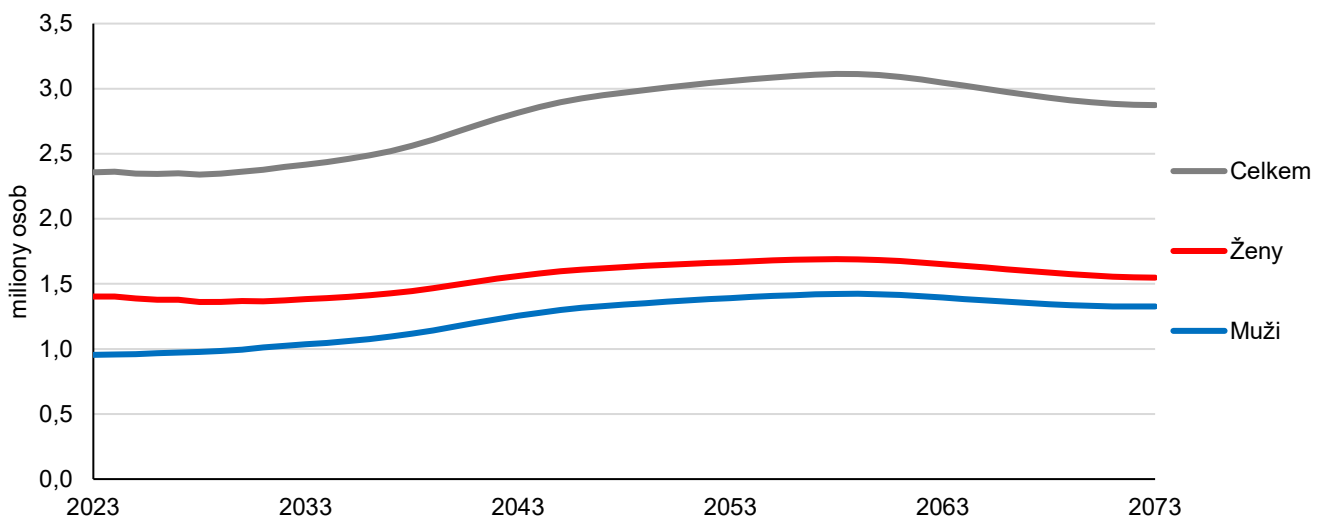
V odhadu výdajů důchodového systému nejprve odhadujeme budoucí počet příjemců starobních důchodů. V tomto odhadu vycházíme z demografické projekce a statutárního věku odchodu do důchodu, bereme ale v potaz také možnost odchodu do předčasného důchodu nebo naopak možnost přesluhovat a vylepšit si tak výši 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 podkapitola 3.1.2). Míry důchodovosti konstruujeme na základě časové vzdálenosti od zákonného důchodového věku, který je v České republice hlavním determinanem rozhodování seniorů o okamžiku jejich odchodu do starobního důchodu. Míry důchodovosti použité v projekci počtu starobních důchodců jsme odvodili odděleně pro muže a ženy jako průměr empirických měr důchodovosti podle skutečnosti.⁴¹

V základním scénáři projekce dochází nejprve k mírnému poklesu počtu starobních důchodců z důvodu pokračujícího prodlužování důchodového věku (do roku 2028 pokles celkem o 0,7 %, dojde především k poklesu počtu starobních důchodkyň, viz graf 3.1.1). Pokud bude v roce 2030 ukončeno prodlužování důchodového věku na 65 letech a nastane postupný odchod do důchodu populačně silných ročníků narozených 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 32 % více než dnes. V projektovaném počtu starobních důchodců se mj. projeví výše diskutované změny v demografické projekci, a to především zvýšení počtu obyvatel související s uprchlickou migrační vlnou (viz box 2.1). Oproti odhadu počtu důchodců z minulých Zpráv o dlouhodobé udržitelnosti (2022) je tak počet důchodců na svém vrcholu zhruba o 37 tisíc vyšší.

Kromě změny v počtu důchodců dojde i ke změně struktury z hlediska pohlaví – srovnávání statutárních věků odchodu do důchodu pro muže a ženy povede ke zvýšení podílu mužů na celkovém počtu starobních důchodců ze současných 40,5 % na 46,2 % v roce 2073. Zvyšování podílu mužů na celkovém počtu důchodců bude rovněž reflektovat přibližující se naději dožití mužů a žen

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



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

⁴⁰ V jednom z alternativních scénářů v podkapitole 5.3 rovněž uvažujeme provázání důchodového věku s dobou dožití podle § 4a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona by se měl statutární důchodový věk měnit vždy po uveřejnění nové demografické projekce ČSÚ tak, aby každý strávil ve starobním důchodu v průměru čtvrtinu života. Dle posledních propočtů ČSÚ z 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. Vláda zároveň zvažuje zvýšit důchodový věk i nad tento limit.

⁴¹ 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.

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. Celkový důchod je pak váženým průměrem obou těchto typů důchodů. Obvykle platí, že nově přiznané důchody jsou oproti důchodům přiznaným v minulosti vyšší, neboť jsou navázány na nominální mzdy, zatímco starší důchody jsou valorizovány v návaznosti na míru inflace a růst reálných mezd. Platí tedy, že starší důchody s rostoucím věkem postupně relativně klesají.⁴² Změna průměrného důchodu pak odráží vývoj stávajících důchodů, počet a výši nově přiznaných důchodů a konečně i počet a výši zaniklých důchodů (zaniklé důchody jsou obvykle oproti průměrnému důchodu nižší). Pokud tedy roste podíl nově přiznaných důchodů, celkový náhradový poměr má tendenci narůstat. V letech 2022 a 2023 nicméně vzhledem k poměrně výraznému poklesu reálných mezd a vzhledem ke způsobu valorizačního mechanismu existujících důchodů došlo k tomu, že jsou starší důchody naopak vyšší, než důchody nově přiznané (viz box 3.1).

Výše nově přiznaných důchodů je tvořena jednak tzv. základní výměrou, pro kterou předpokládáme, že bude nadále na úrovni 10 % průměrné nominální 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). Výpočet dále obsahuje dvě redukční hranice, které představují prvek redistribuce a tlumí rozdíly v nově vyměřených důchodech.⁴³

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 46,2 % průměrné hrubé mzdy pro muže a 41,1 % pro ženy.⁴⁴ 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 – leden 2022) se přitom důchody zvyšovaly v průměru vždy o 2 p. b. rychleji, než by odpovídalo zákonné valorizaci. Výše náhradového poměru byla v letech 2022 a 2023 výrazným způsobem ovlivněna dynamikou cen. V souladu se zákonným nastavením došlo v letech 2022 a 2023 vedle běžné lednové valorizace také ke třem mimořádným valorizacím důchodů v červnu 2022, v září 2022 a v červnu 2023. Celkově se tak průměrný důchod v průběhu let 2022 a 2023 v důsledku valorizací zvýšil o 4 103 Kč, tedy zhruba o 26,4 % (podrobně viz box 3.1). Vzhledem k tomu, že souběžně došlo k poklesu reálných mezd, přičemž při poklesu reálných mezd důchody neklesají, pak výchozí celkový náhradový poměr v letech 2022 a 2023 vzrostl na 45,8 % z 40,2 % na konci 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 mzdy⁴⁵ 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

⁴² Pokud reálné mzdy rostou, starší důchody se zvyšují pomaleji, než je růst nominálních mezd. S rostoucím věkem (resp. s dobou od přiznání starobního důchodu) tak poměr důchodu a mzdy klesá. Viz grafy v boxu 3.1. Výjimkou je jednorázové 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).

⁴³ Pro podrobnější popis viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

⁴⁴ MPSV (2021): Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2021. Používáme průměr poměru nových důchodů k průměrné měsíční mzdě za poslední tři roky.

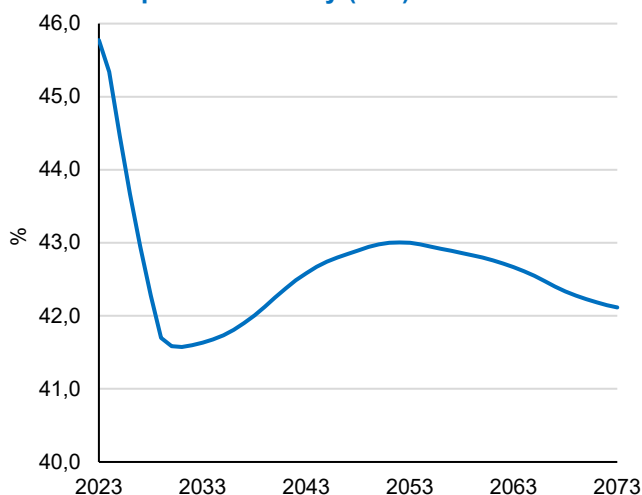
⁴⁵ Dle růstu reálné mzdy se důchody valorizují pouze v řádném termínu a se zpožděním. Naposledy se tak podle reálné mzdy valorizovalo v lednu 2023 na základě růstu reálné mzdy z roku 2021. Vzhledem k tomu, že reálné mzdy v letech 2022 a 2023 poklesly, dojde k další valorizaci důchodů podle růstu reálných mezd až tehdy, když reálné mzdy překročí svoji úroveň z roku 2021. K tomu by podle odhadů mělo dojít v roce 2028, valorizace podle reálných mezd tak započne v lednu 2030.

inflace podle indexu spotřebitelských cen.⁴⁶ Ten v dlouhém horizontu poroste podle 2% inflačního cíle ČNB.

Vývoj výše průměrného starobního důchodu ovlivní i další změny v nastavení důchodového systému, jako je například zavedení tzv. „výchovního“ (zvýšení starobního důchodu za jedno vychované dítě o částku 500 Kč měsíčně od 1. ledna 2023) Ve výpočtu náhradového poměru bereme v úvahu věkovou strukturu výše starobních důchodů mužů i žen. Podrobněji viz box 3.1.

Propojení všech těchto předpokladů s demografickou projekcí implikuje trajektorii vývoje průměrného důchodu. Po výrazném nárůstu z let 2022 a 2023 dojde k poklesu poměru průměrného důchodu k průměrné mzdě k 41,6 % kolem roku 2030.

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

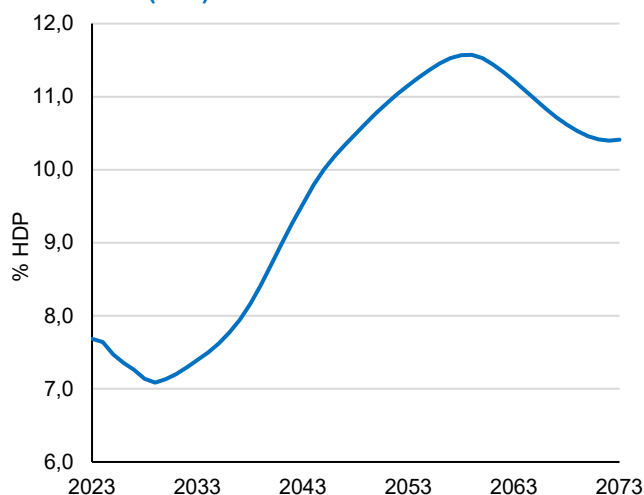


Zdroj: ČSÚ (2023), ČSSZ (2023); výpočty NRR.

Bude se zde projevovat „vypnutí“ valorizace důchodů podle reálných mezd. Nárůst náhradového poměru ve 30. a 40. letech je pak způsoben vysokým počtem nově přiznaných důchodů. Náhradový poměr se následně bude pohybovat mezi 42 % a 43 % průměrné mzdy (viz graf 3.1.2).

Z počtu starobních důchodců a vývoje poměru výše důchodů k průměrné mzdě lze odvodit trajektorii vývoje výdajů na starobní důchody vyjádřených jako podíl na HDP. Výdaje kulminují kolem roku 2059 na úrovni 11,5 % HDP (viz graf 3.1.3). Nárůst výdajů oproti současnosti je tažen především růstem počtu důchodců a také zvýšenou výchozí úrovní starobních důchodů.

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



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

Box 3.1 Dopady růstu cen do 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. Nepředvídatelný a vysoký růst cen v letech 2022–2023⁴⁷ přitom vedl k nárůstu náhradového poměru z 40,2 % z konce roku 2021 až na 45,8 %. V tomto boxu stručně popíšeme dopady řádných a mimořádných valorizací do výše důchodů i jejich distribuce podle věku.⁴⁸ Podle ustanovení § 67 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (zákon 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. Vždy, když od posledního zvýšení důchodů dosáhne růst cen alespoň 5 %, dojde ke zvýšení procentní výměry vyplácených důchodů

⁴⁶ V období 2008 až 2023 byl meziroční růst indexu cen životních nákladů důchodců oproti růstu standardního indexu cen v průměru o zhruba 0,4 p. b. vyšší. Rozdíl mezi meziročními růsty obou indexů byl vyšší v období relativně vysokých růstů cen, když se zde projevovala vyšší váha potravin, cen energií a zdravotních potřeb v indexu životních nákladů důchodců.

⁴⁷ Meziroční růst indexu spotřebitelských cen vrcholil v září 2022 na hodnotě 18 %, meziroční růst indexu životních nákladů důchodců v lednu 2023 na hodnotě 21,4 %. Celkově mezi červnem 2021 a lednem 2023 narostly spotřebitelské ceny o 27,1 % a index cen životních nákladů důchodců o 30,7 %.

⁴⁸ V loňské Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti (box 4.1) došlo k úpravě, resp. zpřesnění způsobu projekce náhradového poměru, když byly využity informace o věkové struktuře vyplácených důchodů. Viz také ÚNRR (2022): Odhad náhradového poměru dávek důchodového pojištění.

mimo pravidelný termín v tzv. mimořádném termínu.⁴⁹ Při mimořádných valorizacích dochází na rozdíl od valorizací řádných pouze k nárůstu procentní výměry důchodu, základní výměra se nemění. V průběhu let 2022 a 2023 došlo k mimořádným valorizacím celkem třikrát: v červnu 2022 na základě růstu spotřebitelských cen mezi červnem 2021 a lednem 2022, v září 2022 na základě růstu životních nákladů důchodců mezi lednem a dubnem 2022 a v červnu 2023 na základě růstu životních nákladů důchodců mezi červnem 2022 a lednem 2023 (viz tabulku B3.1.1). Při mimořádné valorizaci z června 2023 vláda zareagovala na zvýšené náklady důchodového systému změnou § 67ca zákona o důchodovém pojištění, dle kterého byla tato mimořádná valorizace u průměrného důchodu o zhruba 1 000 Kč nižší, než by odpovídalo původní právní úpravě. Způsob mimořádných valorizací je i předmětem změn zákona o důchodovém pojištění v rámci tzv. konsolidačního balíčku (viz podkapitulu 5.2).

Tabulka B3.1.1 Řádné a mimořádné valorizace v letech 2022 a 2023

	Rozhodné období pro růst cen	Růst cen (%)	Základní výměra v Kč (v závorce zvýšení v Kč)	Růst procentní výměry (%)	Růst průměrného důchodu		Fiskální náklad (mld. Kč)
					(Kč)	(%)	
Leden 2022 (řádná)	6/2020–6/2021	2,8	3 900 (+350)	1,3 a 300 Kč	805	5,2	27,6
Červen 2022 (mimořádná)	6/2021–1/2022	8,2	3 900	8,2	1 017	6,2	20,3
Září 2022 (mimořádná)	1/2022–4/2022	5,2*	3 900	5,2	700	4,0	8,0
Leden 2023 (řádná)	4/2022–6/2022	3,6*	4 040 (+140)	5,1	821	4,7	22,0
Zavedení výchovného (leden 2023)	-	-	-	-	-	-	18,0
Červen 2023 (mimořádná)	6/2022–1/2023	11,5	4 040	2,3 a 400 Kč	760	3,9	15,4

Zdroj: MPSV (2023); výpočty ÚNRR.

Pozn.: *růst cen podle indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti důchodců.

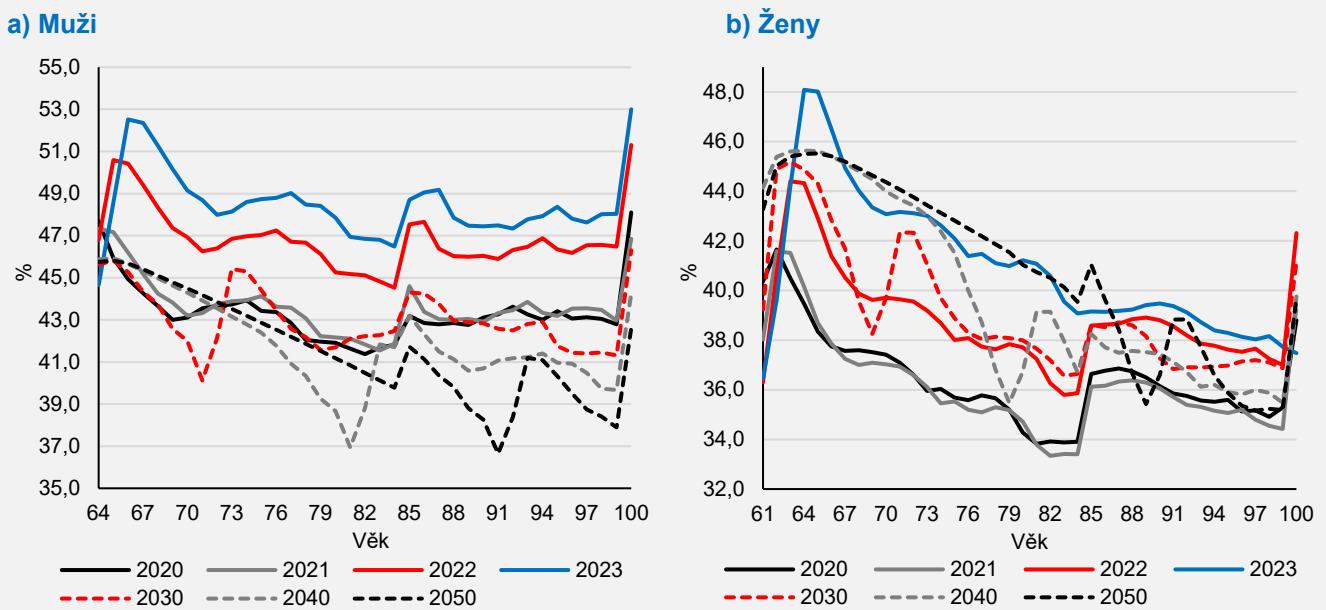
Od roku 2023 je pak třeba do výhledu náhradového poměru promítnout i další změny. Od 1. ledna 2023 došlo k zavedení tzv. „výchovného“, tedy zvýšení starobního důchodu za jedno vychované dítě o částku 500 Kč měsíčně.⁵⁰ Toto zvýšení se dotýká jak nově přiznaných starobních důchodů, tak důchodů přiznaných v minulosti, přičemž bude zvyšovat především důchody žen. Výchozí náhradový poměr, resp. náhradový poměr z nově přiznaných důchodů pro nejbližší roky je ovlivněn také prudkým nárůstem počtu žádostí o odchod do předčasného důchodu na konci roku 2022.⁵¹ Většina těchto důchodů byla pouze vyměřena a tyto důchody nejsou zatím vypláceny. Osoby, které si je nechaly vyměřit, nadále pracují a nejsou evidovány jako starobní důchodci. Došlo u nich k určitému „zmražení“ budoucí výše důchodů. V našich simulacích předpokládáme, že důchody nově přiznané v roce 2024 budou na úrovni důchodů z roku 2023. V našich projekcích rovněž promítáme § 67 (13) zákona o důchodovém pojištění, dle kterého dojde k další valorizaci důchodů podle růstu reálných mezd, až když reálné mzdy překročí svoji úroveň od „předchozího zvýšení důchodů, při kterém bylo přihlédnuto k růstu reálné mzdy“, tedy svoji úroveň z roku 2021. K tomu by podle odhadů mělo dojít v roce 2028, valorizace podle reálných mezd tak započne v lednu 2030. Do té doby tak jakýkoli nárůst reálných mezd povede k poklesu náhradových poměrů. Výše uvedené změny se projeví ve věkové struktuře přiznaných důchodů (graf B3.1.1).

Z grafu je zřejmý nárůst náhradového poměru napříč věkovými skupinami mezi roky 2020 a 2023, kde se projevily výše diskutované vlny valorizací a dopad asymetrie valorizačního mechanismu. U žen se v roce 2023 projevilo také zavedení výchovného. V období do roku 2030 se začne projevovat postupný nárůst reálných mezd, který se nebude vůbec promítat do růstu důchodů. U důchodů přiznaných do roku 2023 bude tento pokles znamenat postupnou korekci nárůstu náhradových poměrů z titulu mimořádné valorizace. Skupinou, která na zastavení valorizace podle reálných mezd doplatí nejvíce, bude skupina osob, které budou mít nově přiznané důchody v období mezi lety 2024 až 2030. Tyto osoby již nedosáhnou na mimořádné valorizace z let 2022 a 2023 a jejich důchody budou záviset na reálných mzdách, které v těchto letech výrazně poklesly. Při následném růstu reálných mezd mezi roky 2024 a 2028 bude pro ně indexace důchodů podle reálných mezd zablokována stejně, jako pro osoby s důchody, které mimořádným valorizacím let 2022 a 2023 podléhaly.

⁴⁹ Valorizace se provádí buď podle indexu spotřebitelských cen, nebo dle indexu cen (životních nákladů) domácností důchodců, a to na základě toho, který z obou indexů publikovaných ČSÚ je vyšší. Může se tak stát, že v průběhu roku jsou důchody valorizovány několikrát podle různých cenových indexů. Právě k tomu v roce 2022 došlo.

⁵⁰ Viz také ÚNRR (2022): Dopady zavedení „výchovného“ do starobních důchodů.

⁵¹ ČSSZ přijala za rok 2022 celkem 80 309 žádostí o předčasné starobní důchody (<https://www.cssz.cz/-/aktualni-situace-v-oblasti-vyrizovani-ducho-1>). V období od 1. ledna 2023 do 31. května 2023 bylo podáno celkem 49 463 žádostí o předčasný starobní důchod. Přitom v letech 2015–2021 bylo evidováno v průměru cca 30 tisíc takovýchto žádostí ročně.

Graf B3.1.1 Poměr průměrného starobního důchodu a průměrné mzdy (v %)

Zdroj: ČSSZ (2023), MPSV (2023); výpočty NRR.

Pozn.: roky 2020 a 2021 skutečnost, roky 2022 a 2023 simulace věkové struktury podle skutečného průměrného důchodu a parametrů valorizace, od roku 2024 projekce.

3.1.2 Invalidní důchody

Při projekci vývoje invalidních důchodů, podobně jako u důchodů starobních, nejprve projektujeme počet příjemců a následně výši průměrného invalidního důchodu. Projekce počtu invalidních důchodců je založena na předpokladech ohledně podílu osob pobírajících invalidní důchod v jednotlivých věkových kohortách (míry invalidity). Podobně jako u měr důchodovosti i zde rozlišujeme míry pro muže a pro ženy.⁵² 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.⁵³

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 10,2 % 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 pak bude počet invalidních důchodců o 8,9 % nižší než v současnosti, následně bude na horizontu projekce mírně narůstat.

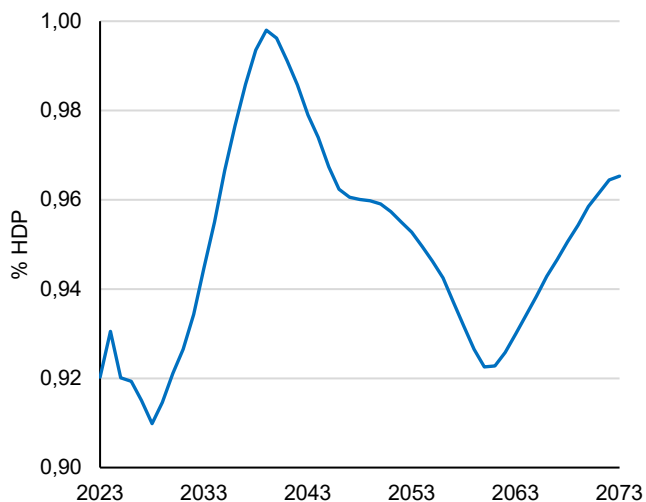
Výši průměrného invalidního důchodu projektujeme tím způsobem, že předpokládáme stálý poměr mezi průměrným invalidním důchodem daného stupně a průměrným starobním důchodem. Dynamika průměrného invalidního důchodu tak kopíruje růst důchodů starobních (viz graf 3.1.2). Výchozí úroveň invalidních důchodů je ovlivněna valorizacemi v letech 2022 a 2023, v porovnání s důchody starobními byl však jejich nárůst v posledních letech méně výrazný.

⁵² Pro podrobnější popis způsobu projekce počtu invalidních důchodců viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

⁵³ Hypotéza zdravého stárnutí viz Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti z roku 2018.

Celkově podle projekce dojde především vzhledem k předpokládanému nárůstu počtu příjemců invalidních důchodů ke zvýšení objemu výdajů na tyto důchody, a to ze současných 0,9 % HDP na

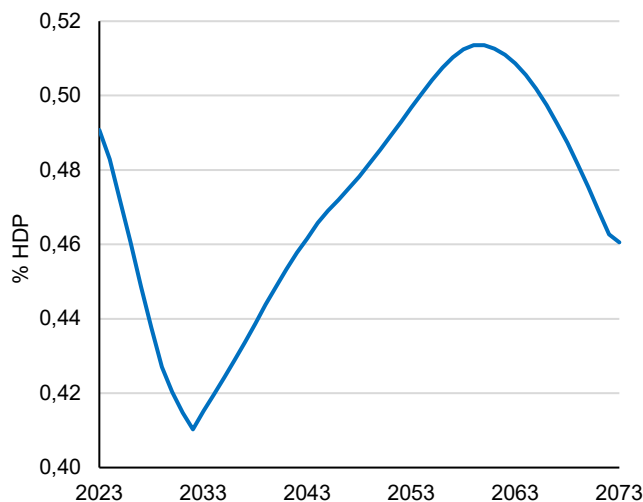
Graf 3.1.4 Podíl výdajů na invalidní důchody na HDP (v %)



Zdroj: ČSSZ (2023); výpočty NRR.

1,0 % HDP v roce 2039 (viz graf 3.1.4 a tabulku 3.1.1). Následně bude podíl výdajů na invalidní důchody klesat k 0,92 % HDP v roce 2060.

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



Zdroj: ČSSZ (2023); výpočty NRR.

3.1.3 Pozůstalostní důchody

Pozůstalostní důchody tvoří důchody vdovské, vdovecké a sirotčí. Opět nejprve simulujeme počet příjemců jednotlivých typů důchodů. U sirotčích důchodů budeme předpokládat stabilitu podílu příjemců na populaci 0 až 21letých osob.⁵⁴

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 prodloužení důchodového věku mírně zmenšují.

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 prodloužení zákonného věku odchodu do důchodu až do roku 2030 a o prodloužení očekávané doby dožití (v případě vdovských důchodů zohledňujeme růst doby dožití mužů a u vdoveckých dobu dožití žen).⁵⁵ Zvyšování zákonného věku odchodu do důchodu snižuje počet osob, které na pozůstalostní důchod v souběhu mají nárok, neboť se za jinak stejných podmínek snižuje počet důchodců. Pokud roste doba dožití nebo pokud se sblíží doba dožití mužů a žen, pak se událost ovdovění posouvá v průměru do vyššího věku. Navzdory zvyšujícímu se celkovému počtu seniorů v populaci tak v naší projekci dochází k mírnému poklesu počtu vyplácených pozůstalostních důchodů v souběhu.

Výši pozůstalostních důchodů modelujeme opět jako fixní poměr ke starobnímu důchodu podle průměru za poslední tři roky. Projekce pozůstalostních důchodů celkově ukazuje na poměrně nevýrazný vývoj mezi 0,40 % a 0,51 % HDP v součtu za všechny typy pozůstalostních důchodů, když dochází nejprve do roku 2032 k jejich poklesu o cca 0,08 p. b., především s ohledem na vývoj starobního důchodu (graf 3.1.2), následně pak do roku 2059 pozůstalostní důchody vzrostou o 0,1 p. b. (viz graf 3.1.5 a tabulku 3.1.1).

⁵⁴ Sirotčí důchod může příjemce pobírat až do 26 let věku (pokud studuje vysokou školu).

⁵⁵ Pro detaily opět viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

3.1.4 Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému

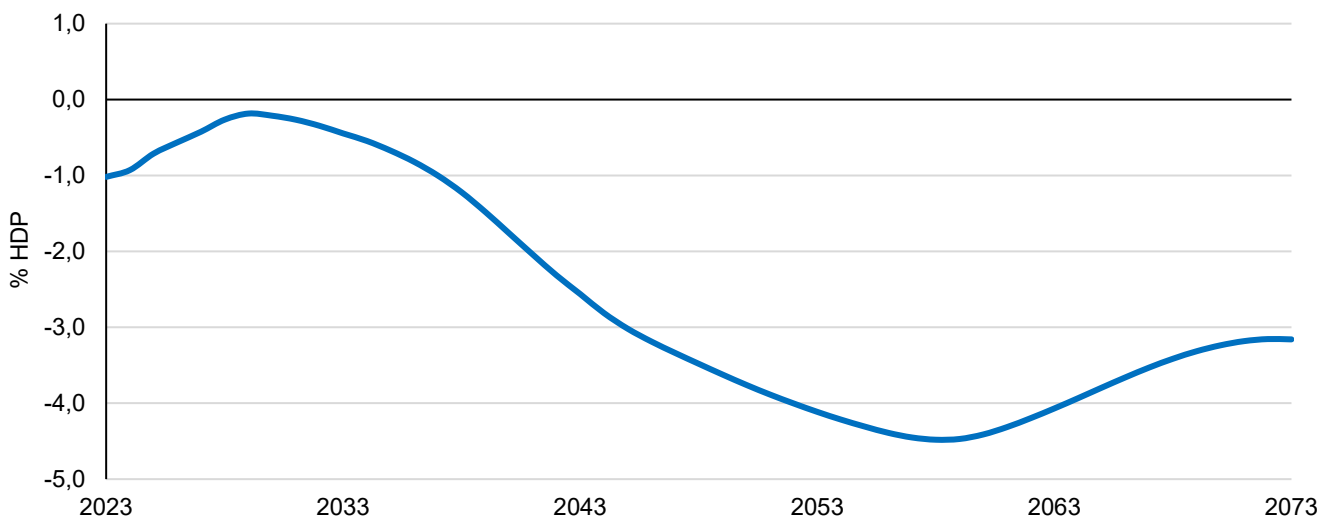
Příjmy důchodového systému modelujeme na základě předpokládaného vývoje náhrad pracovníkům. V naší makroekonomické projekci počítáme s tím, že podíl těchto náhrad na HDP bude v důsledku konvergence růst (viz podkapitolu 2.3). Proporcionálně tak bude růst i podíl příjmů důchodového systému na HDP. Celkově příjmy systému vzrostou z 8,3 % HDP (2023) na přibližně 9,0 % HDP na konci období projekce. Je zjevné, že takový nárůst příjmů do systému nemůže stačit na pokrytí prudkého nárůstu výdajů, který nastane zejména ve 30. letech. Na saldo 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 podkapitolu 3.1.1).

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 4,5 % HDP ročně (viz graf 3.1.6). 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 však vynutí provedení důchodové reformy. Některé parametrické změny v nastavení důchodového systému jsou přitom již v různých fázích legislativního procesu. Vliv těchto změn diskutujeme v rámci alternativních scénářů v podkapitolách 5.2 a 5.3.

Graf 3.1.6 Roční salda důchodového systému



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

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

	2023	2033	2043	2053	2063	2073
<i>starobní důchody</i>	7,9	8,2	10,1	11,5	11,5	10,7
<i>invalidní důchody</i>	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
<i>pozůstalostní důchody</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Výdaje celkem	9,3	9,7	11,5	12,9	12,9	12,1
Příjmy celkem	8,3	8,5	8,7	8,8	8,9	9,0
SALDO	-1,0	-1,2	-2,9	-4,1	-4,0	-3,1

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

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

3.2 Zdravotnictví

Většina výdajů na zdravotnictví je v České republice dlouhodobě hrazena z veřejných zdrojů, které se na financování podílí přibližně z 85 %. Nejvýznamnějším zdrojem financování jsou platby zdravotních pojišťoven. Ty se podle nejaktuálnější dostupných dat podílely v roce 2020 na přibližně 70 % celkových výdajů na zdravotnictví.⁵⁶ Právě na tuto část výdajů se v naší projekci soustředíme. V souladu s tím se také v rámci příjmové strany zaměřujeme pouze na oblast systému veřejného zdravotnictví.

Pro projekci výdajů na zdravotnictví je základním předpokladem v čase dostatečně stabilní profil zdravotních nákladů připadajících na jednoho obyvatele daného věku, přičemž rozlišujeme zvláště věkově specifické náklady na zdravotnictví pro muže a ženy. Navzdory předpokladu stability nákladové křivky může dojít v průběhu projekce k jejím změnám. Nákladová křivka se může měnit např. v souladu s konceptem zdravého stárnutí či efektem morbidity.⁵⁷

V rámci naší makroekonomické projekce počítáme s tím, že reálné mzdy porostou rychleji než produktivita práce, resp. než HDP na obyvatele (viz podkapitulu 2.3). Pokud budeme předpokládat, že si mzdy ve zdravotnictví udrží svoji stávající relativní úroveň vůči průměrné mzdě, povede zvýšení podílu mezd na HDP za jinak stejných okolností k posunu nákladové křivky ve zdravotnictví směrem nahoru, protože mzdové náklady jsou významnou součástí výdajů na zdravotnictví.

Na druhou stranu relativní cena některých nemzdových nákladových položek, např. dovážených léčiv či zdravotnického vybavení, může právě díky reálné konvergenci klesat. Reálná konvergence totiž mimo jiné způsobuje i konvergenci domácí cenové hladiny k zahraniční cenové hladině, a tedy apreciaci reálného měnového kurzu, což může růst zdravotních výdajů naopak brzdit. Vzhledem k výše uvedeným nejistotám ohledně směru, v jakém se bude křivka věkově specifických zdravotních nákladů měnit, využíváme v simulaci stabilní křivku empiricky odvozenou jako průměr příslušných křivek za období 2010 až 2019, přičemž pracujeme odděleně s křivkou pro muže a s křivkou pro ženy. Do průměru záměrně nepoužíváme data po roce 2019, jelikož pandemie COVID-19 vedla ke zvýšení nákladů na zdravotnictví. V dlouhodobém horizontu však očekáváme, že se jednotkové náklady vrátí zpět na úroveň před pandemií.

Stabilní nákladová křivka v čase předpokládá, že se náklady na zdravotnictví na osobu daného věku mění proporcionálně k HDP na obyvatele. Pokud by tedy nedocházelo ke změně demografické struktury,

zvýšovaly by se výdaje na zdravotnictví proporcionálně k růstu ekonomiky. Všechny změny v podílu výdajů na zdravotnictví tak jsou pouze důsledkem měnící se věkové struktury populace. Vzhledem ke tvaru křivky, která ukazuje na s věkem se zvyšující náklady hrazené ze zdravotního pojištění, znamená stárnutí populace postupný nárůst celkových výdajů na zdravotnictví (viz graf 3.2.1).

V současnosti jsou výdaje zdravotních pojišťoven na úrovni 5,6 % HDP. Při realizaci střední varianty demografické projekce by celková výše nákladů hrazených z veřejného zdravotního pojištění postupně do první poloviny 60. let tohoto století vzrostla přibližně o 1 p. b. (viz graf 3.2.2). Naše projekce pro oblast zdravotnictví stejně jako v loňské Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti nadále předpokládá, že v dlouhodobém horizontu nedojde v důsledku pandemie k výraznému zvýšení nákladů zdravotních pojišťoven. Z tohoto důvodu nepočítáme s přímým dopadem pandemie do budoucích výdajů pojišťoven.

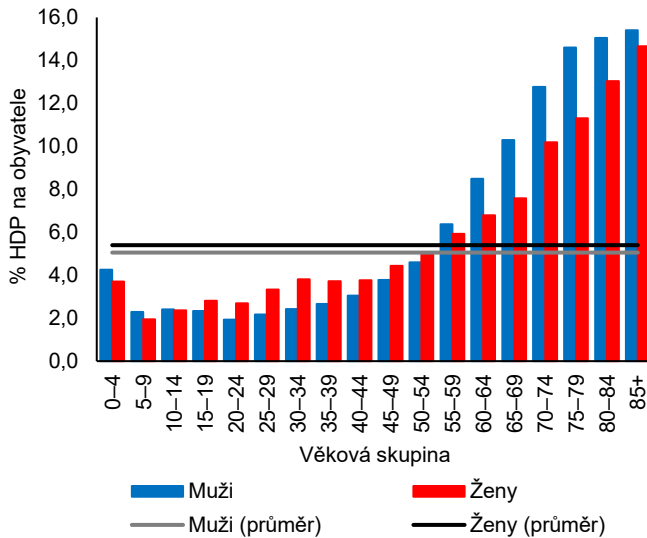
Příjmová strana systému veřejného zdravotního pojištění se opírá jednak o pojistné placené zaměstnanci, zaměstnavateli a osobami samostatně výdělečně činnými či osobami bez zdanitelných příjmů, jednak o pojistné placené státem za tzv. státní pojištěnce, tj. zejména děti, studenty, starobní a invalidní 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 35 % průměrné mzdy v roce 2021. Vyměřovací základ v roce 2022 zůstal na úrovni roku 2021. V roce 2023 stanovila novela zákona České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, vyměřovací základ na 14 074 Kč.

⁵⁶ Viz ČSÚ (2022): Zdravotnické účty ČR 2017–2020.

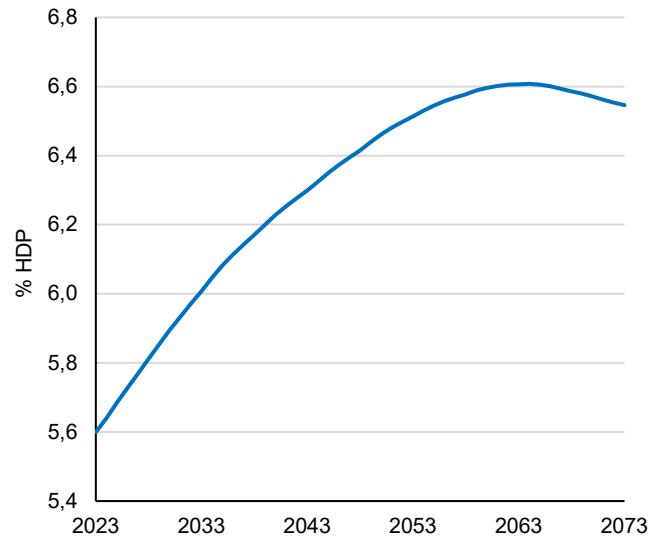
⁵⁷ Viz NRR (2021): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, box 4.3.

Graf 3.2.1 Náklady hrazené ze zdravotního pojištění podle věkových skupin

Zdroj: ČSÚ (2023); výpočty NRR.
Pozn.: průměrné hodnoty za roky 2014–2019.

Pro období po roce 2023 byl přijat mechanismus automatických valorizací plateb za státní pojištění. Podle automatické valorizace dle novely zákona České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, se budou od roku 2024 platby za státní pojištění automaticky valorizovat podle růstu cen a poloviny růstu reálné mzdy.⁵⁸ V projekci již s touto valorizací počítáme.

Předpokládáme tedy, že vyměřovací základ automaticky poroste v souladu s valorizačním mechanismem. Inflaci uvažujeme na úrovni inflačního cíle, tedy 2 %. V horizontu projekce přesto klesnou příjmy systému zdravotního pojištění za státní pojištění ze současných přibližně 2 % HDP na 1,5 % HDP v roce 2073.⁵⁹ Na výši plateb za státní pojištění bude mít

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

Zdroj: ČSÚ (2023); výpočty NRR.

také efekt stárnutí obyvatel a s ním spojený nárůst počtu starobních důchodců.

Celkový příjem do systému zdravotního pojištění, který v roce 2023 dosáhne 6,3 % HDP, bude za předpokladu automatické valorizace vyměřovacího základu pro platby za státní pojištění postupně klesat k 6,2 % HDP na konci horizontu projekce. Při naplnění střední varianty demografické projekce tak bude systém veřejného zdravotního pojištění od roku 2059 v mírném deficitu. Tento scénář zároveň předpokládá, že se jednotkové náklady, které v období pandemie COVID-19 vzrostly, vrátí na úroveň před pandemií. Přesto existuje určité riziko, že by se tento vzrůst nákladů mohl na vyšších úrovních zafixovat, což by vedlo ke zhoršení salda systému zdravotního pojištění.

3.3 Peněžité nedůchodové sociální dávky a dlouhodobá péče

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

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

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

⁵⁸ Viz opět zákon České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Příčinou tohoto poklesu je předchozí nadměrný růst příjmů za státní pojištění v souvislosti s pandemií COVID-19, jak bylo již diskutováno dříve v této podkapitole 3.2.

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

Pro simulaci dávky 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. Projekci této dávky navazujeme na projekci vývoje počtu nově narozených dětí.

Projekce výdajů na rodičovský příspěvek je navázána na vývoj počtu dětí do čtyř let věku. 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 2023.⁶⁰

Při odhadu **příspěvku na péči** vycházíme z podílů osob pobírajících příspěvek v daných věkových kategoriích a v daném stupni závislosti (údaje Úřadu práce ČR).⁶¹ 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.⁶² Od roku 2023 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.⁶³ Zbýlé tři čtvrtiny příjemců poté tvoří osoby

mezi 18 a 64 lety. Od července 2020 je pro nárok na dávku rozhodující počet osob skutečně žijících 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 osob do 26 let, které mají status studenta, či ze zdravotního důvodu nejsou schopny soustavné přípravy na výkon budoucího povolání ani výkonu soustavné výdělečné činnosti. V roce 2023 činí stejně jako v roce 2022 roční výše daňového zvýhodnění 15 204 Kč na první dítě, 22 320 Kč na druhé dítě a 27 840 Kč na třetí a každé další dítě. V simulaci používáme průměr hodnot zvýhodnění na první a druhé dítě, tedy 18 762 Kč. Předpokládáme, že výše daňového zvýhodnění na děti bude růst v souladu s průměrnou mzdou.

Projekce vývoje podílu výdajů na jednotlivé dávky na HDP jsou zachyceny v grafu 3.3.1. 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 nynějších 0,6 % HDP na více než 1,3 % HDP v roce 2073. Tempo tohoto růstu začne zpomalovat až na konci 60. let.

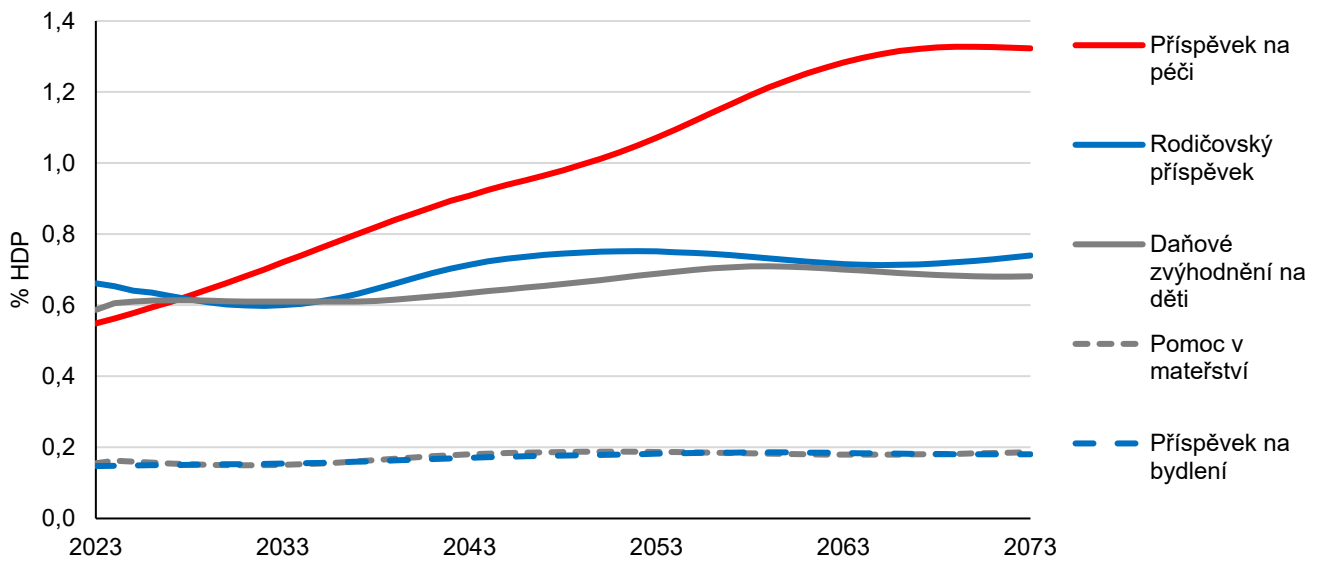
Výdaje na rodičovský příspěvek budou přibližně do roku 2030 klesat, dále budou do první poloviny 50. let růst a poté se opět vystřídá období mírného poklesu s obdobím mírného růstu. Důvodem je očekávaný vývoj počtu dětí do čtyř let. Objem daňového zvýhodnění na dítě bude z hodnoty 0,6 % HDP mírně růst do roku 2060 a poté začne klesat až na 0,7 % HDP v roce 2073. Celkový objem vyplacených nedůchodových sociálních dávek bude do 30. let mírně růst z 3,0 % na 3,1 % HDP, jelikož 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. Od začátku 60. let budou celkové výdaje růst pomaleji a v roce 2073 dosáhnou na 4 % HDP.

⁶⁰ 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 totiž podle dat ČSÚ tvořil v roce 2019 jen 1,3 % (v roce 2009 byl tento podíl 2,1 %).

⁶¹ Podíl osob pobírajících příspěvek na péči významně narůstá po dovršení 75 let. Pro podrobný popis způsobu výpočtu viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Odhady nákladů příspěvku na péči v návaznosti na stárnutí populace.

⁶² Konkrétně § 11 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. 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.

⁶³ 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 3.3.1 Projekce peněžitých sociálních dávek nedůchodového typu

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

3.4 Školství

Podíl výdajů na školství relativně k HDP se v roce 2022 pohyboval okolo 4,8 %, přičemž největší podíl na veřejných výdajích v oblasti školství má Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT). Ze svého rozpočtu odvádí přes 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, jež zachycuje graf 3.4.1, předpokládáme, že poměr počtu pedagogických a nepedagogických pracovníků na tisíc žáků v jednotlivých typech škol zůstane neměnný po celou dobu horizontu projekce. Také podíl žáků z jednotlivých věkových kategorií je v projekci ponechán na úrovni průměru skutečných podílů z let 2015–2019. Po počátečním zrychlení bude především ve 30. letech dynamika výdajů na veřejné školství zpomalovat vlivem demografického vývoje, kdy bude ve školství vzhledem k menšímu množství žáků potřeba méně pedagogických i nepedagogických pracovníků.

Růst celkových výdajů na školství je ovlivněn především dynamikou mezd pedagogických a nepedagogických pracovníků. V letech 2019 až 2021 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 % úrovně z roku 2017.

V následujících letech předpokládáme shodnou dynamiku s průměrnou mzdou v ekonomice. Projekce tak nepočítá s garantovanou výší mezd učitelů na úrovni 130 % průměrné hrubé měsíční nominální mzdy dle novely zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, ve znění pozdějších předpisů, jelikož v současné době není jasně definovaný výpočtový základ. Novela právě uvedeného zákona byla 7. června 2023 podepsána prezidentem republiky, o výši učitelských platů však chce ještě ministr školství jednat se školskými odbory.

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 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 2022 to bylo pouze 19 %. 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 vysokých škol, 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

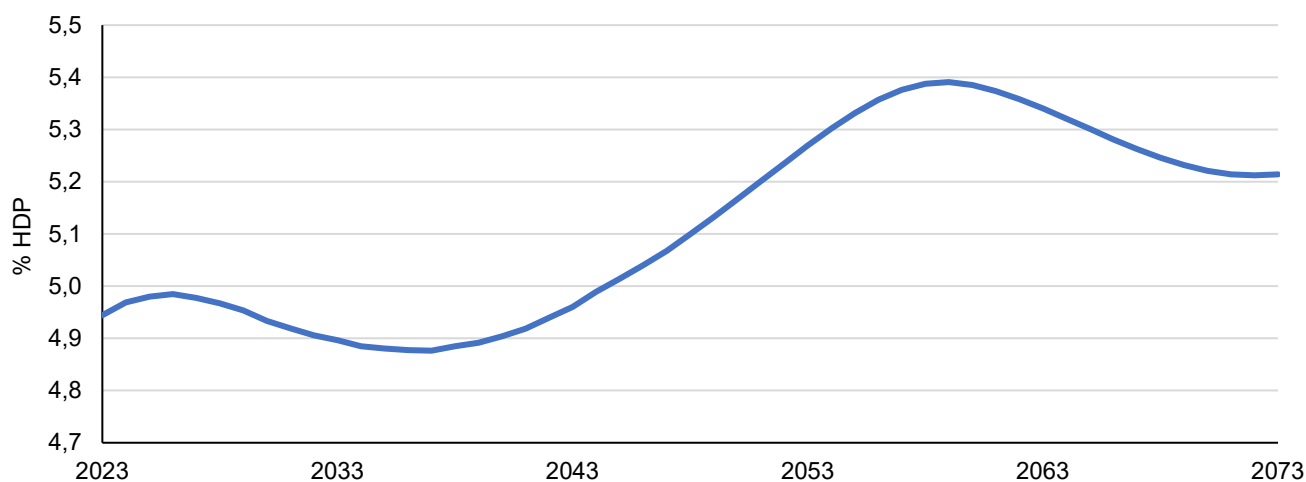
vývoji bude počet vysokoškolských studentů růst ještě jednu dekádu, což se odráží na potřebě rozšiřování kapacit a vybavení vysokých škol. Převážná část provozních nákladů veřejných vysokých škol je tak v našem modelu závislá na demografickém vývoji, u zbývajících jedné třetiny těchto nákladů pak předpokládáme 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.⁶⁴

Souhrnné výdaje na školství v reálném vyjádření se budou zvyšovat po celou dobu zahrnutou do projekce. Ve vztahu k HDP porostou v následujících třech letech vlivem růstu mzdových nákladů. Výdaje na školství ve vztahu k HDP ale budou v dalších 11 letech klesat 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 5,4 % ve druhé polovině 50. let, avšak v posledních třinácti letech naší projekce opět vlivem demografického vývoje zpomalí.

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



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

3.5 Výdaje spojené s konvergenčními efekty a další výdaje

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

První skupinou výdajů, kde mohou nastat konvergenční efekty, jsou **veřejné investice**. V jejich případě se předpokládá postupné snižování jejich

podílu na HDP. Tento vztah vychází z analýz provedených na vzorku zemí EU, které ukazují na nepřímou úměrný vztah mezi ekonomickou vyspělostí země a podílem veřejných investic na HDP. Méně vyspělé státy zpravidla vynakládají na veřejné investice větší procento HDP. Důvodů pro tuto skutečnost je zřejmě více. Méně vyspělé (ale konvergující země) se pokouší o eliminaci nedostatečné úrovně infrastruktury (dálnice, železnice, městská infrastruktura atd.), z čehož vyplývá vyšší úroveň veřejných investic. Dalším možným důvodem je vyšší relativní cenová hladina investičních statků v méně vyspělých zemích, která přímo vede k vyššímu podílu investic na HDP. Vyšší relativní cenová hladina investic může být způsobena ekonomickými zákonitostmi (odlišné vybavení méně vyspělých ekonomik kapitálem, prací a technologiemi), ale i nižší kvalitou fungování veřejné správy, na což poukazují například indexy kvality vládnutí.⁶⁵ Projekce NRR předvídá, že s růstem

⁶⁴ Tento předpoklad vychází ze statistiky Eurostatu, podle které platby zaměstnancům na základě pětiletého průměru tvoří dvě třetiny celkových výdajů na terciární vzdělávání.

⁶⁵ Viz např. World Economic Forum (2020): The Global Competitiveness Report 2020.

hospodářské vyspělosti České republiky budou tyto efekty vyprchávat, což povede k poklesu podílu veřejných investic o 0,3 % HDP na horizontu projekce (viz tabulku 3.5.1).

V případě **výdajů na obranu** sice nedochází ke konvergenčním efektům v tom smyslu, že by rostly či klesaly v důsledku konvergence české ekonomiky, nicméně projekce počítá s tím, že v souladu se schváleným zákonem o financování obrany⁶⁶ bude Česká republika počínaje rokem 2024 plnit své závazky vůči Severoatlantické alianci (NATO) a vydávat na obranu prostředky odpovídající 2 % HDP. Projekce pracuje v roce 2023 s výdaji na obranu okolo 1,5 % HDP a od roku 2024 dále předpokládá výdaje na obranu na stabilní úrovni 2 % HDP.

Konvergence české ekonomiky se také promítne do **odměňování zaměstnanců sektoru veřejných institucí**, což bude představovat další výdajové tlaky. Důvodem je předpoklad postupného zvyšování nákladovosti činností zabezpečovaných organizacemi sektoru veřejných institucí. Růst produktivity práce a růst podílu náhrad zaměstnancům v soukromém sektoru bude způsobovat mzdové tlaky, které se nutně budou přelévat i do sektoru veřejných institucí. Činnosti v tomto sektoru však mají většinou povahu služeb, a to navíc takových, že v jejich případě není možné zcela kompenzovat mzdový růst růstem produktivity práce (veřejná správa, justice a vnitřní bezpečnost apod.). V důsledku toho bude docházet k růstu nákladovosti i při zachování stejného rozsahu služeb produkovaných zaměstnanci sektoru veřejných institucí, a tedy i k růstu relativního podílu na HDP. Jedná se o projev tzv. Baumolova-Bowenova efektu: statik, 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 o dlouhodobé udržitelnosti. Ve zbylých oblastech naše projekce počítá s tím, že tento efekt bude postupně narůstat a v závěru projektovaného období bude představovat dodatečných 0,4 % 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.⁶⁷ Nicméně s výjimkou roku 2020 v předchozím programovém období 2014–2020 roční platby do EU tehdy platného stropu nedosahovaly. Stejně jako v předchozích zprávách o dlouhodobé udržitelnosti tak nadále počítáme (ve srovnání se současností) s navýšením platby do EU o 0,1 % HDP od roku 2028.

U zbývajících výdajů ve výši 17,1 % HDP nepředpokládáme citlivost ani na demografický vývoj, ani na konvergenční či jiné efekty. Jejich výši tedy držíme konstantní až do konce horizontu projekce. Jejich velikost je odvozena z cyklicky očištěného vývoje hospodaření sektoru veřejných institucí v letech 2013–2021.

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

	2023	2033	2043	2053	2063	2073
Ostatní výdaje – výchozí úroveň	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1
Změny ostatních výdajů v souvislosti s konvergencí	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
<i>veřejné investice</i>	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>výdaje na obranu</i>	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<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
OSTATNÍ VÝDAJE VČETNĚ ZMĚN	17,1	17,7	17,7	17,7	17,7	17,8

Zdroj: výpočty NRR.

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

⁶⁶ Zákon č. 177/2023 Sb., o financování obrany České republiky a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ 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.

3.6 Příjmy v dlouhodobé projekci

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

Při projekci výnosu **daně z příjmů fyzických osob** (DPFO) vycházíme z předpokladu, že je závislý především na náhradách zaměstnancům. Dle našich odhadů se bude díky konvergenčnímu efektu podíl náhrad zaměstnancům na HDP postupně zvyšovat (viz podkapitolu 2.3), a s tím bude proporčně růst také podíl této daně na HDP. Tento efekt převáží nad tím, že podíl pracovníků na celkové populaci bude z demografických důvodů klesat. Mzdy podle naší makroekonomické projekce porostou dostatečně rychle na to, aby pokles počtu pracovníků více než vykompenzovaly.⁶⁸ Očekávaný růst výnosu DPFO z aktuálních 3,5 % HDP na 3,8 % HDP ke konci projekce je tak pouze důsledkem konvergenčního vývoje (viz tabulku 3.6.1).

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 projektujeme její výnos podle vývoje čistého provozního přebytku. Ten by měl vysvětlovat vývoj výnosu této daně lépe než vývoj HDP, protože právě čistý provozní přebytek je makroekonomickým protějškem čistých provozních zisků před zdaněním.⁶⁹ Obdobně jako v případě daně z příjmů fyzických osob se i zde budou projevovat konvergenční efekty, ale budou mít opačný důsledek. Růst podílu náhrad zaměstnancům na HDP povede nutně k poklesu podílu hrubého provozního přebytku na HDP. Podíl čistého provozního přebytku na HDP pak bude klesat ještě výrazněji, protože předpokládáme, že podíl spotřeby fixního kapitálu na HDP zůstane zachován. V důsledku toho klesne podíl výnosu daně z příjmů právnických osob na HDP z 3,7 % na počátku projekce na 2,8 % na jejím konci.

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

Povinné příspěvky na sociální zabezpečení zahrnují příspěvky na důchodové pojištění (včetně systémů ministerstva obrany, vnitra a financí), příspěvky na veřejné zdravotní pojištění bez státních pojištěnců, platby za státní pojištěnce a ostatní povinné příspěvky na sociální zabezpečení (příspěvek na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti). Všechny tyto platby jsou vzhledem k jejich konstrukci v naší projekci navázány obdobně jako daň z příjmů fyzických osob na náhrady zaměstnancům. Projevuje se zde opět konvergenční efekt – jejich podíl na HDP roste proporcionálně s růstem podílu náhrad zaměstnancům. V případě příjmu za státní pojištěnce jsme zohlednili zejména demografický vývoj skupin, do kterých státní pojištěnci patří (podrobněji viz podkapitolu 3.2). 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.⁷⁰

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

⁶⁸ Poznamenejme, že se zde částečně odkláňáme od provádění projekce striktně v souladu se současnou legislativou. Daňové předpisy často zahrnují odpočty a slevy nebo rozhodné hranice uvedené v nominálním vyjádření. Růst nominálních mezd a dalších příjmů tak může za jinak stejných okolností vést k růstu průměrné míry zdanění. To znamená, že aniž by došlo ke změně legislativy, dochází například k erozi reálné hodnoty odečitatelných položek, 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.

⁶⁹ Opět odhlížíme od efektů způsobených inflací (zde by se projevil zejména při erozi reálné hodnoty daňových odpisů fixního kapitálu firem nebo při oceňování zásob).

⁷⁰ Opět se zde mírně odkláňáme 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*.

z vlastnictví na HDP zůstane konstantní ve výši 0,6 %.⁷¹

Ostatní příjmy zahrnují zejména příjmy z prodeje zboží a služeb a příjmy plynoucí z EU. Úrokové příjmy z titulu umístování přebytečné likvidity nejsou s ohledem na fungování Státní pokladny uvažovány. Podíl příjmů z prodeje zboží a služeb na HDP je v zásadě stabilní, proto je pro dlouhodobou projekci zafixován. U příjmů z EU také předpokládáme, že budou tvořit konstantní procento HDP. Vývoj těchto

příjmů je však zatížen značnou mírou nejistoty, která jejich kvantifikaci dále znesnadňuje. Ačkoliv lze vzhledem k energetické a geopolitické situaci očekávat krátkodobé zvýšení těchto příjmů, nemáme žádnou informaci o strukturální změně v dlouhém období. Je také nutné upozornit, že naše projekce zahrnuje pouze příjem sektoru veřejných institucí z EU, nikoliv celkové příjmy z EU pro všechny subjekty v České republice, u kterých lze předpokládat vzhledem ke konvergenci k vyspělým ekonomikám spíše budoucí pokles.

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

	2023	2033	2043	2053	2063	2073
Daně z příjmů fyzických osob	3,5	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8
Daně z příjmů právnických osob	3,7	3,4	3,2	3,0	2,9	2,8
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	15,8	16,1	16,3	16,5	16,5	16,5
<i>důchodové</i>	8,3	8,5	8,7	8,8	8,9	9,0
<i>veřejné zdravotní pojištění (bez SP)</i>	4,4	4,5	4,6	4,7	4,7	4,8
<i>platba za státní pojištěnce (SP)</i>	1,9	1,8	1,8	1,8	1,6	1,5
<i>ostatní</i>	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Daně z výroby a dovozu	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2
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
CELKEM PŘÍJMY	39,8	39,9	40,0	40,1	40,0	39,9

Zdroj: výpočty NRR.

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

⁷¹ Letošní inkaso je ve skutečnosti 1,2 %, avšak tento fakt je způsoben zejména mimořádnou dividendou od společnosti ČEZ, kterou v dlouhém období nelze opakovaně očekávat. S inkasem 0,6 % tak v delším horizontu počítá i MF ČR (duben, 2023): Konvergenční program České republiky.

4 Saldo a dluh sektoru veřejných institucí

4.1 Primární saldo

Projekce jednotlivých příjmových a výdajových položek umožňují sestavit projekci primárního salda sektoru veřejných institucí (viz graf 4.2.1).

V celém sledovaném období ukazuje naše projekce na 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, na zdravotnictví a příspěvek na péči). Svoji roli později 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 primární deficity přesto

zůstanou značné až do konce projektovaného období. Příjmová strana rozpočtů ve sledovaném období bude v zásadě stabilní a nepřispěje ke kompenzaci rostoucích výdajů.

Z grafu 4.2.1 je zároveň patrné, že navzdory zlepšení primárních sald po roce 2060 (z demografických důvodů), bude i nadále docházet ke zhoršování sald celkových. Důvodem je skutečnost, že vysoké primární deficity, zejména mezi 30. a 50. lety, povedou k navýšení veřejného zadlužení se současným výrazným navýšením úrokových nákladů (viz tabulku 4.2.1). Náklady na obsluhu dluhu však s pozdějším zlepšením primárních sald nezmizí a svojí velikostí toto zlepšení primárních sald „přetlačí“.

4.2 Úrokové náklady a celkové saldo

Pro ucelený obrázek o vývoji salda sektoru veřejných institucí musíme trajektorii primárních sald doplnit ještě o úrokové náklady spojené s dluhem sektoru veřejných institucí (viz graf 4.2.1 a tabulku 4.2.1). Výdajové i příjmové položky jsme až doposud vyjadřovali v poměru k HDP a míra inflace tak pro ně při tomto vyjádření nebyla relevantní. V případě úrokových nákladů to však již není možné. Úrokové náklady jsou obecně určeny nominální úrokovou mírou, která v sobě míru inflace už obsahuje. Nominální úroková míra je totiž přibližně součtem reálné úrokové míry a míry inflace, přičemž reálná úroková míra je sama určena reálnými faktory, jako je mezní produktivita kapitálu nebo časové preference ekonomických subjektů. Dlouhodobá míra inflace tak má přes nominální úrokové míry vliv na podíl úrokových nákladů na HDP, a tedy i na celkovou velikost podílu výdajů sektoru veřejných institucí na HDP. V naší projekci nominálních úrokových nákladů počítáme s 2% inflací, což odpovídá středu cílového pásma centrální banky.

Dluh sektoru veřejných institucí je v našich podmínkách tvořen převážně státním dluhem (dlouhodobě více než 90 %) a na ten se v naší projekci zaměříme. O úrokových nákladech na zbylou část dluhu sektoru veřejných institucí (např. dluhy obcí) budeme předpokládat, že se budou chovat obdobně.

Státní dluh je v realitě financován celým vějířem nástrojů od neobchodovatelných přijatých zápůjček až po širokou paletu dluhových cenných papírů s odlišnými dobami do splatnosti, různými kupónovými výnosy i různými denominacemi.⁷² 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. U krátkodobé části dluhu předpokládáme, že je financována za krátkodobou sazbu a každý rok musí být za aktuální sazbu refinancována. Naproti tomu u dlouhodobé části dluhu předpokládáme, že je financována pomocí dluhopisů s původní desetiletou splatností a s kupónem, který odpovídá desetileté nominální úrokové míře (desetiletá splatnost byla zvolena proto, že jde o nejdelší splatnost, za kterou máme dostatečně dlouhou časovou řadu, jež je zároveň mezinárodně srovnatelná). Podíl krátkodobého dluhu na celkovém dluhu udržujeme konstantní na úrovni 10 % a podíl dlouhodobého dluhu konstantní na úrovni 90 %. U podílů vycházíme jednak z empirie let minulých i z predikce MF ČR na léta budoucí⁷³. Dodejme, že z důvodu finančního rizika představuje úroveň 20 % maximální přípustnou hranici pro podíl krátkodobého dluhu.⁷⁴

Celkové úrokové náklady modelujeme jako součin dluhu sektoru veřejných institucí a takzvané implicitní nominální úrokové míry, která je váženým průměrem nominálních úrokových měr placených z krátkodobé a dlouhodobé části dluhu. Váha krátkodobé úrokové míry na implicitní úrokové míře je shodná s podílem krátkodobého dluhu, tj. 10 %. Krátkodobou úrokovou míru přitom budeme považovat v naší projekci za konstantní, a to na úrovni 1,8 % p. a. Tomu odpovídá reálná krátkodobá úroková míra ve výši -0,2 % p. a. (taková byla

⁷² Podrobněji k tomu viz MF ČR (2023): Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2022 a Morda (2022): Vývoj státního dluhu České republiky (2. aktualizované vydání).

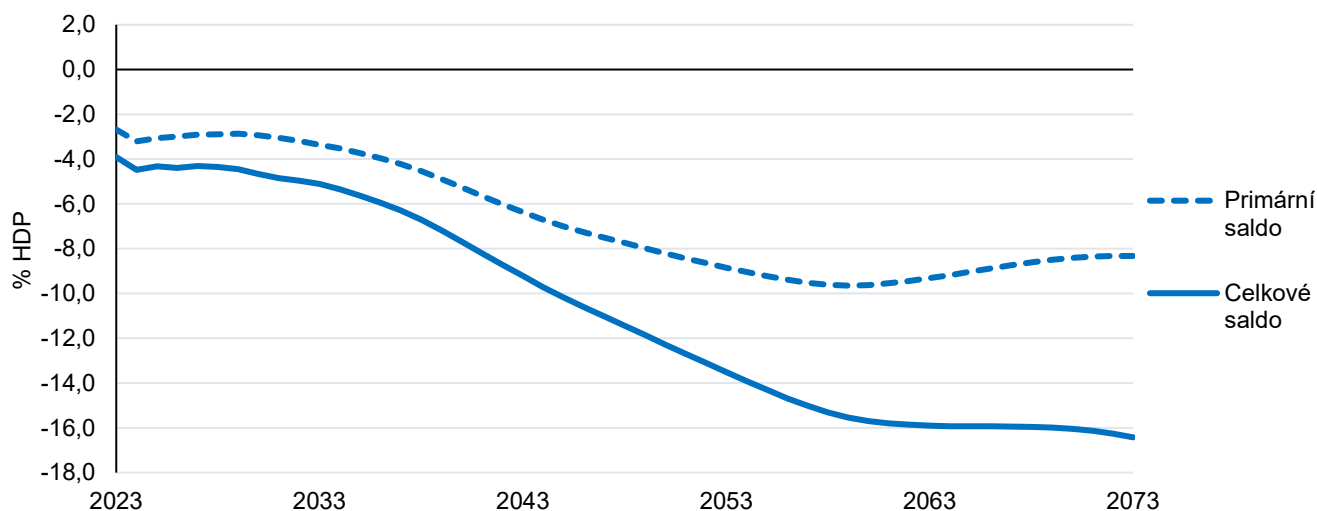
⁷³ Viz např. MF ČR (duben, 2023): Konvergenční program České republiky.

⁷⁴ Viz MF ČR (2023): Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2023.

průměrná reálná tříměsíční úroková míra v letech 2002 až 2022⁷⁵) zvýšená o 2% inflaci. Úročení dlouhodobé části dluhu má analogicky 90% váhu na implicitní úrokové míře. Zde ale ještě pro zjednodušení předpokládáme, že úroková míra pro dlouhodobou část dluhu je rovna desetiletému klouzavému průměru desetiletých úrokových měr v jednotlivých letech. Tímto postupem zohledňujeme skutečnost, že pro výdaje na obsluhu již vydaných desetiletých obligací není relevantní aktuální úroková míra, ale

pouze úroková míra v okamžiku emise. Dále předpokládáme, že 10letá nominální úroková míra bude konvergovat v základním scénáři k úrovni 2,8 % p. a., reálná úroková míra (opět průměr za roky 2002 až 2022) činí 0,8 % a zbytek tvoří dvouprocentní očekávaná míra inflace. V souhrnu zvolené předpoklady vedou k tomu, že modelovaná implicitní úroková míra se do roku 2031 postupně zvyšuje až na úroveň 3 % p. a.

Graf 4.2.1 Primární a celkové saldo sektoru veřejných institucí (základní scénář)



Zdroj: výpočty NRR.

Tabulka 4.2.1 Úrokové náklady a salda rozpočtu (v % HDP) ve vybraných letech

	2023	2033	2043	2053	2063	2073
Úrokové náklady (základní scénář)	1,2	1,8	2,8	4,7	6,6	8,1
Celkové saldo (základní scénář)	-3,9	-5,1	-9,2	-13,5	-15,9	-16,4

Zdroj: výpočty NRR.

4.3 Vývoj dluhu

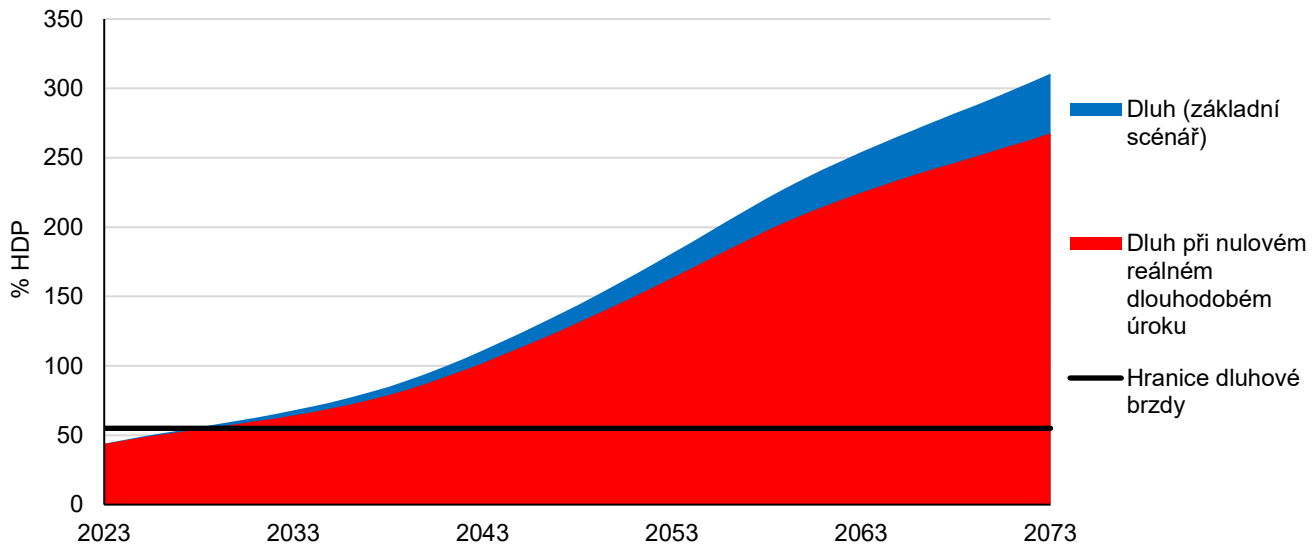
Úrokové náklady vstupují na straně výdajů do výpočtu celkového salda sektoru veřejných institucí a prohlubují tak každoroční deficity. Ty se kumulují v dluhu sektoru veřejných institucí a narůstající dluh generuje další nárůst úrokových nákladů (viz tabulku 4.2.1 pro údaje za vybrané roky). Kumulovaný dluh sektoru veřejných institucí směřuje v padesátiletém horizontu k úrovni přibližně 311 % HDP v roce 2073 (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 268 % HDP (viz graf 4.3.1).

Kromě této verze projekce úrokových nákladů provádíme ještě alternativní projekci se zpětnou vazbou úrokové míry, ve které bereme v potaz vztah mezi výší dluhu v poměru k HDP na jedné straně a výší úroků na straně druhé. V simulaci uvažujeme, že každý procentní bod z poměru dluhu na HDP nad prahem 55 % zvyšuje aktuální 10letou reálnou úrokovou míru o 0,039 p. b.⁷⁶ 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 2039 by se dluh stal neudržitelným a Česká republika by se dostala do dluhové pastí, neboť by implicitní úroková míra překročila tempo růstu nominálního HDP.

⁷⁵ Nominální úrokové míry převzaty z dat ČNB, převod na reálnou úrokovou míru byl proveden pomocí deflátoru HDP z dat ČSÚ.

⁷⁶ Odhad penalizační přírážky viz Tománková (2020): Vliv zadlužení sektoru vládních institucí na výnosovou míru státních dluhopisů.

Graf 4.3.1 Dluh sektoru veřejných institucí



Zdroj: výpočty NRR.

4.4 Ukazatel mezery udržitelnosti veřejných financí

Jako souhrnný ukazatel udržitelnosti či neudržitelnosti veřejných financí se používá indikátor S1, jenž 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.⁷⁷

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. Zdůrazníme však, že se jedná o ukazatel, jehož smysl spočívá především v tom, že do budoucna umožní rychlé srovnání, zda se udržitelnost veřejných financí zlepšuje či zhoršuje. Naopak se nejedná o doporučení, že by se mělo saldo o danou hodnotu skutečně každoročně zlepšit.

Mezera udržitelnosti veřejných financí je podle naší simulace nyní rovna 6,22 (v roce 2022 hodnota činila 6,04 a v roce 2021 byla 6,98). To znamená, že kdyby byl primární deficit počínaje rokem 2023 po celou

dobu projekce každoročně nižší o 6,22 % HDP, směřoval by dluh v roce 2073 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 2073 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 6,88.⁷⁸

Poznamenejme, že obdobný ukazatel je konstruován i Evropskou komisí. Ten ale místo s 50letým projekčním obdobím pracuje s nekonečně dlouhým horizontem a vyjadřuje fiskální úsilí nutné k tomu, aby se diskontované příjmy a výdaje v nekonečně dlouhém horizontu rovnaly. Jedná se o ukazatel S2, který uvádí pro Českou republiku v roce 2022 hodnotu 5,5.⁷⁹

⁷⁷ Pro podrobnější popis viz Evropská komise (2023): Debt Sustainability Monitor 2022.

⁷⁸ Takže aby dluh v roce 2073 směřoval k úrovni 55 % HDP, musel by být primární deficit počínaje rokem 2029 až do roku 2073 každoročně o 6,88 % HDP nižší.

⁷⁹ Evropská komise (2023): Debt Sustainability Monitor 2022.

5 Alternativní scénáře a doplňkové analýzy

Základní scénář naší projekce použitý v předchozích kapitolách byl propočten za předpokladu naplnění upravené střední varianty demografické projekce ČSÚ a za předpokladu zachování současného nastavení daňových a výdajových politik. Abychom alespoň částečně ilustrovali možné odchylky od našeho základního scénáře, které mohou být obecně při dlouhodobých projekcích značné, sestavili jsme sadu alternativních scénářů, jejichž podrobnější popis je uveden níže. První tři alternativní scénáře jsou sestaveny ke střední variantě demografické projekce, přičemž v nich uvažujeme dopady reformy veřejných financí⁸⁰ jak s ohledem na příjmovou stranu rozpočtu (podkapitola 5.1), tak s ohledem na úpravy parametrů důchodového systému (podkapitoly 5.2

a 5.3). Různé části reformy veřejných financí jsou přítomny v různých fázích legislativního procesu, přičemž realizace některých z nich je víceméně jistá, u jiných může ještě dojít ke změnám a jejich nastavení je zatím pouze ilustrativní (podrobnější popis navrhovaných změn viz box 5.1). Scénář v podkapitole 5.4 pak spojuje první tři alternativní scénáře a alternativní scénář v podkapitole 5.5 se snaží ilustrovat dopady odlišných předpokladů ohledně demografického vývoje. Podkapitola 5.6 obsahuje ilustraci dopadů změn ve veřejných financích a v důchodovém systému na jednotlivé generace (tzv. mezigenerační účty). Pátou kapitolu uzavírá srovnání s loňskou Zprávou o dlouhodobé udržitelnosti.

5.1 Příjmová opatření konsolidačního balíčku

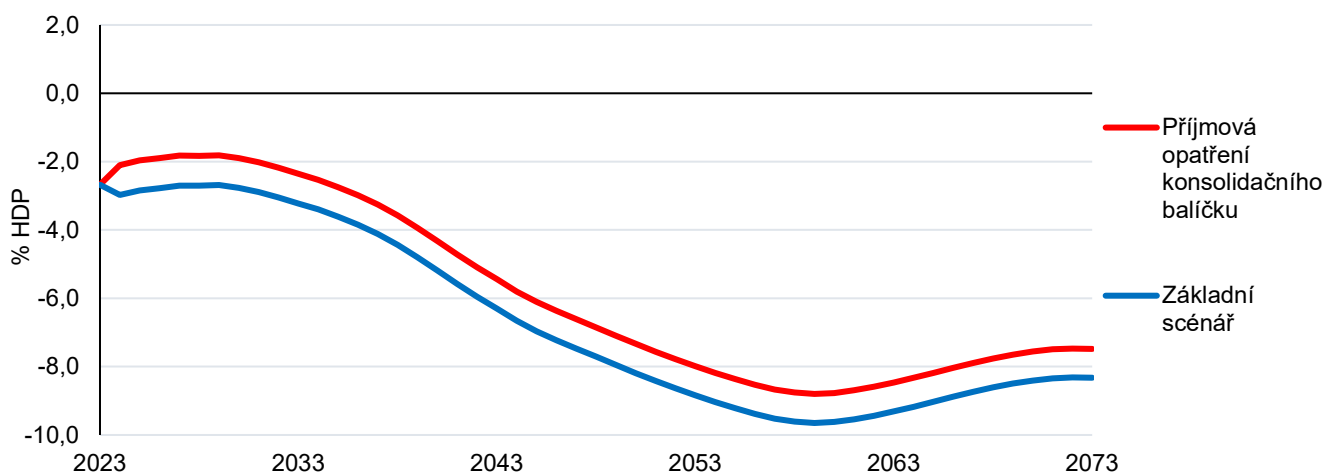
Projekce v tomto scénáři vychází z Návrhu zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů, který byl představen v květnu 2022. Jedná se o novelu 63 zákonů a jde o klíčový výstup vládní koalice ke snížení strukturálního deficitu veřejných financí.

Součástí tohoto scénáře jsou pouze opatření, která vyžadují legislativní řešení ve formě změny zákona (tj. zahrnuta jsou pouze příjmová opatření tzv. konsolidačního balíčku)⁸¹. Nedílnou součástí konsolidace veřejných financí jsou však kromě opatření na straně příjmové i opatření na straně výdajové⁸². Výdajová opatření ale nejsou součástí tohoto scénáře z důvodu, že jejich realizace nevyžaduje legislativní

změnu a spočívá pouze v exekutivním rozhodnutí jednotlivých resortů. Do této chvíle navíc nejsou dostatečně detailně oznámeny přesnější parametry výdajových úspor (např. zrušení konkrétních dotačních titulů), přičemž otázkou je i jejich udržitelnost v čase. Prezentovaná simulace tedy ukazuje pouze dopady zvýšení příjmové stránky veřejných rozpočtů obsažené v balíčku, pokud by bylo drženo po celou dobu analyzovaného období.

Primární saldo je v tomto scénáři na celém horizontu projekce každoročně lepší o 0,85 až 0,88 % HDP oproti scénáři základnímu (viz graf 5.1.1).

Graf 5.1.1 Primární saldo sektoru veřejných institucí – příjmová opatření konsolidačního balíčku



Zdroj: MF ČR (2023); výpočty NRR.

⁸⁰ Termín „reforma veřejných financí“ nese v naší Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti označení pro společnou implementaci tří scénářů (podkapitoly 5.1, 5.2 a 5.3).

⁸¹ Legislativní změnu vyžaduje i výdajové opatření „snížení státní podpory u stavebního spoření“, ale vzhledem k relativně malému fiskálnímu dopadu jej nezahrnujeme.

⁸² Součástí tohoto scénáře dále nejsou ani opatření, která se souhrnně označují jako tzv. důchodová reforma. I tato opatření tvoří podstatnou část konsolidačního úsilí vlády, a to zejména v dlouhodobém horizontu. V naší Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti se však parametrickým úpravám důchodového systému věnujeme v samostatných scénářích (viz scénáře v podkapitolách 5.2 a 5.3).

Zlepšení dokládá i pokles hodnoty mezery udržitelnosti z 6,22 na 5,38. Saldo veřejných financí by však i přes příjmová opatření konsolidačního balíčku bylo stále ve výrazných deficitech, nicméně zejména z hlediska krátkodobého horizontu se jedná

5.2 Úprava valorizace důchodů

Další alternativní scénář souvisí s úpravou způsobu valorizace důchodů. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (PSP ČR) v červenci 2023 schválila vládní návrh zákona, kterým se mění zákon o důchodovém pojištění. Novela mimo jiné upravuje valorizaci důchodů v řádném i v mimořádném termínu (viz také box 5.1). V naší projekci uvažujeme především změny ve valorizaci v pravidelném termínu (tzv. „řádná valorizace“, způsob valorizace viz také podkapitolu 3.1 a box 3.1), neboť v dlouhém horizontu předpokládáme dodržování 2% inflačního cíle ČNB, takže k aktivaci podmínek mimořádné valorizace (5% růst cen) nedochází.

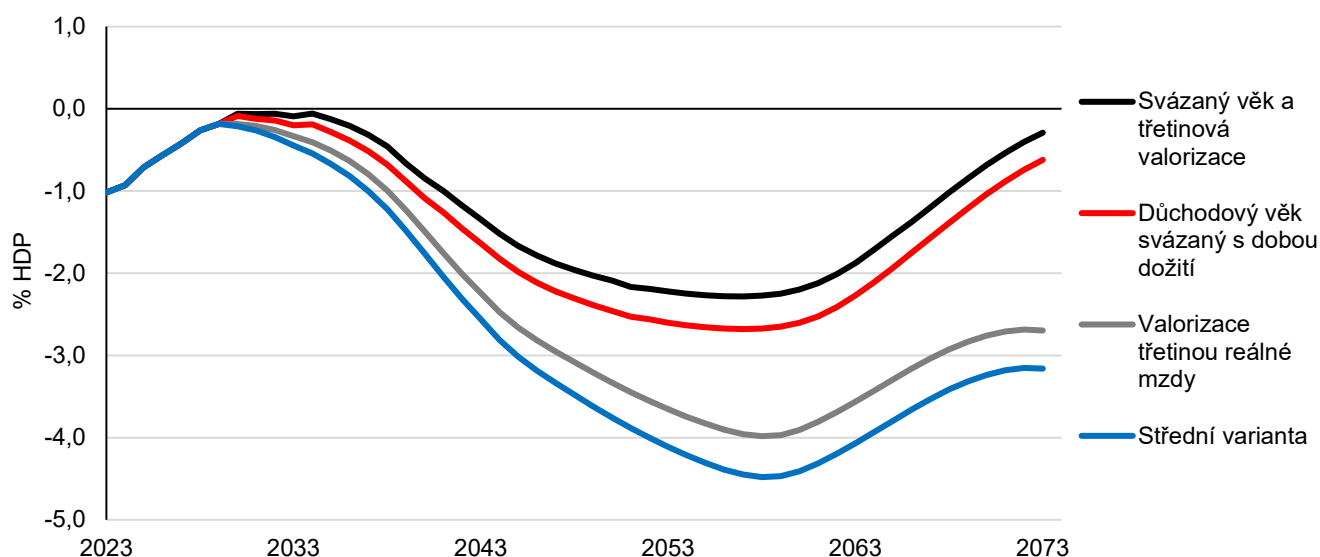
V pravidelném termínu, tedy vždy v lednu daného roku, se důchody zvyšují podle inflace a růstu reálných mezd. Valorizace podle inflace v pravidelném termínu zůstává v návrhu změny zákona o důchodovém pojištění téměř beze změny. Dochází pouze k tomu, že zatímco doposud se důchody zvyšovaly buď podle indexu spotřebitelských cen, nebo podle indexu životních nákladů důchodců, a to podle toho, který z obou indexů byl vyšší, nyní se budou důchody zvyšovat pouze podle indexu životních nákladů důchodců. Růst tohoto indexu bývá obvykle

o poměrně výrazné zlepšení. V dlouhodobém horizontu je zhoršování veřejných financí dominantně taženo demografickou změnou a zvýšení příjmové strany její dopad tlumí jen omezeně.

oproti spotřebitelským cenám vyšší (v meziročním vyjádření v průměru o 0,4 p. b.), takže tato změna naší projekci nijak neovlivní.

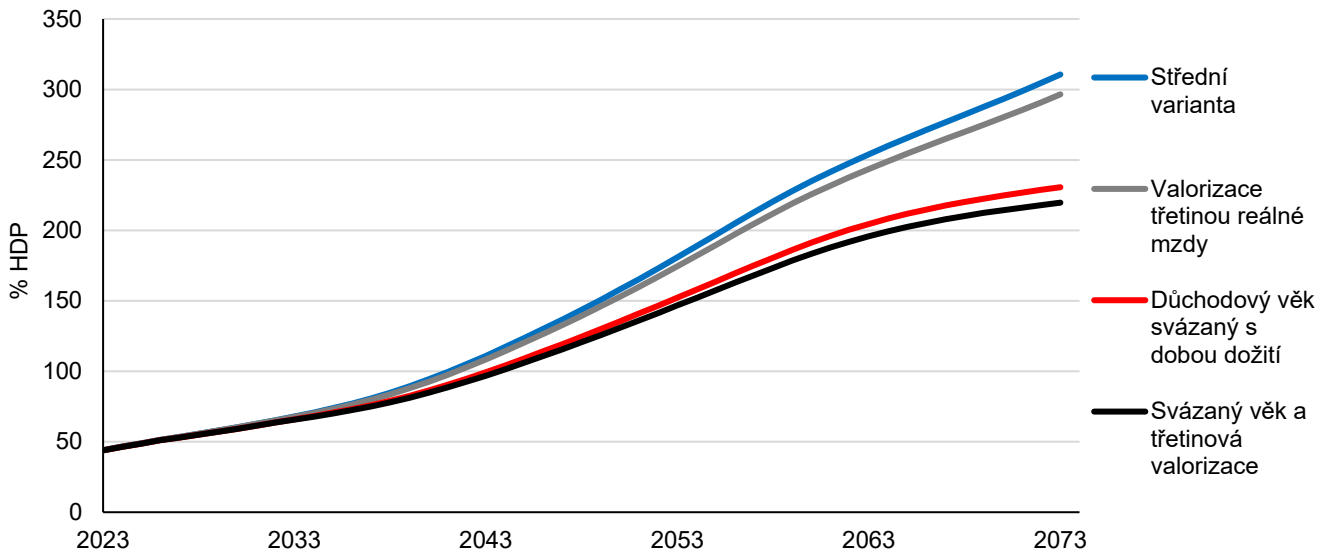
K zásadnější změně valorizačního pravidla nejspíše dojde v části navázané na růst reálných mezd. Mělo by dojít k návratu valorizačního pravidla platného před rokem 2018. Důchody tak budou zvyšovány místo o současnou polovinu růstu reálné mzdy pouze o jednu třetinu růstu reálné mzdy. Tato změna samozřejmě povede k nižším náhradovým poměrům a nižším deficitům důchodového systému (viz graf 5.2.1). Vzhledem k výraznému poklesu reálných mezd v letech 2022 a 2023 a k tomu, že k další valorizaci důchodů podle růstu reálných mezd dojde teprve ve chvíli, kdy reálné mzdy překročí svoji úroveň z roku 2021⁸³, začne být efekt této změny patrný až po roce 2030. Ve střední variantě povede tato změna ke snížení deficitů důchodového systému po roce 2050 zhruba o 0,5 p. b. HDP, ve variantě s pohyblivým důchodovým věkem bude její vliv mírně nižší (0,4 p. b.). V obou těchto případech se nižší deficity důchodového systému promítnou i do nižší dluhové dynamiky, kdy je na konci projekce v roce 2073 poměr dluhu a HDP nižší o 14 p. b. (viz graf 5.2.2).

Graf 5.2.1 Saldo důchodového systému – srovnání alternativních scénářů se střední variantou



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

⁸³ K tomu by podle odhadů mělo dojít v roce 2028, valorizace podle reálných mezd tedy započne v lednu 2030.

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

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

5.3 Svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití

Součástí důchodové reformy je také úprava věku odchodu do důchodu nad dnešních 65 let. Dle současného návrhu by se tato změna dotkla osob narozených po roce 1965, přičemž se tato hranice bude postupně zvyšovat podle toho, jak se bude prodlužovat průměrná doba dožití. Pro stanovení důchodového věku se bude vycházet z údajů ČSÚ o střední délce života v 50 letech věku (naděje dožití). Důchodový věk by měl být nastavený tak, aby doba strávená v důchodu zůstala pro budoucí generace stejná, tedy přibližně 21,5 roku. Důchodový věk mezi dvěma sousedními ročníky se bude moci změnit maximálně o 2 měsíce, tedy pomaleji, než je současná rychlost zvyšování důchodového věku. Pokud nebude dále růst naděje dožití, zvyšování důchodového věku se zastaví.⁸⁴

Určitým problémem nového mechanismu určování důchodového věku je, že svůj důchodový věk dle něj znají pouze osoby starší 50 let, pro které je dostupná statistika jejich naděje dožití. Ze současného návrhu není také jasné, jak bude navazovat na již v současnosti platnou úpravu svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití podle § 4 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (zákon o sociálním zabezpečení). Dle této doposud platné úpravy 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. K aktualizaci důchodového věku podle § 4 písm. a) zákona o sociálním zabezpečení dochází vždy bezprostředně po publikaci nové demografické prognózy⁸⁵, dojde k ní tedy na konci roku 2023. Pro simulaci alternativního scénáře jsme využili projekci důchodového věku ČSÚ, kterou jsme dále prodloužili tak, abychom mohli provést projekci až do konce našeho projekčního období (tj. do roku 2073). Pro ročníky 1965 až 1971 (tedy pro roky 2030 až 2037) předpokládáme jejich důchodový věk podle nového návrhu Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky (MPSV), pro ročníky 1972 až 1974 uvažujeme konstantní důchodový věk 65 let a 7 měsíců. Pro ročníky 1975 a mladší pak předpokládáme jejich důchodový věk podle § 4 písm. a) zákona o sociálním zabezpečení (tj. stávající verze provázání důchodového věku s dobou dožití). Od roku 2040 by pak nastalo další postupné prodlužování důchodového věku až na úroveň 68 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

⁸⁴ Podle těchto pravidel by tak měl důchodový věk pro ročník 1966 narůst na 65 let a 2 měsíce, pro ročník 1967 na 65 let a 4 měsíce, pro osoby narozené v roce 1968 na 65 let a 5 měsíců a pro ročníky 1969 až 1971 na 65 let a 7 měsíců. Tyto důchodové věky jsou o zhruba 2–6 měsíců vyšší, než by odpovídalo dosavadní verzi provázání důchodového věku s dobou dožití podle § 4 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ Viz ČSÚ (2018): Zpráva o očekávaném vývoji úmrtnosti, plodnosti a migrace v České republice.

základním scénářem).⁸⁶ 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 2073 ve srovnání se základním scénářem nižší o 13 %, celkové výdaje na starobní důchody pak budou nižší o 12,7 %. 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 2045 až do konce projekce lepší přibližně o 1,0–2,5 % HDP (viz graf 5.2.1). 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 2073 o 80 % HDP nižší než v základním scénáři (viz graf 5.2.2). Pokud bychom růst důchodového věku nad 65 let kombinovali s třetinovou valorizací důchodů podle růstu reálných mezd, úroveň dluhu by byla nižší dokonce o 91 % HDP. Jedná se tedy o scénář s významným pozitivním dopadem na úroveň budoucího dluhu.

Box 5.1 Parametry důchodové reformy

V průběhu let 2022 a 2023 probíhaly práce na přípravách důchodové reformy. Parametry této důchodové reformy diskutoval poradní tým pro důchodovou reformu („důchodová komise“), který se poprvé sešel v dubnu 2022. Některé ze změn navržených důchodovou komisí, resp. MPSV, přitom již dospěly do poměrně pokročilých fází legislativního procesu a jejich aplikace je téměř jistá (například úprava valorizace důchodů a zpřísnění podmínek pro předčasný důchod již byla v červnu 2023 schválena PSP ČR⁸⁷), jiné prozatím schváleny nebyly.

Rozsah navrhovaných změn je poměrně výrazný a i když mají povětšinou charakter parametrických změn důchodového systému, většina z nich by měla přispět ke zvýšení stability důchodového systému a veřejných financí jako celku. Dvě z navrhovaných změn (snížení valorizace důchodů z jedné poloviny na jednu třetinu růstu reálných mezd a navázání důchodového věku na dobu dožití) jsou předmětem alternativních scénářů této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti (podkapitoly 5.2 a 5.3). V tomto boxu uvádíme přehled a stručné zhodnocení i ostatních změn.

Úpravy valorizačního mechanismu

Jak již bylo diskutováno v podkapitole 5.2 této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti, poměrně výraznou změnou je úprava valorizačního mechanismu jak v pravidelném (řádném) termínu, tak v mimořádném termínu. Hlavní změnou způsobu valorizace důchodů v pravidelném termínu je snížení započtení růstu reálných mezd z jedné poloviny na jednu třetinu. Dojde rovněž ke změně způsobu mimořádného zvyšování důchodů v případě vysokého růstu cen (v situaci, kdy růst cen od poslední valorizace překročí 5% hranici). Místo mimořádné valorizace, kdy se v případě vysokého růstu cen zvyšovala pouze procentní výměra důchodu, bude do další valorizace v řádném termínu vyplácen mimořádný a dočasný příspěvek. Do stanovení výše dočasného přídatku k důchodu a zvýšení procentních výměr bude promítnuto 60 % zjištěného růstu cen, polovina z tohoto objemu se promítne do částky, která bude pro všechny důchodce stejná, druhá se promítne do procentní výměry specifické pro každého důchodce. Po ukončení výplaty dočasného přídatku dojde ke zvýšení důchodů od 1. ledna následujícího kalendářního roku. Zavedení dočasného příspěvku v porovnání s dosavadním způsobem mimořádné valorizace povede jednak k většímu vyrovnávání rozdílů v růstu důchodů (nízké důchody porostou v procentním vyjádření více než ty vysoké). Zároveň dojde ke snížení nákladů důchodového systému v roce vysokého tempa růstu cen, které ale bude vyváženo vyšším růstem důchodů při následné valorizaci v pravidelném termínu.

Zpřísnění v oblasti předčasných důchodů

Vzhledem k nárůstu míry využívání předčasného odchodu do důchodu, což také negativně ovlivňuje stabilitu důchodového systému, nastalo i několik zpřísnění v této oblasti. Došlo ke zkrácení doby, kdy je možné nejdříve odejít do předčasného důchodu z nynějších 5 let na 3 roky před standardním věkem odchodu do důchodu. Novou podmínkou pro možnost odchodu do předčasného důchodu bude splnění minimální doby 40 let pojištění (včetně náhradních dob; prodlouženo z dosavadních 35 let). Dochází také ke zvýšení koeficientu krácení důchodu pro předčasnost, a to především pro předčasné důchody do jednoho roku před řádným odchodem do důchodu.⁸⁸ Výhodnost odchodu do předčasného důchodu je snížena rovněž omezením valorizace procentní výměry těchto

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Sněmovní tisk 458/0, Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Předčasný důchod bude krácený za každých započatých 90 dní před řádným odchodem do důchodu o 1,5 % z výpočtového základu, zatímco doposud to bylo 0,9 % od 0 do 360 kalendářních dnů.

důchodů do doby standardního důchodového věku. Zaměstnanci, kteří ve své práci odpracovali 45 let, by naopak měli mít možnost odejít do předčasného důchodu za výhodnějších podmínek (poloviční krácení jejich předčasného důchodu).

Úprava věku odchodu do důchodu a změny v započítávání příjmů u nově přiznaných důchodů

Jak již bylo uvedeno v podkapitole 5.3 této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti, úpravou, která napomáhá zvýšení stability důchodového systému, je prodlužování věku odchodu do důchodu. Vyšší důchodový věk vede k prodloužení aktivní doby na trhu práce a doby pojištění, což by za stávajících podmínek vedlo k tomu, že by průměrné nové důchody rostly rychleji než průměrná mzda. Aby k tomu nedošlo, budou postupně upraveny parametry výpočtu nových důchodů. Dojde ke kombinaci snižování zápočtu příjmů do první redukční hranice (44 % průměrné mzdy) do výpočtového základu ze stávajících 100 % a postupného snižování procenta zápočtu výpočtového základu za každý rok (ze stávajícího 1,5 % snížení o několik setin procenta). V našich projekcích již stabilitu náhradového poměru u nově přiznaných důchodů předpokládáme, což odpovídá realizaci této změny.

Rozšíření okruhu osob v náročných profesích

Mělo by dojít k rozšíření okruhu tzv. náročných profesí, přičemž lidé v těchto profesích by mohli odcházet do důchodu až o pět let dříve před jejich důchodovým věkem a bez krácení penzí. Snížený důchodový věk v současnosti platí pouze u horníků z hlubinných dolů, nově také u zdravotnických záchranářů a podnikových hasičů. Nárok na snížení důchodového věku by měl záviset na celkovém počtu odpracovaných směn vysoce rizikové práce, za každých deset let ve vysoce rizikové práci by mělo dojít ke zkrácení důchodového věku o jeden rok. Započítávat by se měly zpětně i všechny odpracované směny od roku 2001, které jsou vedeny v evidenci. Dle registru kategorizace prací vedeného Ústavem zdravotnických informací a statistiky ČR přitom překračoval v polovině roku 2023 počet exponovaných zaměstnanců ve 3. a 4. kategorii 500 tisíc osob, tedy zhruba 9,4 % pracovní síly. Bohužel neexistují data, která by ukazovala, jak dlouhou dobu tito pracovníci v náročných profesích strávili, a jaké by tedy bylo jejich přesné krácení důchodového věku. Při započtení všech těchto zaměstnanců a za předpokladu, že v náročné profesi strávili v průměru 20 let, by tato změna mohla znamenat ekvivalent zkrácení důchodového věku zhruba o 2,5 měsíce, po roce 2030 tak až o polovinu celkového nárůstu důchodového věku. To by mohlo snížit pozitivní dopady prodlužování důchodového věku do deficitu propočtené v podkapitole 5.3. Mělo by sice dojít k souběžnému zvýšení odvodů na sociálním pojištění u těchto profesí (postupné zvýšení sazby až o 5 %), které by mělo dopady snižování důchodového věku tlumit. Vzhledem k tomu, že zvýšená sazba sociálního pojištění bude aplikována až na nově zaměstnané v náročných profesích, zatímco důchodový věk bude krácený i zpětně, bude tento tlumící efekt zanedbatelný.

Zvýšení garantované výše důchodu

Jedním z návrhů MPSV, který navazuje i na závěry dřívější Komise pro spravedlivé důchody, je zvýšení minimální (garantované) výše důchodu. Měla by být zachována dosavadní základní výměra ve výši 10 % průměrné mzdy, zároveň by měla být zvýšena minimální procentní výměra ze 770 Kč na 10 % průměrné mzdy. Nový minimální důchod by tak při základní výměře roku 2023 činil 8 080 Kč, zatímco nyní dosahuje jen 4 810 Kč. Tento nárůst minimálního důchodu zhruba o dvě třetiny by se týkal důchodců s nejnižšími penzemi (zhruba 0,2 % všech důchodců). Jeho celkové fiskální náklady by tak měly být relativně nízké.

5.4 Celkový dopad reformy veřejných financí

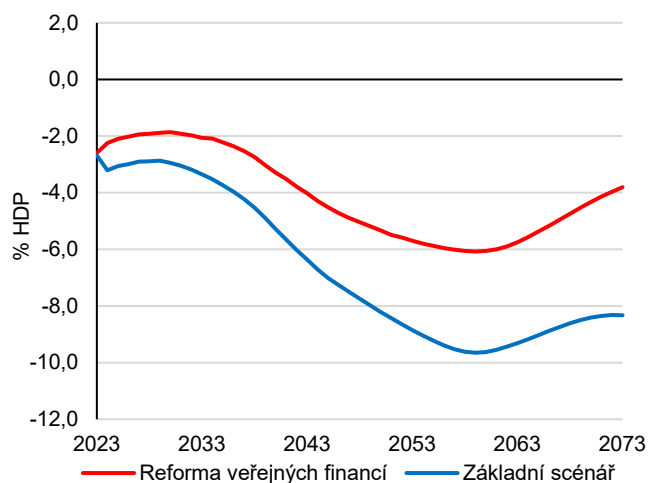
Projekce v tomto scénáři vychází ze společné implementace všech tří předchozích scénářů současně, tzn. důchodový věk se naváže na očekávanou dobu dožití, do výpočtu valorizace dávek důchodového pojištění bude vstupovat třetina růstu reálné mzdy namísto poloviny a budou realizována příjmová opatření tzv. konsolidačního balíčku.

Tento scénář představuje oproti základnímu scénáři dramatické zlepšení ve všech podstatných ukazatelích týkajících se udržitelnosti veřejných financí. V 50. letech, kdy se veřejné finance propadnou do nejhlubších schodků, bude primární saldo každoročně zlepšeno o více než 3 % HDP (graf 5.4.1) a každoroční schodek veřejných financí bude na

horizontu projekce lepší o téměř 8 % HDP (graf 5.4.2). Ukazatel S1 se snižuje z 6,22 na 3,42.

Takto výrazné zlepšení je dáno zejména tím, že každá ze tří úprav v rámci tohoto scénáře působí v odlišném období projekce. Zatímco příjmová opatření konsolidačního balíčku mají vliv zejména v krátkodobém a střednědobém horizontu, parametrické změny důchodového systému (úpravy valorizačního vzorce a odchod věku do důchodu) mají vliv ve střednědobém a dlouhodobém horizontu. Společná implementace všech tří scénářů tak dramaticky zlepšuje hospodaření sektoru veřejných institucí na celém horizontu projekce.

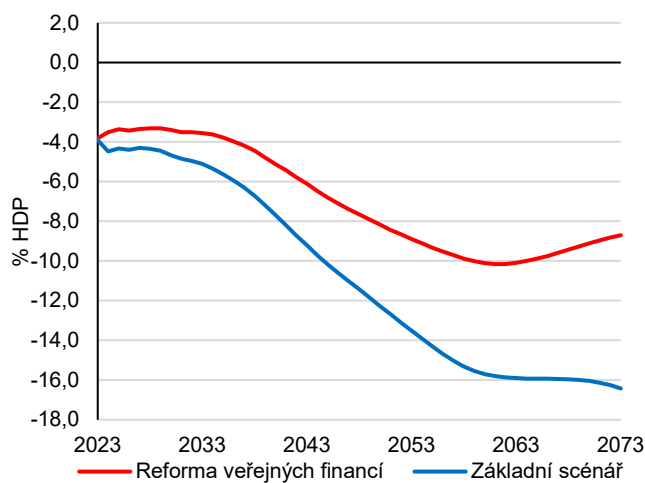
Graf 5.4.1 Primární saldo sektoru veřejných institucí – základní scénář a reforma veřejných financí



Zdroj: ČSÚ (2023), ČSSZ (2023), MF ČR (2023); výpočty NRR.

Připomeňme, že v základním scénáři by navzdory zlepšení primárních sald po roce 2060 (z demografických důvodů) i nadále docházelo ke zhoršování sald celkových (viz graf 5.4.2 nebo graf 4.2.1). V alternativním scénáři s reformou veřejných financí však po roce 2060 dochází ke zlepšování celkových sald. Důvodem je zejména skutečnost, že lepší primární salda po celé sledované období povedou k nižším nákladům na obsluhu dluhu a zlepšená primární salda po roce 2060 dokáží úrokové náklady

Graf 5.4.2 Celkové saldo sektoru veřejných institucí – základní scénář a reforma veřejných financí

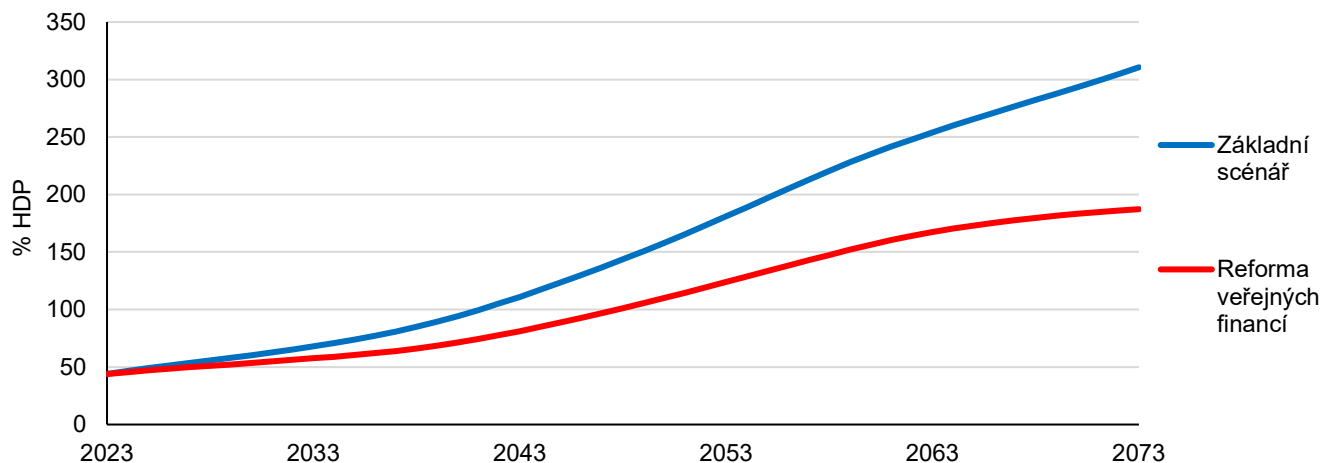


Zdroj: ČSÚ (2023), ČSSZ (2023), MF ČR (2023); výpočty NRR.

„přetlačit“. Celkový dluh je na horizontu projekce (v roce 2073) lepší o 123 % HDP (graf 5.4.3).

Za naprosto klíčové považujeme upozornit, že zlepšení patrná v tomto scénáři vyžadují nejen realizaci, ale zejména udržení všech přijatých opatření v celém období. Výrazný efekt zlepšení veřejných financí by samozřejmě při dodatečném změkčování přijatých opatření či dokonce při rušení těchto úprav téměř vymizel.

Graf 5.4.3 Vývoj dluhu sektoru veřejných institucí – základní scénář a reforma veřejných financí



Zdroj: ČSÚ (2023), ČSSZ (2023), MF ČR (2023); výpočty NRR.

5.5 Odlišné varianty demografické projekce

Další scénáře ilustrují citlivost našich projekcí na odlišné předpoklady o demografickém vývoji. Jednotlivé scénáře demografického vývoje se od sebe odlišují jednak různou velikostí populace, jednak

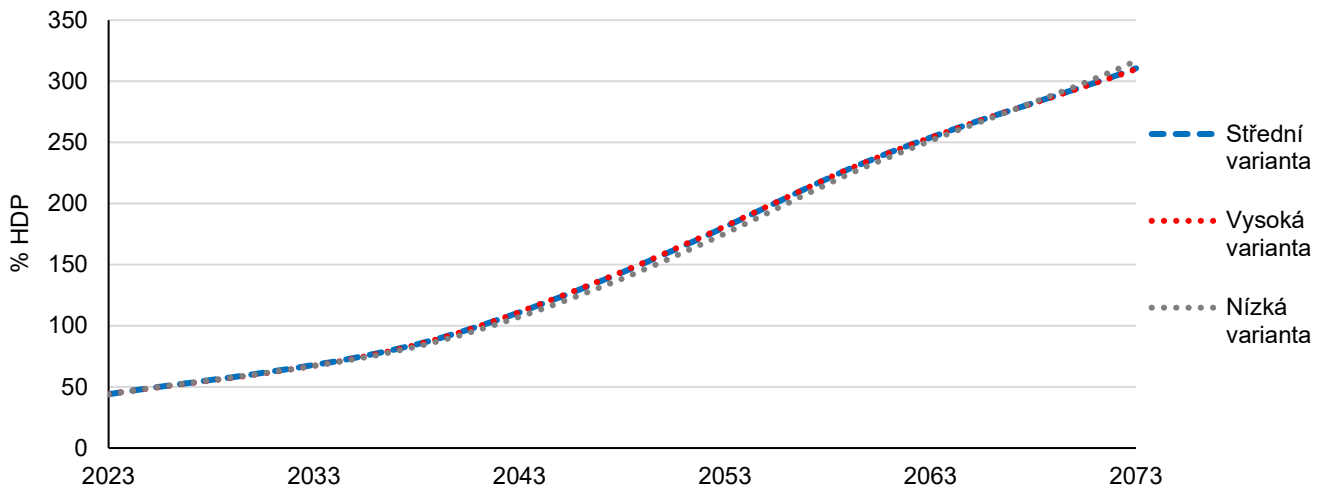
různou věkovou strukturou obyvatel. Ačkoliv je celkový počet obyvatel v jednotlivých variantách demografické projekce dosti odlišný,⁸⁹ jsou si střední, vysoká i nízká varianta velmi podobné z hlediska

⁸⁹ Zatímco v upravené střední variantě demografické projekce je na horizontu projekce populace v zásadě stabilní kolem 10,5 až 10,7 mil. obyvatel, v nízké klesá k 8,7 mil. obyvatel v roce 2073, ve vysoké naopak roste k 11,5 mil. obyvatel ve stejném roce.

věkové struktury populace, kterou projektují. Poměr mezi počtem osob v produktivním věku (pro naše účely ve věku 21 až 64 let včetně) a počtem osob ve věku 65 a více let je ve všech variantách obdobný. Podobnost struktury obyvatelstva pro uvedené demografické varianty je způsobena protichůdnými mechanismy v rámci těchto demografických variant. Například v nízké demografické variantě působí v porovnání se střední demografickou variantou nižší porodnost a nižší míra migrace ve směru poklesu poměru počtu lidí v produktivním věku vůči počtu obyvatel starších 65 let. Vyšší úmrtnost a nižší předpokládaná doba dožití v této demografické variantě však tento poměr naopak zvyšuje. V konečném důsledku tak střední, vysoká i nízká demografická varianta generují obdobné projekce poměru dluhu k HDP (viz graf 5.5.1). ČSÚ na konci roku 2023 nicméně bude publikovat novou demografickou

prognózu (včetně alternativ), která se vzhledem k realizaci šoků z posledních let může výrazně změnit (především zvýšená úmrtnost v souvislosti s pandemií COVID-19 a zvýšená migrace v souvislosti s válkou na Ukrajině; viz podkapitulu 2.2 této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti). I s novou demografickou prognózou však budou spojené mnohé nejistoty, například předpoklady ohledně rychlosti návratu válečných uprchlíků do vlasti či to, jak se zvýšená míra úmrtnosti během pandemie COVID-19 promítne do dlouhodobých výhledů věku dožití. I pro případ kombinace parametrů demografické projekce z jednotlivých scénářů, která maximalizuje příjmy a minimalizuje výdaje, jsou ale projektované deficity důchodového systému v letech 2055–2073 pouze o zhruba jeden p. b. HDP nižší než v našem základním scénáři.⁹⁰

Graf 5.5.1 Vývoj dluhu sektoru veřejných institucí – srovnání různých variant demografické projekce



Zdroj: ČSÚ (2023), ČSSZ (2023), MF ČR (2023); výpočty NRR.

5.6 Mezigenerační účty v rámci důchodového systému

5.6.1 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.⁹¹ Největší generačně specifickou položku tvoří příjmy a výdaje důchodového systému, které rozebíráme podrobněji v následující podkapitole. Důsledky stárnutí populace a nástup demograficky slabších ročníků do pracovního procesu nemají vliv pouze na samotný důchodový systém, projevují se i ve výdajích na zdravotnictví či v generačně specifických sociálních dávkách. Za generačně specifické považujeme zhruba 41 % z celkových příjmů a 45 % celkových výdajů veřejných rozpočtů v roce 2021.

Graf 5.6.1 zobrazuje věkový profil příjmů a výdajů na jednu osobu daného věku. Je z něj zřejmé, že čistými příjemci benefitů jsou děti v prvních třech letech života především kvůli platbě mateřské a rodičovské dovolené a rovněž kvůli zvýšeným zdravotním nákladům. Od dvou let věku se postupně přidávají benefity ze školství, které zhruba do 18 let dominují. Významné jsou rovněž slevy na DPFO vázané na děti, resp. studenty, které jsou rovněž považovány za sociální dávku a jež přiřazujeme právě dětem.

Lidé v produktivním věku jsou naopak v průměru čistými plátcí, kdy jejich odvody do systému v podobě daní z příjmů a pojistného na zdravotní a sociální

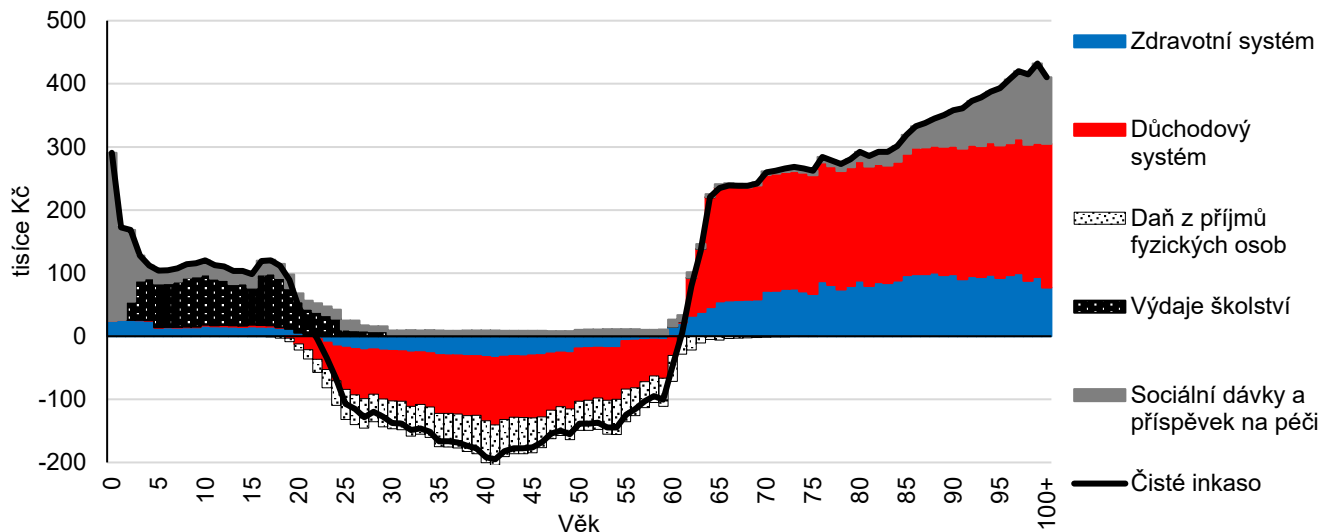
⁹⁰ Viz informační studii ÚNRR Hlaváček, Junicke (2021): Alternativní demografické projekce.

⁹¹ Pro metodiku mezigeneračních účtů viz podkladovou studii ÚNRR (2021): Metodika mezigeneračních účtů. Také viz box 6.1 ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti z roku 2021.

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 5.6.1 Platby a výnosy na osobu v daném věku v roce 2021

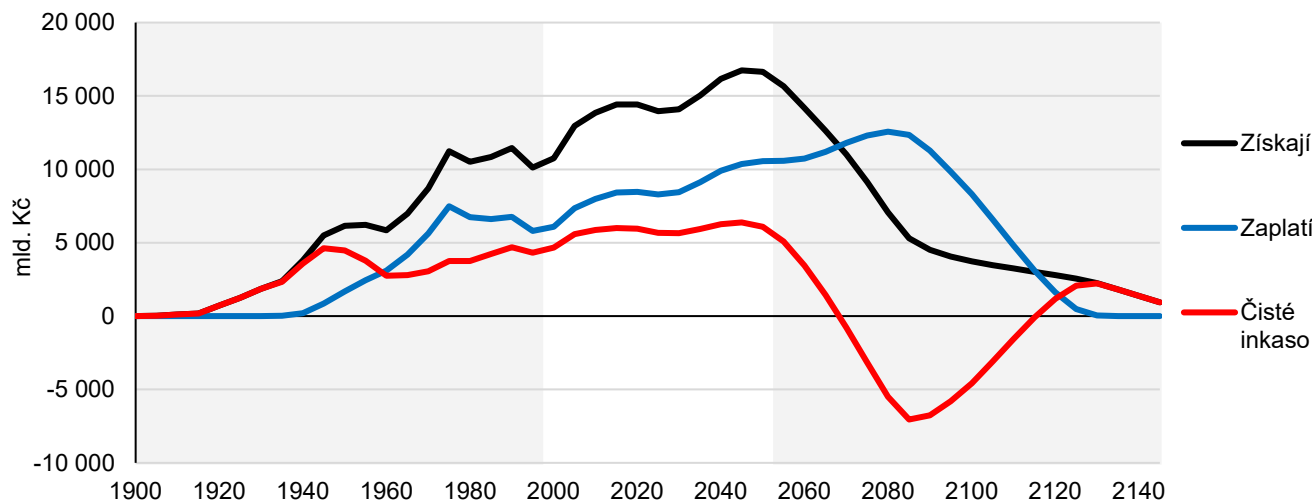


Zdroj: ČSÚ (2023), ČSSZ (2023); výpočty NRR.

Z generačních účtů dále vyplývá, že průměrná osoba narozená v letech 2000–2004 (tedy první generace, pro niž v projekci zachycujeme její celý životní cyklus) obdrží z veřejných rozpočtů za celý život o 10,2 mil. Kč více, než do něho odvede. Avšak každý příslušník generace narozené o padesát let později obdrží při nezměněné politice o 11,7 mil. Kč více, než odvede.⁹² Jak vyplývá z grafu 5.6.2, generace narozené až do roku 2065 jsou v rámci systému

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

Graf 5.6.2 Platby a výnosy veřejných rozpočtů dané generace⁹³



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

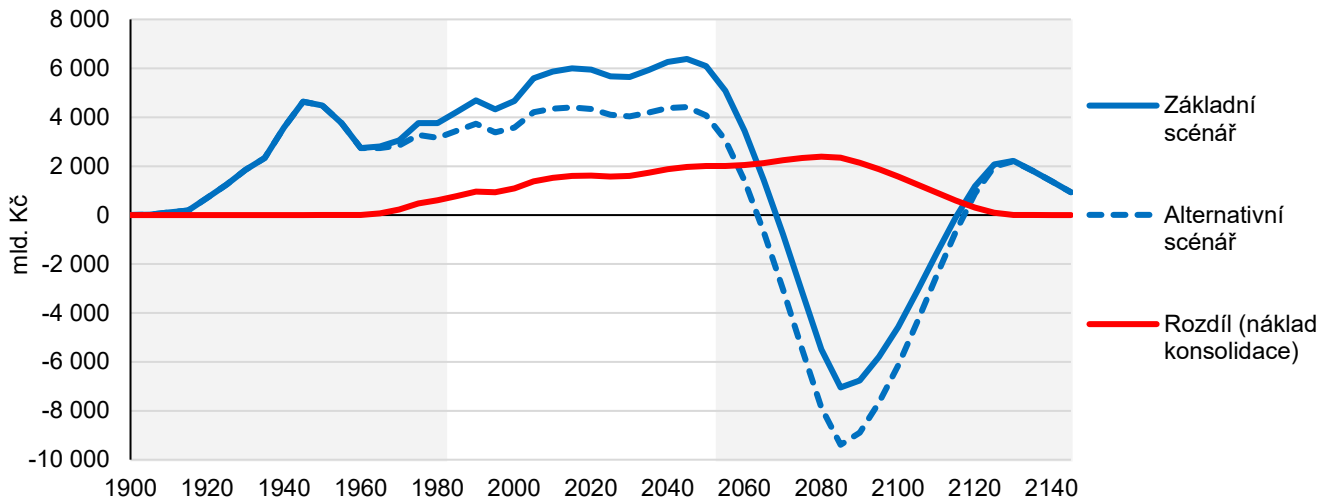
⁹² Příjmy a výdaje jsou vyjádřeny v reálném vyjádření v cenách roku 2021 a jsou diskontovány reálnou úrokovou mírou ve výši 1 %.

⁹³ Údaje v grafech v podkapitolách 5.6.1 a 5.6.2 zachycující období 1900–2150 (resp. 1950–2100) jsou v cenách roku 2022, diskontovány 1% reálnou úrokovou mírou. Osa x znázorňuje jednotlivé generace podle pětiletých období jejich narození. Šedou barvou jsou zvýrazněny generace, u kterých buď není zahrnuta celá jejich pracovní kariéra, nebo není pokryto celé období jejich čerpání důchodů.

Graf 5.6.3 ukazuje, jak by se změnilo čisté inkaso jednotlivých generací za předpokladu vyššího zdanění sazbou, při které až do roku 2073 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. V tomto případě by vzrostlo čisté inkaso všem generacím od roku 1950,

příčemž zátěž by se zvýšila pro generace narozené po roce 1990. Celkový nárůst daňové zátěže by činil cca 19 %. Z porovnání základního scénáře, ve kterém k žádné změně nedojde, s alternativním scénářem udržitelných financí je zřejmé, že největší břemeno ponесou budoucí generace, zejména pak ty, které se narodí později než ve 40. letech tohoto století (graf 5.6.3).

Graf 5.6.3 Čisté inkaso jednotlivých generací, základní a alternativní scénář⁹³



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

5.6.2 Mezigenerační účty a důchodový systém

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

Důchodový systém v ČR je z velké části založen na solidaritě mezi generacemi, kdy je pojistné na sociální zabezpečení, které odvádí ekonomicky aktivní generace, využíváno přímo na výplaty stávajících důchodů (tzv. průběžný důchodový systém). Do modelu mezigeneračních účtů proto zahrnujeme platby pracující populace na důchodové pojištění (tedy příjmy důchodového systému), které pak porovnáváme s výdaji důchodového systému na výplatu důchodů ekonomicky neaktivní populace. V projekci výdajů na důchody jednotlivých generací jsme využili metodu propočtu těchto výdajů uvedenou v podkapitole 3.1 této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti.⁹⁴ 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 podkapitulu 3.6 této Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti). Následně jsme tyto příspěvky do důchodového systému rozdělili podle jednotlivých generací na základě objemu vyplácených mezd. Poměr mzdy generace určitého věku vůči průměrné mzdě v celé ekonomice, stejně tak jako míry participace a cyklicky očištěné míry nezaměstnanosti jednotlivých ročníků, jsme ponechali v čase neměnné. V základním scénáři předpokládáme shodné nastavení parametrů důchodového systému, jako jsme uvažovali v našich projekcích v podkapitole 3.1. Propočítáváme zde, kolik jednotlivé generace v období 2000–2150 do důchodového systému celkově zaplatí a kolik ze starobních, invalidních a dalších důchodů naopak získají (viz graf 5.6.4).⁹⁵ 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

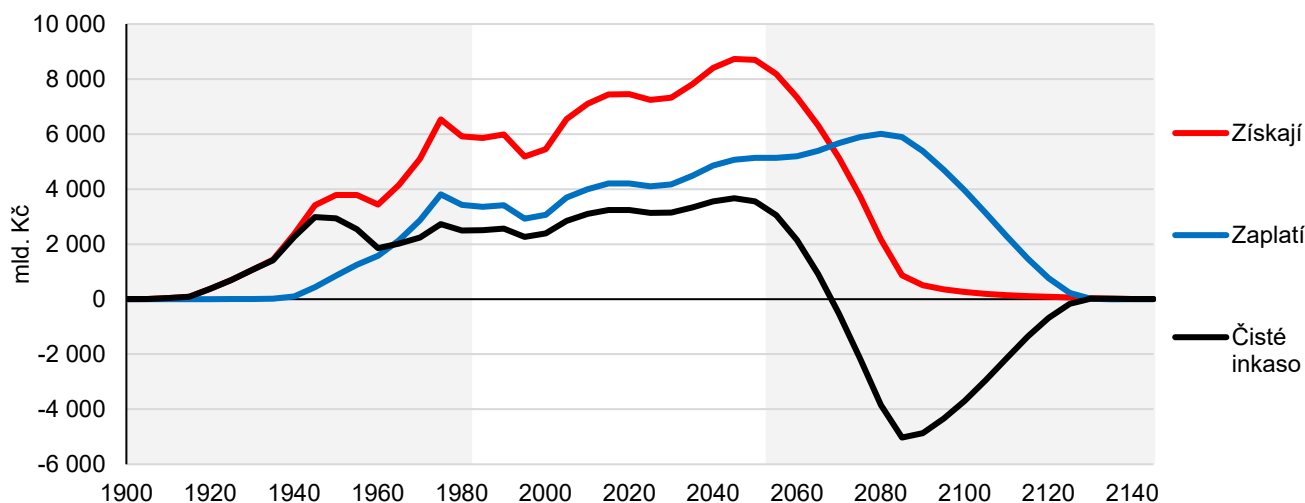
⁹⁴ Viz také podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému a podkladovou studii ÚNRR (2022): Odhad náhradového poměru dávek důchodového pojištění.

⁹⁵ Příjmy a výdaje jsou vyjádřeny v reálném vyjádření (ceny roku 2022; indexováno deflátorem HDP) a jsou diskontovány reálnou úrokovou mírou ve výši 1 %.

část grafu 5.6.4). Naopak nejmladší generace, které se teprve narodí a v horizontu naší projekce nedospějí do důchodového věku, do systému (s výjimkou

invalidních a sirotčích důchodů) pouze přispívají, viz pravou část grafu 5.6.4.

Graf 5.6.4 Příspěvky a čerpání jednotlivých generací do důchodového systému⁹³



Zdroj: ČSÚ (2023), ČSSZ (2023); 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. Odhadované čisté inkaso je přitom pro tyto generace vyšší, než jsme odhadovali ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti v roce 2022. 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 5.6.4 nebere nicméně v úvahu to, že současné nastavení důchodového systému je dlouhodobě neudržitelné a že povede k eskalaci dluhu sektoru veřejných financí, jak je popsáno v kapitole 4. Úvahy o reformě důchodového systému proto nastolují otázku, jaké generace ponесou břímě této reformy nejvíce a zda tato reforma asymetricky nezatíží některé generace více než jiné. Oddalování důchodové reformy přitom dopadne na mladší generace výrazně více než na generace starší.

Proto jsme sestavili sadu jednoduchých možných alternativ, které konstruujeme tak, aby bylo v roce 2073 kumulované saldo důchodového systému vyrovnané. Existuje několik možností, jak k tomuto výsledku dospět. Lze přistoupit jednak k úpravě příjmové strany důchodového systému (nárůst sazby pojistného na sociální zabezpečení), nebo k úpravě výdajové strany (snížení náhradového poměru, a tedy snížení důchodů), případně jejich kombinaci. Jednou z možností je také posun důchodového věku (viz podkapitulu 5.3), který je z hlediska svého dopadu podobný snížení důchodů. Níže uvažujeme odděleně dvě varianty: jednak situaci, kdy roste pouze

sazba pojistného na sociální zabezpečení a důchody zůstávají v poměru k průměrné mzdě stejné jako v základním scénáři (graf 5.6.5), jednak situaci, kdy naopak zůstává sazba pojistného na stávající úrovni a důchody vůči mzdě relativně klesají, resp. se snižuje náhradový poměr (graf 5.6.6).

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 situace důchodového systému začne v důsledku stárnutí populace výrazně zhoršovat (tedy zhruba do roku 2040). Tato alternativa vede k tomu, že sazby důchodového pojištění nejprve v reakci na současné deficity důchodového účtu rostou na 30 %, tedy zhruba o 2 p. b. Do roku 2030 pak klesají k úrovni 29 % příjmů, tedy pouze mírně výše, než je stávající sazba 28 %. Následně ale z důvodu zvyšování počtu důchodců rostou až nad 40 % v roce 2059. To znamená, že by ekonomicky aktivní generace čelily v roce 2059 o 12 p. b. větší zátěži na důchodovém pojištění než nyní pracující generace, která v té době bude důchody již pobírat.

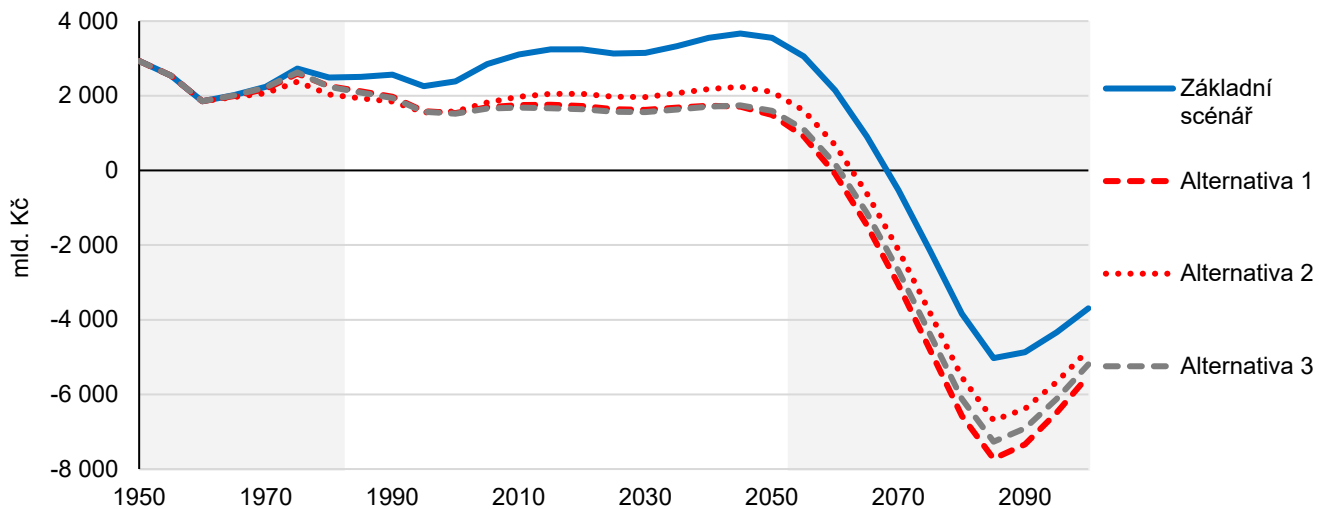
Naopak ponechání stávající sazby důchodového pojištění by znamenalo, že by se důchody kolem roku 2059 musely snížit ze současné úrovně cca 45,8 % průměrné mzdy až k 29,6 %. V tomto případě by nesla břímě udržitelnosti dluhu stávající ekonomicky aktivní generace, která by se dočkala relativně nižších důchodů než současní důchodci.

V dalších alternativách zvyšujeme sazbu důchodového pojištění či snižujeme náhradový poměr tak, aby byl kumulovaně do roku 2073 důchodový systém v rovnováze.⁹⁶ 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 2039, 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 38,6 %. Je ale otázkou, zda by v případě takto razantního nárůstu sazby pojištění nenarostly náklady práce nad únosnou úroveň s dopady do mezinárodní konkurenceschopnosti české ekonomiky a celkové makroekonomické výkonnosti.

Z grafu 5.6.5 vyplývá, že by zvýšení sazeb důchodového pojištění zatížilo především mladší generace. Tyto dopady jsou největší v alternativách 1 a 3, kdy mnohem více zasahují nedávno narozené a budoucí generace oproti těm narozeným před přelomem milénia. Dřívější zvýšení sazeb je napříč generacemi o něco spravedlivější než ostatní alternativy, protože rozprostírá náklady stabilizace penzijního systému mezi více generací.

Graf 5.6.5 Scénáře s rostoucí sazbou pojištění (čistá salda)⁹³



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

Pozn.: v jednotlivých alternativách je zvýšena sazba důchodového pojištění tak, aby byl v roce 2073 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 2039.

Pokud budeme předpokládat, že sazba důchodového pojištění zůstane na stávající úrovni 28 % i do budoucna a nebude se měnit ani důchodový věk, pak bude třeba k dosažení vyrovnaného důchodového systému přistoupit ke snížení náhradových poměrů. Graf 5.6.6 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.

Dodejme, že současná verze reformy důchodového systému (viz podkapitoly 5.2 a 5.3) je nejpodobnější alternativě 2 se snížením náhradových poměrů, neboť ke spuštění nižší valorizace i k růstu důchodového věku nad hranici 65 let dochází právě kolem roku 2030. Oproti alternativě 2 prezentované v grafu 5.6.6 bude dopad reformy pro většinu generací celkově o něco nižší (i po reformě bude důchodový systém nadále generovat deficity), výraznější dopady budou patrné pro generace narozené po roce 1965.

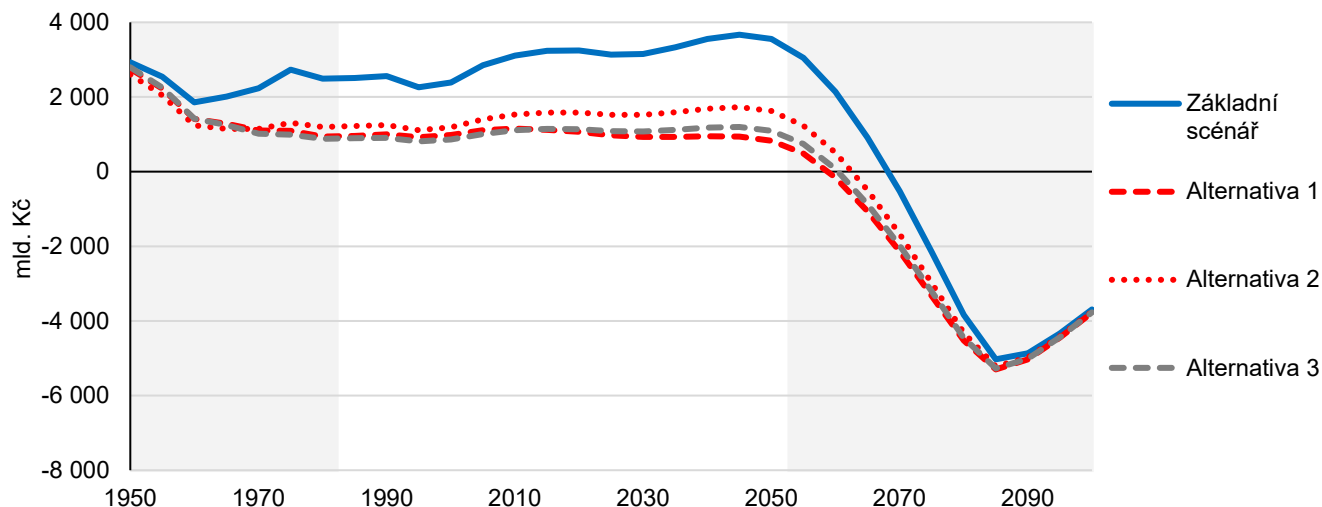
Naše projekce změn nastavení důchodového systému je v mnoha ohledech zjednodušená, je z ní ale zřejmé, že odkládání parametrických změn v důchodovém systému zatíží asymetricky především mladší generace narozené po přelomu tisíciletí. Zároveň je patrné, že úpravy nastavení důchodového

⁹⁶ Tyto alternativy jsou tedy nastaveny tak, aby se čistá současná hodnota příjmů důchodového systému za roky 2023–2073 rovnala čisté současné hodnotě výdajů důchodového systému za stejné období. Na rozdíl od alternativy 1, ve které je důchodový systém stabilní na celém horizontu 2023–2150, v alternativách 2 a 3 nemusí být důchodový systém po roce 2073 nutně stabilní.

systemu zaměřené na výdajovou stranu přinášejí oproti úpravám příjmové strany rovnoměrnější

rozložení dopadů napříč generacemi, a lze je vnímat jako „spravedlivější“.

Graf 5.6.6 Scénáře s klesajícím náhradovým poměrem (čistá salda)⁹³



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

Pozn.: v jednotlivých alternativách je snížen náhradový poměr tak, aby byl v roce 2073 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 2039.

5.7 Srovnání s předchozí Zprávou o dlouhodobé udržitelnosti

V porovnání se Zprávou o dlouhodobé udržitelnosti publikovanou v roce 2022 vyznívá toto aktuální vydání z hlediska hodnocení udržitelnosti veřejných financí mírně pesimističtější. Dluh na konci projekce se zvýšil z 296 % HDP na 311 % HDP.

Projekci dluhu ovlivnil posun počátečních podmínek související především s inflačním šokem v roce 2022. Nominální HDP v roce 2022 rostl o 11,1 % a byl přibližně o 2,5 % vyšší, než bylo předpokládáno MF ČR v roce 2022.⁹⁷ Při dané projekci příjmů a výdajů veřejných rozpočtů přitom vyšší než předpokládaný nominální HDP vedl k tlaku na pokles poměru těchto příjmů a výdajů k HDP. Zároveň u řady výdajů veřejných rozpočtů (s výjimkou indexovaných výdajů na důchody a plateb za státní pojištění) vedl vysoký růst cen k poklesu reálné hodnoty těchto výdajů. Vysoký růst cen a související zpřísnění měnové politiky se nicméně promítlo v nárůstu nákladů na obsluhu dluhu, které naopak tlačily na nárůst dluhu. Projektované úrokové náklady přitom narostly pro nejbližší roky v poměru k HDP až o tři čtvrtiny.

Oproti Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti vydané v roce 2022 ve směru pomalejšího nárůstu dluhu působily hlavně nižší celkové výdaje sektoru veřejných institucí na školství a ostatní peněžité sociální dávky. Naopak výdaje na důchody, které podléhají indexaci, jsou pro nejbližší roky v poměru k HDP vyšší. V delším horizontu jsou tyto výdaje, podobně jako výdaje

na zdravotnictví, ovlivněny zejména demografickým vývojem. V projekci těchto výdajů se projevil hlavně změny v demografické projekci, které souvisejí se změnou výchozí věkové struktury populace. Zde došlo k poměrně výraznému nárůstu počtu obyvatel v souvislosti s uprchlickou migrační vlnou. Vyšší výchozí počet obyvatel se následně projeví např. ve vyšším projektovaném počtu důchodců. Položkou, která nově rovněž podléhá indexaci a ovlivňuje symetricky příjmy i výdaje veřejných rozpočtů, jsou platby za státní pojištění směřující od státního rozpočtu ke zdravotním pojišťovnám. Projekce těchto plateb je v porovnání s loňskou Zprávou o dlouhodobé udržitelnosti poměrně výrazně vyšší, z hlediska celkových veřejných financí ale působí rozpočtové neutrálně.

Ve směru nárůstu dluhu 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 rok 2023. V letech 2022 a 2023 byl nárůst náhradového poměru tažen vysokou inflací a souvisejícími třemi mimořádnými valorizacemi důchodů (v červnu a září 2022 a v červnu 2023), takže důchody rostly rychleji než mzdy. V roce 2023 se v náhradovém poměru projevilo také zavedení výchovného. Toto zvýšení důchodů

⁹⁷ Predikce podle MF ČR (duben, 2022): Makroekonomická predikce České republiky.

a náhradového poměru ovlivní výdaje důchodového systému na mnoho let dopředu.

Projekce primárních deficitů směřuje k tomu, že dluh narazí na hranici dluhové brzdy v roce 2028, tedy ve stejném roce, jako se předpokládalo v minulém vydání Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti. Vzhledem k růstu projektovaných primárních strukturálních

deficitů, úrokových nákladů a dluhu došlo ke zvýšení takzvané mezery udržitelnosti veřejných financí z loňské hodnoty 6,04 % na letošních 6,22 % HDP. Mezera udržitelnosti ukazuje, o kolik by muselo být primární strukturální saldo od roku 2023 až do roku 2073 každoročně lepší, aby v roce 2073 dluh nepřesahoval hranici dluhové brzdy.

Závěr

Aktuální Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti ukazuje oproti té loňské celkově velmi podobnou situaci z hlediska dlouhodobé a střednědobé udržitelnosti českých veřejných financí. Projektovaný veřejný dluh na konci projekce je mírně vyšší, ale k projektovanému nárazu dluhu na hranici dluhové brzdy dojde ve stejném roce (2028). K mírnému zlepšení dochází v projekci primárních deficitů pro nejbližší roky, především díky aktualizaci ekonomických údajů a lepšího hospodaření za rok 2022 oproti očekávaným výsledkům. Na druhou stranu vzhledem ke zvýšení úrokových sazeb narůstají projektované náklady na obsluhu dluhu. Výhled výdajů je příznivější u položek, které nepodléhaly automatické valorizaci, naopak výdaje, které jsou valorizovány (důchody a platby za státní pojištění zdravotním pojištěním) působí směrem ke zhoršování výhledu veřejných financí. V základním scénáři tak nedochází ke snížení dlouhodobé nerovnováhy, kde se i nadále promítají rostoucí náklady na penzijní a zdravotní systém v souvislosti se stárnutím obyvatelstva.

V průběhu roku 2023 dochází ke snahám o konsolidaci veřejných financí, které mají potenciál alespoň částečně snížit budoucí dlouhodobou nerovnováhu veřejných financí (tzv. vládní konsolidační balíček a změny v důchodovém systému). Tato Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti prezentuje hlavní reformy veřejných financí v rámci alternativních scénářů. Zkoumáme zde kombinaci opatření na příjmové straně veřejných financí, která ovlivňují strukturální deficity v krátkém horizontu, se změnami v oblasti penzijního systému, kde se úpravy valorizace důchodů podle reálné mzdy a nárůst důchodového věku začnou promítat do nižších výdajů až po roce 2030. Ukazuje se, že řada z těchto opatření skutečně přináší významné snížení střednědobé i dlouhodobé nerovnováhy, kdy dluh na horizontu projekce klesá až o 123 % HDP, což je změna skutečně razantní. NRR proto oceňuje, že jsou po dlouhé době předkládány a schvalovány úpravy daňových a výdajových politik, které na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí působí pozitivním směrem a nikoliv naopak.

Dodatky

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

	2023	2033	2043	2053	2063	2073
PŘÍJMY						
Daně z příjmů fyzických osob	3,5	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8
Daně z příjmů právnických osob	3,7	3,4	3,2	3,0	2,9	2,8
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	15,8	16,1	16,3	16,5	16,5	16,5
<i>důchodové</i>	8,3	8,5	8,7	8,8	8,9	9,0
<i>veřejné zdravotní pojištění (bez SP)</i>	4,4	4,5	4,6	4,7	4,7	4,8
<i>platba za státní pojištění (SP)</i>	1,9	1,8	1,8	1,8	1,6	1,5
<i>ostatní</i>	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Daně z výroby a dovozu	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2
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
CELKEM PŘÍJMY	39,8	39,9	40,0	40,1	40,0	39,9
VÝDAJE						
Důchody	9,3	9,0	11,2	12,9	13,0	12,1
Zdravotnictví (pouze systém veřejného zdravotního pojištění)	5,6	6,0	6,3	6,5	6,6	6,5
Ostatní peněžité sociální dávky	3,0	3,2	3,5	3,8	4,0	4,0
Platba za státní pojištění	1,9	1,8	1,8	1,8	1,6	1,5
Dlouhodobá péče mimo systém veřejného zdravotního pojištění	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0
Školství	4,9	4,9	5,0	5,3	5,3	5,2
Ostatní výdaje - základní scénář	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1
Změny v souvislosti s konvergencí	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
<i>veřejné investice</i>	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>výdaje na obranu</i>	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<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	43,2	46,4	48,9	49,3	48,2
Primární strukturální saldo	-2,7	-3,4	-6,4	-8,8	-9,3	-8,3
Úroky (bez zpětné vazby úrokové míry)	1,2	1,8	2,8	4,7	6,6	8,1
CELKEM VÝDAJE (bez zpětné vazby úrokové míry)	43,8	45,0	49,2	53,6	55,9	56,3
SALDO CELKEM (bez zpětné vazby úrokové míry)	-3,9	-5,1	-9,2	-13,5	-15,9	-16,4
DLUH (bez zpětné vazby úrokové míry)	44,0	67,9	111,0	180,9	254,1	310,6

Zdroj: výpočty NRR.

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