



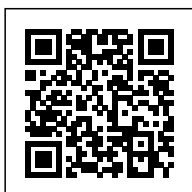
PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY  
**POSLANECKÁ SNĚMOVNA**

VIII. volební období

---

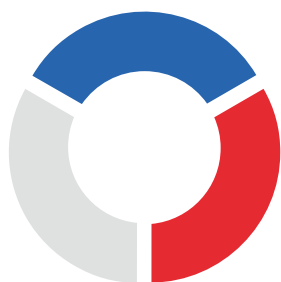
**1248/0**

**Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (červen 2021)**



Předkladatel: NRR

Doručeno poslancům: 23. června 2021 v 15:19



**Národní  
rozpočtová  
rada**

**ZPRÁVA  
O DLOUHODOBÉ  
UDRŽITELNOSTI  
VEŘEJNÝCH  
FINANCÍ**

červen 2021

Národní rozpočtová rada

**Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí**

červen 2021

č.j.: ÚNRR-1399/2021

Úřad Národní rozpočtové rady  
Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

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

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

## Obsah

<b>ÚVOD</b>	<b>5</b>
<b>1 SHRnutí</b>	<b>6</b>
<b>KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ DLE ZÁKLADNÍHO SCÉNÁŘE</b>	<b>7</b>
<b>2 VÝCHOZÍ STAV A STŘEDNĚDOBÝ VÝHLED</b>	<b>8</b>
2.1 VÝCHOZÍ STAV	8
2.2 NASTAVENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY VE VZTAHU K POZICI V HOSPODÁŘSKÉM CYKLU	11
2.3 DEKOMPOZICE FISKÁLNÍHO ÚSILÍ	13
<b>3 DLOUHODOBÁ MAKROEKONOMICKÁ PROJEKCE</b>	<b>17</b>
3.1 REÁLNÁ KONVERGENCE	17
3.2 DEMOGRAFICKÁ PROJEKCE	18
3.3 REÁLNÉ MZDY A PRVOTNÍ ROZDĚLENÍ DŮCHODŮ	21
<b>4 VÝDAJE A PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI</b>	<b>23</b>
4.1 DŮCHODOVÝ SYSTÉM	23
4.1.1 Starobní důchody	23
4.1.2 Invalidní důchody	27
4.1.3 Pozůstalostní důchody	28
4.1.4 Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému	29
4.2 ZDRAVOTNICTVÍ	31
4.3 PENĚŽITÉ NEDŮCHODOVÉ SOCIÁLNÍ DÁVKY A DLOUHODOBÁ PÉČE	34
4.4 ŠKOLSTVÍ	36
4.5 VÝDAJE SPOJENÉ S KONVERGENČNÍMI EFEKTY A DALŠÍ VÝDAJE	37
4.6 PŘÍJMY V DLOUHODOBÉ PROJEKCI	39
<b>5 CELKOVÉ SALDO A VÝVOJ DLUHU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ</b>	<b>43</b>
5.1 ZOHLEDNĚNÍ SPECIFICKÉ SITUACE V LETECH 2021–2025	43
5.2 PRIMÁRNÍ SALDO	43
5.3 ÚROKOVÉ NÁKLADY	44
5.4 VÝVOJ DLUHU	44
5.5 UKAZATEL MEZERY UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANČÍ	45
<b>6 ALTERNATIVNÍ SCÉNÁŘE A DOPLŇKOVÉ ANALÝZY</b>	<b>47</b>
6.1 SVÁZÁNÍ DŮCHODOVÉHO VĚKU S OČEKÁVANOU DOBOU DOŽITÍ	47
6.2 ZRYCHLENÍ RŮSTU PRODUKTIVITY V DŮSLEDKU TECHNOLOGICKÉHO VÝVOJE	47
6.3 ODLIŠNÉ VARIANTY DEMOGRAFICKÉ PROJEKCE	48
6.4 MEZIGENERAČNÍ ÚČTY V RÁMCI DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU	50
6.4.1 Generačně specifické výdaje a příjmy	50
6.4.2 Mezigenerační účty a důchodový systém	53
6.5 SROVNÁNÍ S PŘEDCHOZÍ ZPRÁVOU	56
<b>ZÁVĚR</b>	<b>58</b>
<b>DODATKY</b>	<b>59</b>



## Úvod

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

Během posledního roku byl Zákon dvakrát novelizován, přičemž úpravy vedly k výraznému rozvolnění pravidel rozpočtové odpovědnosti. První novela zvýšila limit strukturálního deficitu z 1 % na 4 % HDP s předpokladem, že veřejné finance budou v následujících letech konsolidovány tempem půl procentního bodu ročně.

V prosinci 2020 byla schválena druhá novela Zákona, která pro rok 2021 neurčila žádnou hranici pro pravidlo strukturálního deficitu jakožto základu pro stanovení výdajů rozpočtu, přičemž meziroční tempa růstu konsolidace ponechala nezměněná. Druhá novela tedy vede k tomu, že strukturálního schodku ve výši 1 % bude opět dosaženo až v roce 2031. Oproti první novele se jedná o výrazné zhoršení, jelikož ta předpokládala návrat ke klíčovému pravidlu Zákona o čtyři roky dříve.

Změny Zákona umožnily zásadní zhoršení počáteční podmínky dlouhodobé projekce veřejných financí. Veřejné zadlužení se v roce 2020 zvýšilo o téměř 8 p.b. na 38,1 % HDP a bylo tak poprvé od roku 2014 vyšší než 38 % HDP. Strukturální deficit v roce 2020 vzrostl na 2,7 % HDP a letos pod tíhou nových opatření stoupne pravděpodobně na 6,5 %.

Veřejné finance byly kvůli koronavirové pandemii objektivně pod obrovským tlakem, nicméně fiskální politika během krizového období obsahovala i opatření, která s pandemií nesouvisela. Ve veřejném hospodaření se tak projevuje kombinace přechodných hospodářských opatření cílených proti dopadům pandemie COVID-19 a opatření zhoršujících strukturální pozici sektoru, především v podobě významného snížení zdanění příjmů fyzických osob, zrušení daně z nabytí nemovitých věcí či navyšování důchodů nad rámec zákonného valorizačního schématu.

Pandemie COVID-19 odezní, ale dlouhodobé výzvy pro veřejné finance zůstanou aktuální. Vzhledem k tomu, že chybí ozdravná konsolidační strategie pro postpandemické období, si však dědictví růstu zadlužení ponesou veřejné finance dlouhodobě.

Základem hodnocení udržitelnosti veřejných financí je dlouhodobý vývoj dluhu sektoru veřejných institucí, jehož trajektorie se už od vzniku NRR v roce 2018 rok od roku povážlivě zhoršuje. Pokud nenastane změna v současné fiskální politice, dojde k prolomení dluhové brzdy již v roce 2024, tedy o 19 let dříve, než jsme předpokládali v loňské Zprávě, přičemž projektovaný dluh sektoru veřejných institucí na konci 50letého horizontu projekce vzroste nad 300 % HDP. Celkový dopad na udržitelnost veřejných financí tak za období pandemie COVID-19 vyznívá mnohem hůře, než jsme předpokládali v minulé zprávě.

Stejně jako v minulých Zprávách je však i přesto hlavním společným jmenovatelem budoucích problémů veřejných financí stárnutí populace. Během pandemie se prakticky zastavily aktivity spojené s důchodovou reformou, a tak Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR předložilo vládě návrh zákona o reformě důchodového systému až v květnu letošního roku. Jak ale blíže popisujeme v textu Zprávy, realizace návrhu důchodové reformy v této podobě by problém dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí ještě dále prohloubila.

Alternativní scénáře navíc ukazují, že problém dlouhodobé neudržitelnosti českých veřejných financí nevyřeší ani zahrnutí případných mimořádně pozitivních dopadů digitalizace a robotizace ani případný příznivější demografický vývoj. Navázání důchodového věku na očekávanou dobu dožití podle současné legislativy by dlouhodobou udržitelnost českých veřejných financí výrazně zlepšilo, byť by tento problém nevyřešilo zcela.

Tato Zpráva jasně ukazuje, jak může pouhý jeden rok uvolněné fiskální politiky negativně ovlivnit udržitelnost veřejných financí ve střednědobém i dlouhodobém horizontu. Ze strmého nárůstu projektovaného dluhu v zachyceném období vyplývá, že systém českých veřejných financí je v dlouhodobé nerovnováze. K jejímu narovnání bude potřeba ozdravný plán a udržitelná důchodová reforma, na jejíž přípravu a zavedení se však již povážlivě krátí čas.

Jak NRR opakovaně upozorňuje, čím později se ke změnám v systému veřejných financí přistoupí, tím budou bolestivější a dražší. S ohledem na současné i budoucí generace je proto nezbytné, aby se ke konkrétním opatřením přistoupilo co nejdříve a v dostatečné kvalitě.

## 1 Shrnutí

Aktuální Zpráva je dokladem o tom, jaký dopad může mít krátkodobě rozvolněná fiskální politika a změny fiskálních pravidel na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. I přesto, že Zpráva pracuje s dlouhodobým horizontem 50 let, počáteční podmínky, které utváříme dnes, zásadně ovlivňují výši břemena, které ponесou budoucí generace.

Jak ukazujeme v druhé kapitole Zprávy, české veřejné finance v současnosti čelí obrovskému tlaku, přičemž situace okolo pandemie COVID-19 zásadně ovlivnila zdraví veřejných financí. Důvody nespočívají jen v samotném poklesu HDP a souvisejících hospodářských opatřeních, ale především ve změně dlouhodobého nastavení fiskální politiky, která mnohdy se samotnou pandemií COVID-19 nesouvisela.

Že se nárůst českého zadlužení v období pandemie zcela vymyká očekávanému vývoji veřejného zadlužení i v mezinárodním kontextu, ukazujeme v boxu 2.1. Zatímco saldo sektoru veřejných institucí ČR patřilo v roce 2019 a 2020 v Evropské unii k lepšímu průměru, jarní výhled Mezinárodního měnového fondu označuje Českou republiku za zemi s druhým nejvyšším očekávaným růstem zadlužení v rámci EU.

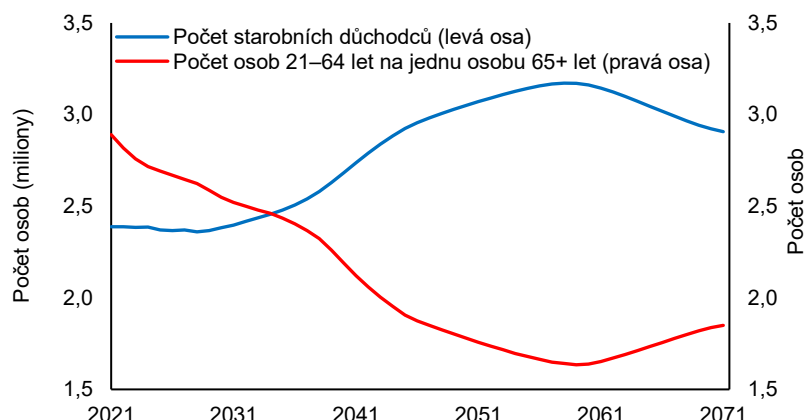
Ve třetí kapitole rozebíráme dva základní předpoklady, ze kterých dlouhodobá projekce veřejných financí vychází. Prvním předpokladem je reálná konvergence české ekonomiky, charakterizovaná růstem produktivity práce a zvyšujícím se podílem mezd v ekonomice. Druhým klíčovým parametrem je demografická projekce ČSÚ, kterou upravujeme o skutečný vývoj populace. V boxu 3.1 pak rozebíráme, jakým způsobem pandemie COVID-19 ovlivnila demografický vývoj. V rámci upravené demografické projekce pozorovaná vyšší úmrtnost a lepší migrační saldo udržitelnost krátkodobě mírně zlepšují. Jak ale vyplývá ze čtvrté kapitoly, která se věnuje odhadům výdajové a příjmové strany veřejných financí, z dlouhodobého pohledu nadále přetrvává silný trend stárnutí obyvatelstva. Ten podkopává udržitelnost důchodového systému a pokud se v nastavení důchodového systému nic zásadního nezmění, podíl výdajů na starobní důchody na HDP naroste v příštích 40 letech ze současných 7,7 % na 12,3 %.

Demografické změny se kromě výdajů důchodového systému propíší i do ostatních oblastí veřejných financí, nejvýrazněji pak do zdravotnictví, školství či do systému peněžitých dávek. Box 4.2 dále popisuje, proč dlouhodobou udržitelnost veřejných financí nezajistí ani reforma důchodového systému v podobě návrhu, jenž byl v květnu 2021 předložen vládě. V důsledku významných změn v daňovém systému, které podrobněji rozebíráme v boxu 4.4, se naopak hodnocení dlouhodobé udržitelnosti českých veřejných financí výrazně zhoršilo.

To potvrzuje i výsledek projekce z páté kapitoly. Za předpokladu stávajícího nastavení fiskální politiky a dalších součástí hospodářské politiky, které veřejný dluh ovlivňují, vzroste projektovaný dluh sektoru veřejných institucí na konci 50letého horizontu projekce až na 334 % HDP. To je výrazně více než 202 % HDP z minulé projekce. Pokud tedy nenastane změna v současné politice, dojde k prolomení dluhové brzdy už v roce 2024, tedy o 19 let dříve, než jsme předpokládali ještě v loňské Zprávě. Kdybychom chtěli, aby byl veřejný dluh za padesát let maximálně na úrovni dluhové brzdy (55 % HDP), musela by se v každém roce projekce zlepšit bilance rozpočtů veřejných institucí o celých 7 % HDP.

Pod tíhou nejistoty, která je spojená se základním scénářem, jsme v šesté kapitole připravili i několik alternativních scénářů. Ty ukazují, jak by se projekce vyvíjela v případech odlišných variant demografického vývoje, za předpokladu svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití dle principu čtvrtiny života strávené v důchodu nebo při zrychlení růstu produktivity práce v důsledku technologického vývoje. Vývoj veřejného zadlužení je podle většiny demografických alternativ obdobný jako v základním scénáři. Jak alternativa se svázáním důchodového věku s očekávanou délkou života, tak s rychlejším růstem produktivity sice přináší nižší trajektorie dluhu, ani jedna z těchto alternativ ale sama o sobě nevede k dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Analýza mezigeneračních účtů navíc ukazuje, že největší zátěž neustálého odkládání udržitelné důchodové reformy ponесou generace narozené především v tomto tisíciletí.

## KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ dle základního scénáře

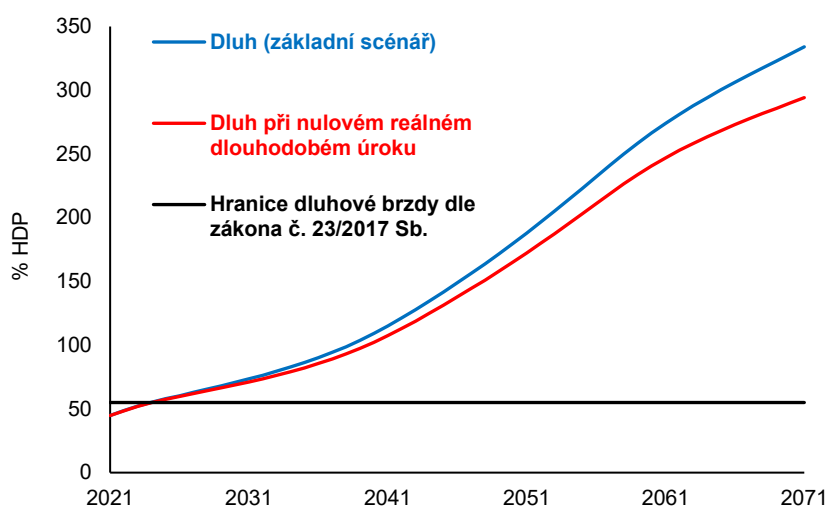


Počet starobních důchodců bude kulminovat kolem roku 2058, kdy by jich mělo být přibližně

**3,2 milionu.**

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

**1,6.**

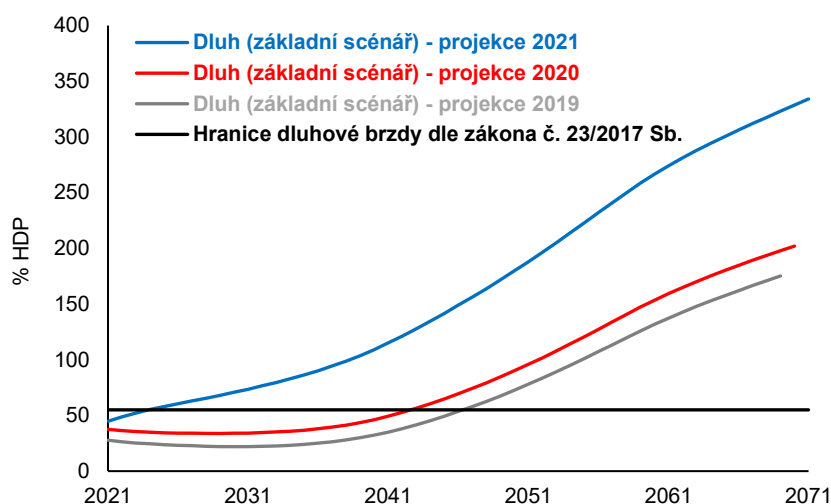


V případě zachování současného nastavení daňových a výdajových politik by k prolomení hranice dluhové brzdy došlo pravděpodobně v roce

**2024.**

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

**334 % HDP.**



Podíl dluhu sektoru veřejných institucí na HDP je v základním scénáři na konci horizontu o

**132 p.b.**

vyšší, než byl v projekci 2020. K prolomení dluhové brzdy dojde

**o 19 let dříve**

než v projekci 2020.

Primární strukturální saldo by muselo být od roku 2021 až do roku 2071

**o 7 % HDP**

ročně lepší, aby v roce 2071 dluh nepřesáhl hranici dluhové brzdy.



## 2 Výchozí stav a střednědobý výhled

Ve střednědobém výhledu se fiskální politika posuzuje v kontextu aktuálního a očekávaného vývoje hospodářského cyklu. Střednědobým výhledem se rozumí výhled na aktuální rok 2021 a období let 2022–2024. Tento časový úsek se shoduje se

střednědobým scénářem uvedeným v Konvergenčním programu České republiky, který byl publikován v dubnu 2021 Ministerstvem financí České republiky (MF ČR).

### 2.1 Výchozí stav

Hrubý domácí produkt ČR (HDP) v reálném vyjádření vykázal v roce 2020 meziroční pokles o 5,6 %, přičemž hlavním důvodem byly ekonomické dopady pandemie COVID-19. K poklesu přispěly všechny složky HDP vyjma výdajů veřejných institucí na spotřebu. Významný propad ekonomiky vedl ke snížení reálného ekonomického výkonu pod jeho potenciální úroveň a produkční mezera tak dosáhla hodnoty –3,1 %.<sup>1</sup>

Výše uvedený ekonomický propad významně ovlivnil i hospodaření sektoru veřejných institucí, které se z přebytku 0,3 % HDP v roce 2019 dostalo do deficitu ve výši 6,2 % HDP. Dominantní vliv na tento výsledek hospodaření měly ústřední vládní instituce s deficitem 6,4 % HDP, zatímco místní vládní instituce zaznamenaly mírný přebytek a fondy sociálního zabezpečení hospodařily vyrovnaně. Strukturální saldo dosáhlo –2,7 % HDP, což představuje meziroční zhoršení o 1,7 p.b. Významná část deficitu vznikla v důsledku přijatých jednorázových a přechodných opatření, která měla za cíl omezit dopady opatření proti šíření COVID-19 na ekonomické subjekty a domácnosti (zejména program Antivirus a kompenzační bonus). Jejich celkový rozsah dosáhl hodnoty 2,3 % HDP.

Dle predikce MF ČR<sup>2</sup> na roky 2021–2024 by mělo v tomto období dojít k obnovení růstu ekonomiky a postupně by se měla uzavírat záporná produkční mezera. Zlepšování situace se však plně neprojeví na saldu hospodaření sektoru veřejných institucí, neboť byla přijata řada opatření, která zhoršují strukturální pozici sektoru. Především se jedná o významné snížení zdanění příjmů fyzických osob s očekávaným dopadem (bez zohlednění sekundárních efektů

ve výběru daní ze spotřeby) v rozsahu cca 100 mld. Kč v roce 2021.<sup>3</sup> To vše povede k významnému zhoršení strukturálního salda v roce 2021 na hodnotu –6,5 % HDP (viz graf 2.1.1, modrá křivka). Celkový deficit sektoru však bude ještě vyšší (dle predikce MF ČR až –8,8 % HDP), neboť v důsledku pokračující pandemie COVID-19 řada restriktivních opatření přetrvávala i do první poloviny roku 2021, a tudíž bylo nutné pokračování výše zmíněných podpůrných programů.<sup>4</sup>

Výrazné uvolnění fiskální politiky bylo umožněno dvojitou novelizací Zákona. Původní znění Zákona limitovalo výši strukturálního deficitu na 1 % HDP (viz graf 2.1.1, červená tečkovaná křivka). V rámci první novely byl významně zvýšen limit strukturálního deficitu na 4 % HDP v roce 2021 s tím, že v dalších letech mělo být toto saldo zlepšováno tempem alespoň 0,5 p.b. ročně (viz graf 2.1.1, červená přerušovaná křivka). Druhá novela přijatá na konci roku 2020 limit strukturálního salda pro rok 2021 zrušila zcela a pro rok 2022 má být odvozen od výše strukturálního salda pro rok 2021, jež bude teprve stanoveno, a to na konci léta 2021. V dalších letech má opět docházet ke zlepšování strukturálního salda tempem alespoň 0,5 p.b. ročně, až bude dosaženo střednědobého rozpočtového cíle.<sup>5</sup> Jestliže se dle dubnové predikce MF ČR strukturální saldo odhaduje pro rok 2021 na –6,5 % HDP, tak by v roce 2022 mělo činit –6,0 % HDP, v roce 2023 pak –5,5 % HDP apod. (viz graf 2.1.1, červená plná křivka).

NRR s oběma novelami Zákona, které zároveň nebyly s Radou žádným způsobem projednány, nesouhlasila. První uvolnění na jaře 2020 považovala

<sup>1</sup> MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky; MF ČR (duben, 2021): Makroekonomická predikce České republiky a MF ČR (2020): Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů.

<sup>2</sup> MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky.

<sup>3</sup> Zákon č. 609/2020 Sb. Odhad dopadu změny daně z příjmu fyzických osob dle MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky.

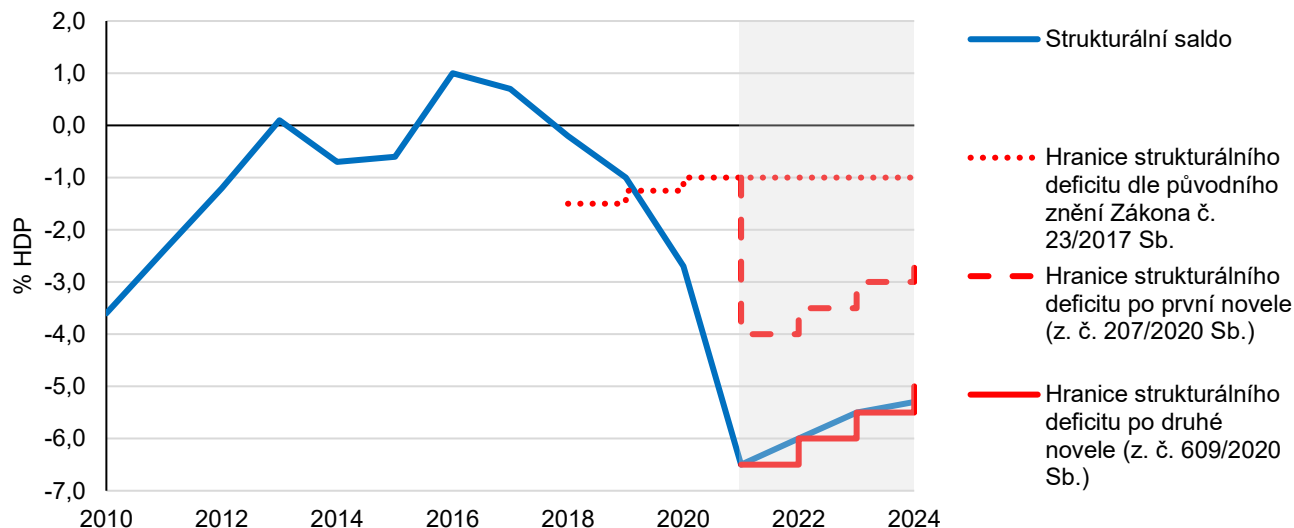
<sup>4</sup> Silný expanzivní charakter fiskální politiky České republiky vynikne při porovnání s ostatními státy EU, viz box 2.1.

<sup>5</sup> Střednědobý rozpočtový cíl (Medium-Term Budgetary Objective, MTO) je stanoven pro země EU a vyplývá z Paktu o stabilitě a růstu. MTO je taková výše minimálního strukturálního salda, která odráží běžnou volatilitu příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí, úroveň dluhu a budoucí závazky členského státu. MTO nelze považovat za cílovou hodnotu salda, ale za jeho hraniční hodnotu. Dodržování MTO by mělo zajistit dostatečné rezervy v rámci běžného hospodářského cyklu a současně zlepšovat udržitelnost veřejných financí. Kvůli negativním dopadům pandemie COVID-19 na ekonomiku a veřejné finance EU došlo v roce 2020 k aktivaci obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Konkrétně v případě preventivní složky stanoví čl. 5 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 nařízení (ES) č. 1466/97, že „v obdobích závažného hospodářského útlumu v eurozóně nebo v Unii jako celku může být členským státům dočasně povoleno odchýlit se od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle, a to pod podmínkou, že tím nedojde k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu“. Blíže: IMMC.COM%282020%29123%20final.CES.xhtml.2\_CS\_ACT\_part1\_v3.docx (europa.eu). Před pandemií byla výše MTO pro ČR –0,75 % HDP.

Rada za předčasné, neboť ještě nebyly známy reálné dopady nastávající krize. V případě druhého uvolnění se NRR domnívala, že takový krok není makroekonomicky opodstatněný a že čtyřprocentní

strukturální deficit pro rok 2021 by byl více než dostatečný.

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



Zdroj: MF ČR (červenec, 2019, září, 2020 a duben, 2021): Makroekonomická predikce České republiky; MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky; výpočty NRR.

Pozn.: roky 2021–2024 predikce MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky.

Dluh sektoru veřejných institucí vyjádřený poměrem k HDP se v roce 2020 zvýšil na 38,1 %, což představuje nárůst o 7,8 p.b. oproti roku 2019. Hlavním faktorem růstu bylo primární saldo sektoru veřejných institucí. Jedná se o dosud nejvyšší roční zvýšení dluhové kvóty za dobu sledování tohoto ukazatele pro ČR. Další uvolnění fiskální politiky v roce 2021 a následné nedostatečně ambiciózní snižování strukturálního deficitu tempem 0,5 p.b. ročně přitom povede k dalšímu zvyšování dluhové kvóty. Dle výpočtů NRR by tak mohlo dojít k nárazu na dluhovou brzdu, která je Zákonem stanovena na 55 % HDP, již v roce 2024 (viz graf 2.1.2).<sup>6</sup> Po dosažení této hranice pak Zákon vyžaduje přijmout taková opatření, která povedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Došlo by tak ke snížení možnosti užívat diskrétní fiskální politiku pro stabilizaci ekonomického vývoje a omezila by se činnost řady organizací sektoru veřejných institucí. Vzhledem k málo pravděpodobnému razantnímu snížení výdajů veřejného sektoru u nejvýznamnějších položek (sociální

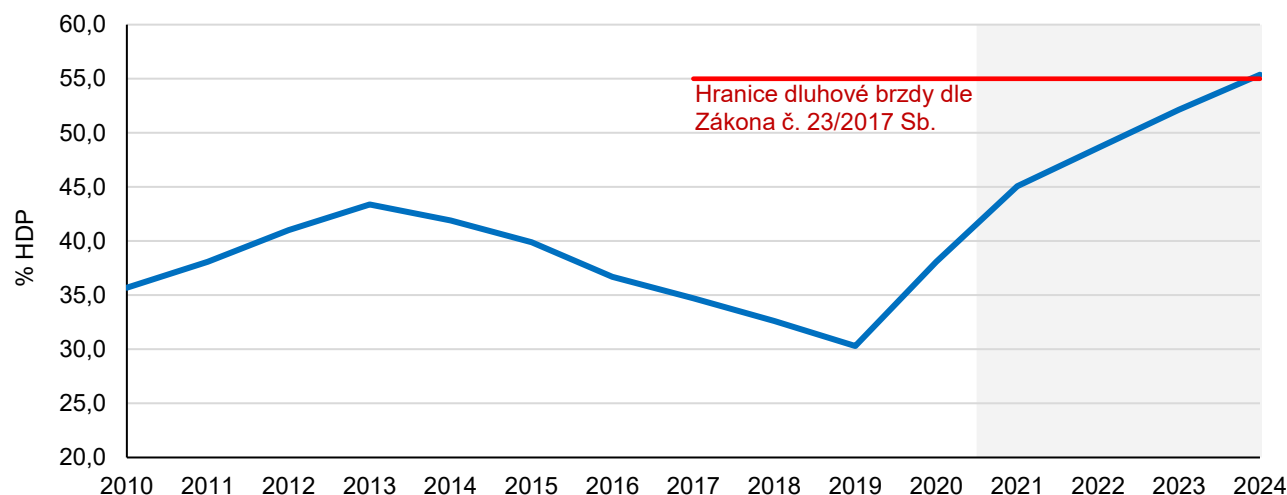
zabezpečení, zdravotnictví, školství), které by kompenzovalo výpadek příjmů způsobeného především tzv. „daňovým balíčkem“ (zákon č. 609/2020 Sb.), by to v praxi mohlo znamenat navýšení daňové zátěže. Dosažení hranice dluhové brzdy taktéž vysílá negativní signály na finanční trhy,<sup>7</sup> což se může odrazit ve zvýšených nákladech na obsluhu dluhu a za jinak stejných okolností dále přispět k nárůstu zadlužení.

Česká národní banka (ČNB) v aktuální Zprávě o finanční stabilitě<sup>8</sup> rovněž důrazněji upozorňuje na rizika spojená s veřejnými financemi. V zátěžovém scénáři předpokládajícím nepříznivý makroekonomický vývoj v následujících dvou letech by byla dluhová brzda překročena již v roce 2022 a v roce 2023 by veřejný dluh dosáhl 64,5 %, překročil by tedy i maastrichtské kritérium. Celkově označuje ČNB za střednědobé riziko potenciální snížení důvěry investorů v udržitelnost veřejných financí v důsledku růstu vládního dluhu nedoprovázeného důvěryhodnou konsolidací veřejných financí.

<sup>6</sup> Dle predikce MF ČR (duben, 2021) poměr dluhu k HDP v roce 2024 dosáhne 54,6 % HDP. Lze tedy předpokládat, že by k překročení hodnoty dluhové brzdy došlo v roce 2025.

<sup>7</sup> Obzvláště při srovnání s vývojem v některých ostatních ekonomikách EU, viz box 2.1.

<sup>8</sup> ČNB (2021): Zpráva o finanční stabilitě 2020/2021.

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

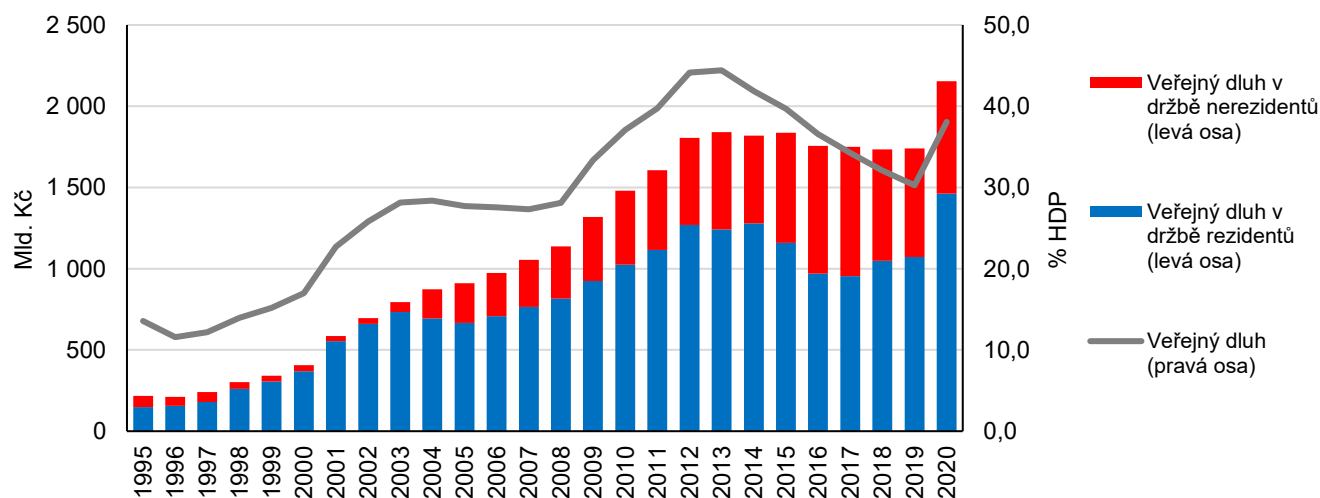
Zdroj: MF ČR: Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014, část E. Zpráva o řízení státního dluhu, MF ČR (2017–2021): Konvergenční program České republiky, ČNB (2021): Vládní finanční statistika; výpočty NRR.

Pozn.: roky 2021–2024 projekce NRR.

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

Během roku 2020 došlo k relativně významné změně struktury držby domácího veřejného dluhu. Zatímco ke konci roku 2019 drželi domácí vlastníci 61,6 % veřejného dluhu, ke konci roku 2020 vzrostl tento podíl na 67,9 %.

Z hlediska hodnocení rizikovosti struktury veřejného zadlužení by případný výprodej domácího dluhu zahraničními investory pravděpodobně vyvolal nejen pohyb měnového kurzu, ale také zvýšenou volatilitu tržních cen českých státních dluhopisů. Toto riziko přelévání externích šoků na domácí finanční systém se ale v průběhu roku 2020 výrazně snížilo. ČNB považuje v souladu s mezinárodní praxí za kritickou hranici podílu držby veřejného dluhu zahraničními subjekty 26 %. <sup>9</sup> Tato hranice je ovšem dlouhodobě překračována, přičemž aktuálně dosahuje dluh držený nerezidenty 32,1 % (viz graf 2.1.3).

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

Zdroj: ČNB (2021), ČSÚ (2021); výpočty NRR.

<sup>9</sup> ČNB (2021): Zpráva o finanční stabilitě 2020/2021.

Zcela dominantní podíl na držbě veřejného dluhu domácími subjekty (rezidenty) měly ke konci roku 2020 finanční instituce (viz graf 2.1.4). K největšímu zvýšení došlo u veřejného dluhu drženího bankovním sektorem, a to o 283 mld. Kč. Ostatní finanční instituce (především pojišťovny a penzijní fondy) zvýšily držbu českého veřejného dluhu o 76 mld. Kč. Vysoká poptávka domácích finančních institucí po českých státních dluhopisech může být spojena s poklesem úrokových sazeb ČNB. Státní dluhopisy tak v době nejistoty pravděpodobně představovaly vhodný alternativní nástroj pro umístění likvidity.

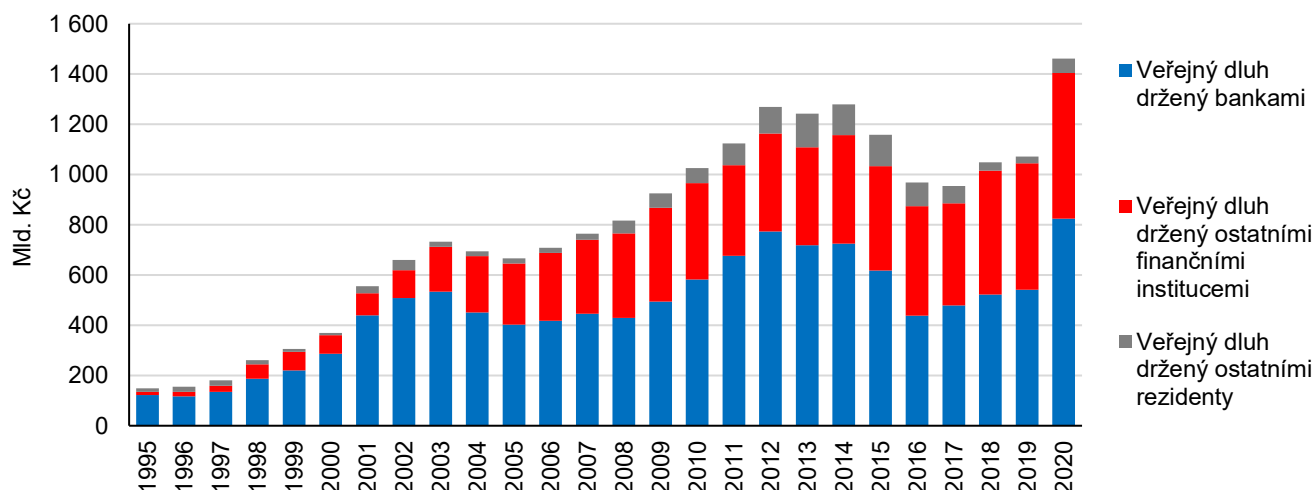
V držení domácích bank se ke konci roku 2020 nacházelo 38,3 % veřejného dluhu, což bylo o 7,2 p.b. více než o rok dříve. Podíl domácích státních dluhopisů na aktivech bank činil ke konci roku 2020 více než 10 %, což je v mezinárodním srovnání nadprůměrná hodnota.

Vzhledem k poměrně vysokému podílu státních dluhopisů v bilancích bank by eskalace svrchovaného rizika<sup>10</sup> měla významné dopady do finančního systému.

Průměrná doba do splatnosti státního dluhu ke konci roku 2020 činila stejně jako v předchozím roce 6,2 roku, během prvních tří měsíců roku 2021 došlo k jejímu zkrácení na 5,9 roku.<sup>11</sup> Podobný vývoj lze pozorovat také v zemích OECD, kde průměrná doba do splatnosti ke konci roku 2019 dosahovala 7,9 roku a meziročně došlo k jejímu snížení na 7,7 roku.

Vzhledem k plánovaným deficitům pro následující roky a vysoké potřebě financování je možné očekávat změnu struktury veřejného dluhu nejen v roce 2021, ale také v dalších letech.

**Graf 2.1.4 Veřejný dluh držený rezidenty**



Zdroj: ČNB (2021); výpočty NRR.

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

V období pandemie COVID-19 se naplno projevila stabilizační role fiskální politiky, která má za cíl snižovat výkyvy skutečného produktu od jeho potenciální (optimální) úrovně. K dosažení tohoto cíle užívá fiskální politika dvou nástrojů: automatických stabilizátorů a diskrečních opatření. Jak název napovídá, automatické stabilizátory působí automaticky v rámci hospodářského cyklu. Jedná se např. o část sociálních transferů a příjmové daně. Diskreční opatření jsou naopak záměrné kroky vlády, kterými mění výši daní, sociálních transferů a dalších vládních výdajů včetně investic.

Pro naplnění stabilizační funkce by měla být aplikována proticyklická fiskální politika, tj. v období kladné

produkční mezery by mělo docházet ke zlepšování strukturálního salda a v období záporné produkční mezery může docházet k jeho zhoršování. Pokud fiskální politika reaguje opačným způsobem, hovoříme o procyklické fiskální politice. Tento typ fiskální politiky nejenže nepřispívá ke stabilizaci ve vývoji produktu v rámci hospodářského cyklu, ale také v období kladné produkční mezery nevede k tvorbě dostatečného prostoru pro využití fiskální expanze v době záporné produkční mezery. V případě dopadu negativního šoku na ekonomiku, jakým je např. pandemie COVID-19, vedou reakce a kroky fiskální politiky na podporu ekonomiky obvykle k prohlubování deficitu. Kvůli tomu pak dochází k nárůstu dluhu

<sup>10</sup> Tuto situaci můžeme popsat jako nadměrný růst nákladů financování vládního dluhu. Striktně lze toto riziko definovat jako neschopnost vlády dostát svým sjednaným finančním závazkům.

<sup>11</sup> MF ČR (2021): Čtvrtletní zpráva o řízení státního dluhu České republiky, 1. čtvrtletí 2021.

a případnému ohrožení střednědobé a dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

Graf 2.2.1 zachycuje vztah produkční mezery a změny primárního strukturálního salda v období let 2017–2024. Z grafu je patrné, že v letech 2017–2019 docházelo k procyklické expanzi, kdy byla ekonomika stimulována i přesto, že vykazovala výrazně kladnou produkční mezeru. Důsledkem bylo zhoršování strukturálního salda, čímž docházelo k vyčerpávání prostoru pro fiskální reakci v období ekonomických komplikací. Ty se dostavily v roce 2020 v souvislosti s pandemií COVID-19 a fiskální politika na ně zareagovala expanzivně, což lze označit za vhodné. Bohužel však vyčerpání fiskálního prostoru v předešlých letech vedlo k vyšším deficitům, než by bylo nutné, pokud by se v minulosti fiskální politika chovala proticyklicky.

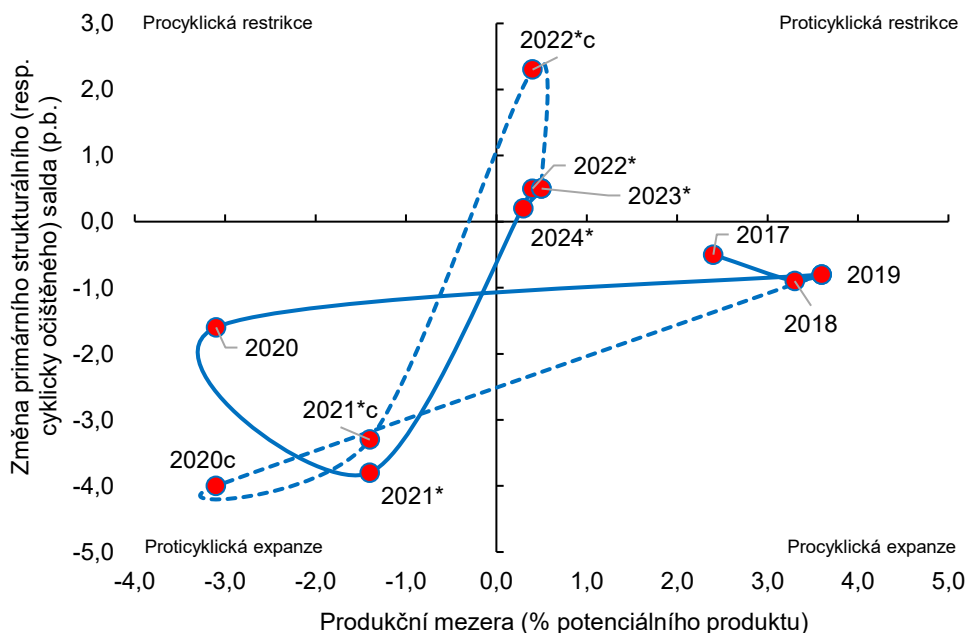
Expanzivní fiskální politika byla v roce 2020 prováděna částečně prostřednictvím dočasných programů a opatření (Antivirus, kompenzační bonus, úlevy na zdravotním a sociálním pojištění atd.), které nezatěžují strukturální bilanci v delším období. Důsledkem je, že cyklicky očištěné saldo se poměrně výrazně liší od strukturálního salda. Pro přehlednost jsou proto v grafu pro roky 2020 až 2022 zachyceny jak změny primárního strukturálního salda, tak

i primárního cyklicky očištěného salda. Vzhledem k tomu, že tyto jednorázové programy přispívají ke stabilizaci agregátní poptávky, je vhodnější při analýze situace v letech 2020 a 2021 pracovat s cyklicky očištěným saldem (viz přerušovaná čára v grafu 2.2.1).

Také v roce 2021 by měla dle MF ČR mít fiskální politika expanzivní charakter, přičemž však dojde ke zhoršení strukturálního salda na úkor jednorázových a přechodných opatření, což znamená, že trvalá změna ve výši daní a výdajů nahrazuje jednorázové programy.

V období let 2022–2024 by pak měla dle MF ČR probíhat proticyklická restrikce spojená s avizovaným zlepšováním strukturálního salda alespoň o 0,5 p.b. ročně. Tento odhadovaný trend lze sice považovat za pozitivní, ovšem při pohledu zpět na graf 2.1.1 je zřejmé, že toto postupné zlepšování se odráží od hodnoty vysokého strukturálního deficitu 6,5 % HDP odhadovaného pro rok 2021. Navíc, pokud by fiskální stimuly spojené výlučně s pandemií COVID-19 byly skutečné jednorázové a přechodné, pak by nemohlo strukturální saldo dosahovat tak enormních záporných hodnot i v letech 2022–2024, tj. po očekávaném odeznění nejakutnější fáze pandemie.

**Graf 2.2.1 Vztah produkční mezery a změny primárního strukturálního (resp. cyklicky očištěného) salda**



Zdroj: MF ČR (duben, 2021): Makroekonomická predikce České republiky, MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky; výpočty NRR.

Pozn.: primární cyklicky očištěné saldo pro roky 2020–2022 je označeno písmenem c a přerušovanou čarou. Pro roky 2022–2024 je primární cyklicky očištěné saldo shodné s primárním strukturálním saldem z důvodu nulových plánovaných jednorázových a přechodných opatření. Tato skutečnost se pak projeví ve stejné meziroční změně obou sald v letech 2023 a 2024. Hvězdička označuje predikci MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky.



## 2.3 Dekompozice fiskálního úsilí

Fiskální úsilí zachycuje meziroční změnu strukturálního salda a vyjadřuje se v procentních bodech. Pokud je fiskální úsilí kladné, dochází k restriktivní fiskální politice. Pokud je záporné, je fiskální politika uvolněná. Tabulka 2.3.1 představuje dekompozici fiskálního úsilí za období 2017–2024. Dekompozice je provedena tzv. nepřímou metodou, tj. jako

meziroční změna strukturálního salda s následným rozkladem.

Fiskální úsilí v roce 2020 bylo záporné, tj. fiskální politika byla expanzivní díky aplikaci opatření vedoucích ke snížení negativního vlivu pandemie COVID-19 na ekonomickou situaci ČR.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Daně a sociální příspěvky</i>	-0,6	0,3	0,0	2,1	-2,3	-1,4	-0,3	-0,4
<i>Ostatní příjmy</i>	-0,3	0,4	-0,1	0,1	0,2	0,7	0,2	-0,8
<i>v tom jednorázové operace na straně příjmů*</i>	0,0	-0,1	0,0	-0,7	0,6	0,1	0,0	0,0
<b>PŘÍJMY</b>	-1,0	0,8	-0,1	2,9	-2,8	-0,7	-0,1	-1,2
<i>Náhrady zaměstnancům a mezispotřeba</i>	0,0	-0,8	-0,3	-1,4	-0,2	0,6	0,3	0,3
<i>Sociální dávky a naturál. soc. dávky</i>	0,5	0,1	-0,3	-2,6	-0,4	0,6	0,3	0,3
<i>Úroky</i>	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
<i>Investice</i>	-0,1	-0,8	-0,2	-0,5	-0,4	-0,2	-0,2	0,8
<i>Ostatní výdaje</i>	0,2	-0,1	0,0	-1,6	-0,2	2,0	0,2	0,1
<i>v tom jednorázové operace na straně výdajů*</i>	0,1	0,0	0,1	-1,6	-0,1	1,7	0,0	0,0
<b>VÝDAJE</b>	0,7	-1,6	-0,8	-4,6	-1,0	1,2	0,6	1,4
<b>FISKÁLNÍ ÚSILÍ</b>	-0,3	-0,8	-0,8	-1,7	-3,8	0,5	0,5	0,2

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

Pozn.: položka Daně a sociální příspěvky byla cyklicky očištěna, ostatní položky nikoliv. Data pro roky 2021–2024 predikce MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky. Kladné hodnoty znamenají zpřísňování 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.

Na výši fiskálního úsilí mají vliv mj. diskreční kroky vlády. Nejvýznamnější diskreční opatření za rok 2020 shrnuje text níže.

V oblasti přímých daní nastalo několik změn u daně z příjmů právnických osob (změna metody tvorby a uznatelnosti technických rezerv pojišťoven, zavedení mimořádných odpisů, zvýšení limitu pro odpisování dlouhodobého hmotného majetku, rozšíření osvobození dividend vyplácených státu a krajům od daně) s celkovým negativním dopadem na výši příjmů sektoru veřejných institucí téměř 10 mld. Kč. U majetkových daní mělo podstatný vliv zrušení daně z nabytí nemovitých věcí, které znamenalo pokles příjmů ve výši 13,8 mld. Kč. V oblasti nepřímých daní přinesla zvýšení příjmů změna sazeb spotřební daně na tabákové výrobky a líh s dopadem 10,3 mld. Kč. V případě příjmů z daně z přidané hodnoty znamenala změna sazby z 15 % na 10 % u dodávek tepla a chladu, přesunutí vybraných služeb a komodit do druhé snížené sazby (10 %) a nižší

sazba daně na ubytovací služby a sportovní akce snížení příjmů o 4,2 mld. Kč.<sup>12</sup>

Nárůst příjmů v oblasti příspěvků na sociální zabezpečení kromě růstu náhrad zaměstnancům zapříčinilo navýšení plateb státu za státní pojištění. Tento nárůst příjmů je však vykompenzován nárůstem výdajů sektoru veřejných institucí ve stejné výši v oblasti peněžitých sociálních dávek. Na snížení příjmů se pak podílelo prominutí minimálních záloh na sociální a zdravotní pojištění pro osoby samostatně výdělečně činné po dobu 6 měsíců. Příjmy klesly též kvůli tříměsíčnímu prominutí pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti placeného zaměstnavatelem s nejvýše 50 zaměstnanci (Antivirus – režim C). Snížení sazby nemocenského pojištění, které nahrazovalo zrušení karenční doby po dobu prvních tří dnů nemocenské, s sebou

<sup>12</sup> Uvedené změny v oblasti daní zachycují tyto zákony: 364/2019 Sb., 609/2020 Sb., 386/2020 Sb., 80/2019 Sb., 256/2019 Sb., 299/2020 Sb.

přineslo další výpadek příjmů. Celkově příjmy v oblasti sociálního zabezpečení klesly o 29,4 mld. Kč.<sup>13</sup>

V oblasti ostatních příjmů byl zaznamenán nárůst díky důchodům z vlastnictví (příjmy z dividend) ve výši 6,3 mld. Kč.

Zvýšení výdajů v oblasti náhrad zaměstnanců způsoboval především růst platů pracovníků ve školství a zdravotnictví. K navýšení přispěly též odměny ve zdravotnictví, sociálních službách a bezpečnostních sborech.

Nárůst výdajů sektoru v oblasti peněžitých sociálních dávek byl způsoben zvýšením starobních důchodů nad rámec zákonem stanovené valorizace. Dále důchody navyšovalo tzv. „rouškovné“, tj. mimořádný příspěvek důchodcům ve výši 5 000 Kč pro každého poživitele. Došlo i k růstu rodičovského příspěvku pro domácnosti s dítětem do čtyř let věku, které tuto dávku aktivně pobírají. Byl též zvýšen příspěvek na péči pro osoby ve 3. a 4. stupni závislosti. Pandemie COVID-19 s sebou přinesla uzavření škol, stacionářů a dalších podobných zařízení a také nutnost karantény, která se obvykle týkala celých

domácností včetně dětí. To s sebou neslo zvýšené výdaje na ošetřovné. Celkový nárůst peněžitých sociálních dávek kvůli uvedeným změnám činil 49 mld. Kč.<sup>14</sup>

U ostatních výdajů došlo k významným nárůstům v oblasti dotací a kapitálových transferů. Dotace znamenaly silný vzestup vlivem podpůrných programů pro skupiny subjektů, kterým se kvůli pandemii COVID-19 snížily výdělky z různých příčin. Jednalo se především o programy Antivirus A/A Plus a Antivirus B v celkové výši 25,5 mld. Kč zamýšlené jako příspěvek na náhradu mzdy. Dále se jednalo o programy COVID-Nájemné, COVID-Ubytování, COVID-Bus, kompenzace směřující do oblasti kultury a sportu nebo podporu firem, které čelily zvýšené poptávce po svých produktech (zdravotnické prostředky apod.). Celkově se jednalo o dotace ve výši 12,2 mld. Kč. V rámci kapitálových transferů byl vyplácen tzv. kompenzační bonus, jenž přinesl zvýšení výdajů o 26,3 mld. Kč. Kompenzační bonus byl určen osobám samostatně výdělečně činným, malým s. r. o. a zaměstnancům pracujícím na dohodu o pracovní činnosti nebo provedení práce.<sup>15</sup>

### Box 2.1 Udržitelnost veřejných financí ve střednědobém horizontu

Při posuzování udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu je cílem zhodnotit, jak by se vyvíjelo zadlužení sektoru veřejných institucí v případě nepříznivého hospodářského vývoje simulovaného zátěžovým scénářem. Scénáře z minulých Zpráv ukázaly vysokou citlivost veřejného zadlužení na hospodářský vývoj a měly za cíl ilustrovat, jak rychle může veřejné zadlužení stoupat při zpomalení tempa růstu HDP či dokonce při poklesu ekonomiky. V době psaní této Zprávy již lze konstatovat, že současná situace a zejména střednědobý výhled českých veřejných financí jsou ještě horší, než jaký ukazovaly poslední zátěžové scénáře.

Predikovaný vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí v Česku je neobvyklý také v mezinárodním srovnání. Počátkem dubna 2021 byl zveřejněn pravidelný pololetní výhled Mezinárodního měnového fondu (MMF). Tento výhled obsahuje kromě řady dalších ukazatelů také střednědobou predikci salda veřejných financí, a to pro období let 2021–2026.

Z tabulky B2.1.1 je patrné, že počáteční pozice ČR z pohledu celkového salda sektoru veřejných institucí byla v roce 2019 zhruba průměrná. Obdobně zůstala česká pozice relativně solidní i v roce 2020, kdy pandemie COVID-19 vedla k výraznému zhoršení veřejného hospodaření ve všech zemích EU. Počínaje rokem 2021 je ale zhoršení relativní pozice výhledu salda sektoru veřejných institucí ČR markantní – v roce 2021 očekává MMF pro Česko schodek ve výši 7,8 % HDP, což je po Španělsku, Řecku a Itálii čtvrtý nejvyšší deficit v rámci EU. Výhled MMF přitom není nijak pesimistický. Ve srovnání s Konvergenčním programem ČR z dubna 2021 je dokonce pro roky 2021–2024 v průměru nepatrně příznivější (průměrné saldo pro ČR dle MMF dosáhne –6,2 % HDP, dle Konvergenčního programu má činit –6,3 %).

Pro rok 2021 MMF predikuje meziroční snížení deficitu u 21 zemí z EU 27. Ze šesti zemí, u nichž je pro rok 2021 předpokládáno další prohloubení deficitu veřejných financí, je v případě ČR toto prohloubení ve výši 1,9 p.b. druhé nejvyšší po Estonsku. Pro rok 2022 je již pro všechny země EU kromě ČR a Estonska očekáván nižší deficit veřejných financí ve srovnání s rokem 2020. Výhled salda českých veřejných financí pro rok 2023 ve výši –5,6 % HDP pak představuje druhý nejvyšší deficit v rámci EU 27 (po Rumunsku s hodnotou –6,2 % HDP). Toto pořadí si ČR udrží i v letech 2024 až 2026.

<sup>13</sup> Změny v oblasti příspěvků na sociální zabezpečení obsahují tyto zákony: 136/2020 Sb., 134/2020 Sb., 300/2020 Sb., 32/2019 Sb.

<sup>14</sup> Změny v oblasti peněžitých sociálních dávek vyplývají z těchto zákonů: 244/2019 Sb., 469/2020 Sb., 363/2019 Sb., 47/2019 Sb., 133/2020 Sb., 230/2020 Sb., 438/2020 Sb.

<sup>15</sup> Změny zachycují tyto právní předpisy: usnesení vlády č. 353, 513, 550, 1035, 1037, 1081, 1107, 1329, 1376, 766, 1070, 1184, 1331/2020, 50/2021, 334/2021; zákony č. 159/2020 Sb. (novely: 234/2020 Sb., 262/2020 Sb., 331/2020) a 461/2020 Sb. (novely 584/2020 Sb., 82/2021 Sb.).

Tabulka B2.1.1 Saldo sektoru veřejných institucí 2019–2026 (v % HDP)

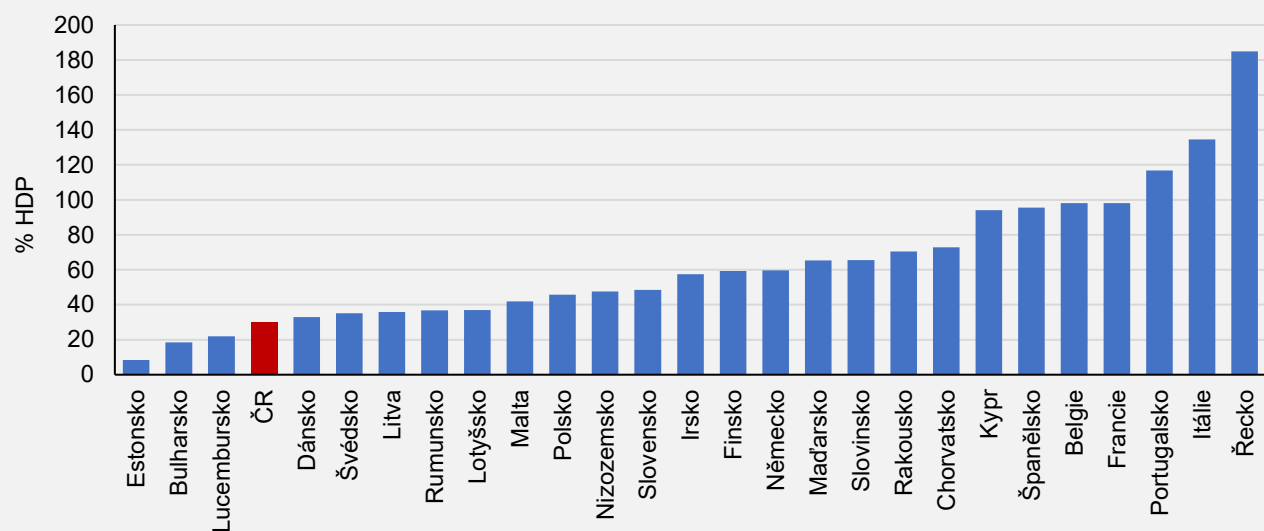
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Belgie	-1,9	-10,2	-7,3	-5,0	-4,9	-5,0	-4,9	-4,9
Bulharsko	-1,0	-3,0	-3,9	-2,0	-1,8	-0,8	-0,3	0,0
<b>ČR</b>	<b>0,3</b>	<b>-5,9</b>	<b>-7,8</b>	<b>-6,3</b>	<b>-5,6</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,0</b>
Dánsko	3,8	-3,5	-1,8	-1,8	-1,2	-0,8	0,0	0,0
Estonsko	0,0	-5,4	-7,1	-6,3	-5,2	-4,4	-3,6	-3,0
Finsko	-1,0	-4,8	-4,3	-3,0	-2,2	-2,0	-1,8	-1,6
Francie	-3,0	-9,9	-7,2	-4,4	-3,8	-3,6	-3,5	-3,5
Chorvatsko	0,4	-8,0	-3,9	-2,6	-2,5	-2,4	-2,3	-2,3
Irsko	0,5	-5,3	-5,5	-2,8	-1,4	-1,0	-0,4	-0,3
Itálie	-1,6	-9,5	-8,8	-5,5	-3,8	-2,2	-2,0	-1,8
Kypr	1,5	-5,0	-3,2	-0,8	-0,4	0,0	0,6	0,8
Litva	0,3	-8,0	-6,1	-1,8	-0,8	-0,4	0,0	0,4
Lotyšsko	-0,4	-3,9	-6,7	-1,8	-0,9	-0,5	-0,6	-0,5
Lucembursko	2,4	-3,8	-1,5	-0,5	-0,1	0,0	0,0	0,0
Maďarsko	-2,0	-8,5	-6,5	-4,8	-3,6	-2,3	-1,4	-0,6
Malta	0,5	-9,0	-5,7	-3,1	-2,5	-2,0	-1,5	-0,9
Německo	1,5	-4,2	-5,5	-0,4	0,4	0,5	0,6	0,6
Nizozemsko	2,5	-5,6	-4,3	-2,5	-1,6	-0,9	-0,3	-0,1
Polsko	-0,7	-8,2	-4,7	-2,6	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8
Portugalsko	0,1	-6,1	-5,0	-1,9	-1,4	0,5	0,3	0,3
Rakousko	0,7	-9,6	-6,5	-3,6	-2,2	-1,4	-1,0	-0,9
Rumunsko	-4,6	-9,7	-7,1	-6,3	-6,2	-6,1	-5,9	-5,9
Řecko	0,6	-9,9	-8,9	-2,6	-2,0	-1,8	-1,7	-1,5
Slovensko	-1,4	-7,3	-7,1	-4,9	-4,4	-3,9	-3,6	-3,3
Slovinsko	0,5	-8,5	-6,2	-4,2	-3,4	-2,8	-2,2	-2,0
Španělsko	-2,9	-11,5	-9,0	-5,8	-4,9	-4,3	-4,3	-4,3
Švédsko	0,5	-4,0	-3,9	-1,8	-0,2	0,1	0,3	0,3

Zdroj: MMF – WEO (duben, 2021).

V souladu s výhledem na vývoj salda veřejných financí je zřetelné, že se trajektorie českého zadlužení zcela vymyká očekávanému vývoji veřejného zadlužení v mezinárodním kontextu. Ve většině zemí EU se veřejné zadlužení začne snižovat nejpozději počínaje rokem 2023 (18 zemí), ve zbylých osmi zemích zůstane veřejné zadlužení buď na nízké hodnotě, jako např. v Estonsku (40,8 % HDP), nebo alespoň nebude dynamika zadlužení tak vysoká jako v ČR. Celkově bude takový vývoj znamenat, že ačkoli se ještě v roce 2020 ČR mohla pyšnit čtvrtým nejnižším zadlužením v rámci EU 27, v dalších letech se její postavení bude zhoršovat. Během tří až čtyř let již ČR nebude z pohledu úrovně veřejného zadlužení pravděpodobně patřit ani do nejlepší desítky (viz grafy B2.1.1 a B2.1.2).

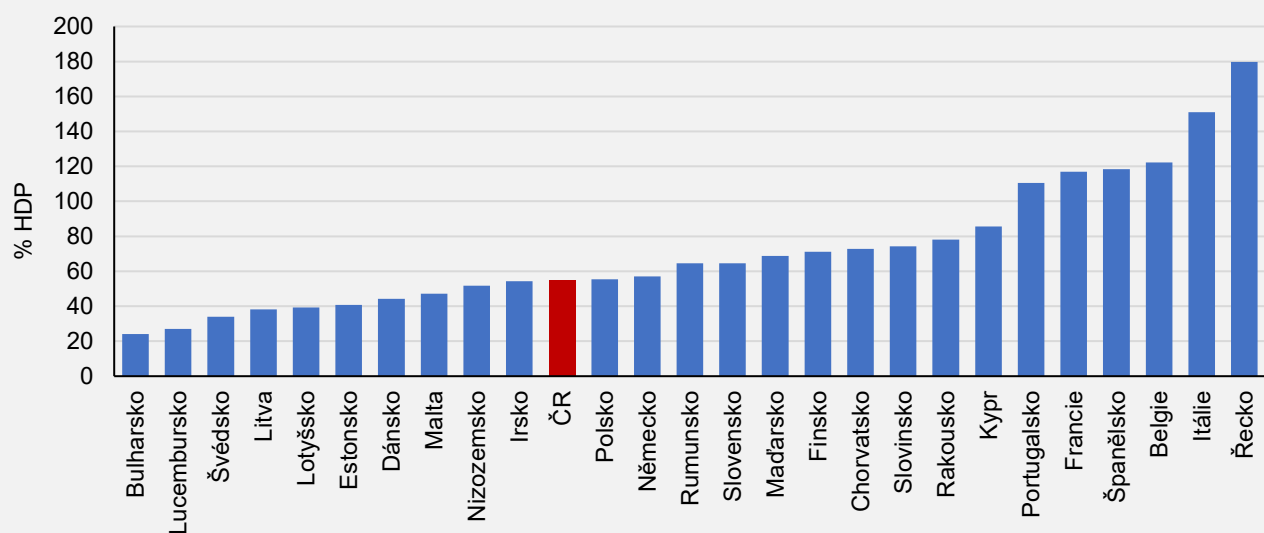


**Graf B2.1.1 Dluh sektoru veřejných institucí v roce 2019**



Zdroj: MMF – WEO (duben, 2021).

**Graf B2.1.2 Dluh sektoru veřejných institucí v roce 2026**



Zdroj: MMF – WEO (duben, 2021).

### 3 Dlouhodobá makroekonomická projekce

Dlouhodobou projekci výdajů, příjmů a salda sektoru veřejných institucí v časovém horizontu 50 let opíráme o projekci základních relevantních makroekonomických veličin. Nejvýznamnějšími z nich jsou tempo růstu HDP, vývoj zaměstnanosti, produktivity práce a vývoj objemu mezd. Ty dále určují rozdělení hrubé přidané hodnoty mezi výrobní faktory práce a kapitálu.<sup>16</sup> Naši fiskální projekci důsledně vztahujeme k HDP a dalším proměnným v reálném vyjádření. Na rozdíl od střednědobého výhledu v dlouhodobé projekci odhlížíme od hospodářského cyklu. Odhadnutý vývoj ekonomiky je tedy simulací vývoje

potenciálního HDP a dalších jemu odpovídajících makroekonomických ukazatelů. V roce 2020 i 2021 se v ekonomice naplno projevíly přímé i nepřímé dopady pandemie COVID-19 a opatření proti šíření nákazy. Související negativní ekonomický šok byl tak výrazný, že ovlivnil nejen cyklickou pozici ekonomiky, ale i odhady současného a minulého potenciálního produktu. V naší projekci jsme propad potenciálního produktu promítli. Nejistota ohledně výchozího bodu našich projekcí zůstává nicméně poměrně vysoká, neboť může v budoucnu dojít ke zpětnému přehodnocení odhadu potenciálního produktu.

#### 3.1 Reálná konvergence

Stejně jako v předchozích letech i letos v naší dlouhodobé makroekonomické projekci vycházíme z neoklasické teorie růstu. Vzhledem k objemu vstupů (např. kapitál, pracovní síla, technologie) předpokládáme, že česká ekonomika je a bude ekonomikou konvergující. Jednou ze zásadních změn v roce 2020 byl výrazný nárůst míry úspor domácností, která dosáhla 18,7 % a byla tak o 6,2 p.b. vyšší než v roce 2019.<sup>17</sup> Takto výrazný nárůst míry úspor by měl v rámci neoklasické teorie růstu vést ke zvýšení stálého stavu české ekonomiky.<sup>18</sup> Protože se ale domníváme, že nárůst úspor byl vynucen uzavřením obchodů a provozoven služeb, a že tedy bude mít jednorázový charakter, náš předpoklad o rychlosti konvergence české ekonomiky neměníme.

Za stálý stav české ekonomiky (tj. jakýsi konvergenční cíl) tak 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 2020 odhadována na 27 % rakouské úrovně<sup>19</sup>, se tak bude snižovat v průměru zhruba o 2,3 % ročně.

Toto tempo odpovídá rychlosti konvergence z posledních dvaceti let a je v souladu s obvyklými empirickými výsledky o konvergenci (viz graf 3.1.1).<sup>20</sup> Konvergence v produktivitě práce mezi ČR a Rakouskem přitom nebyla příliš ovlivněna ani propadem potenciálního produktu v ČR v roce 2020, neboť obdobně došlo i k poklesu potenciálního produktu v Rakousku.

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

Tempa růstu HDP na pracovníka tak v naší simulaci v důsledku postupného vyčerpávání konvergenční složky růstu klesají z 2,4 % v roce 2021 na 1,7 % na konci projekce. Při daném nastavení parametrů to znamená, že národohospodářská produktivita práce by mohla být v roce 2071 na úrovni 92,6 % budoucí rakouské úrovně. Z konvergence produktivity práce a projektovaného vývoje počtu pracovníků, který závisí především na demografickém vývoji, pak následně generujeme projekci celkového HDP.

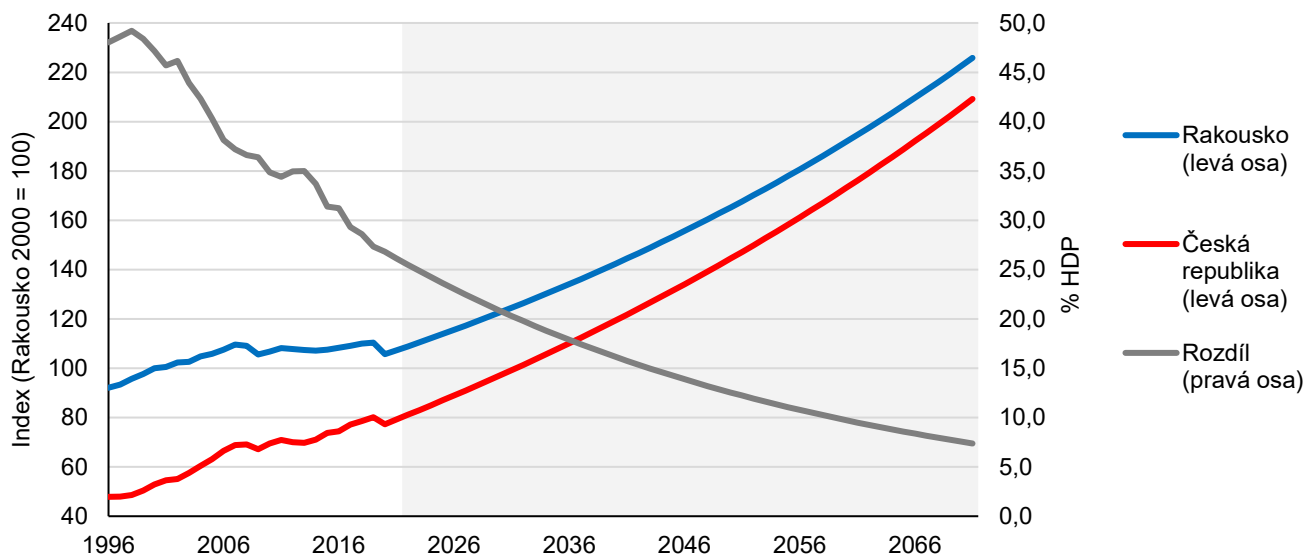
<sup>16</sup> Podrobnější vysvětlení postupu i použitých parametrů pro dlouhodobou makroekonomickou projekci je obsaženo v podkladové studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

<sup>17</sup> V nominálním vyjádření dosáhly roční hrubé úspory domácností 597,8 mld. Kč a meziročně se zvýšily o 57 %, viz ČSÚ (2021): Analýza čtvrtletních sektorových účtů – 4. čtvrtletí 2020.

<sup>18</sup> Základní model dlouhodobého růstu (tzv. Solowův model) mimo jiné argumentuje, že vyšší míra úspor povede k vyššímu HDP na pracovníka prostřednictvím vyšších investic a vyššího podílu kapitálu a pracovní síly ve stálém stavu. Země s vyšší mírou úspor tak jsou bohatší, což potvrzují i empirické analýzy. Podrobněji viz například Čahlík, Hlaváček a Seidler (2013): Makroekonomie, kapitola 17.

<sup>19</sup> Dle statistik OECD (2021).

<sup>20</sup> Pro podrobnosti opět viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

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

Zdroj: OECD (2021); výpočty NRR.

## 3.2 Demografická projekce

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

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 čtyř variantách – střední, vysoké, nízké a střední demografické variantě bez migrace (tj. s nulovým čistým migračním saldem pro každý rok projekce).<sup>21</sup>

**Tabulka 3.2.1 Naplňování demografické projekce ČSÚ v letech 2018 až 2020 (v ‰)**

	2018 a 2019 (průměr)			2020		
	projekce	skutečnost	rozdíl	projekce	skutečnost	rozdíl
Saldo migrace	3,007	3,892	0,885	2,433	2,517	0,083
Přirozený přírůstek	0,020	0,047	0,027	-0,319	-1,784	-1,465
Hrubá míra úmrtnosti	10,480	10,579	0,099	10,516	12,083	1,567
Hrubá míra porodnosti	10,500	10,625	0,125	10,197	10,299	0,102
HRUBÁ MÍRA CELKOVÉHO PŘÍRŮSTKU	3,026	3,939	0,912	2,114	0,733	-1,381

Zdroj: ČSÚ (2021); výpočty NRR.

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 loni jsme i v tomto roce oficiální demografickou projekci ČSÚ aktualizovali o nové údaje následujícím způsobem. Nejprve jsme nahradili

věkovou strukturu obyvatelstva za roky 2019 až 2021<sup>22</sup> pozorovanou skutečností. Následně jsme při předpokládaných mírách plodnosti, úmrtnosti a migrace pro roky 2021–2100, které jsme převzali z projekce ČSÚ z roku 2018, vygenerovali nový předpokládaný vývoj populace včetně její věkové

<sup>21</sup> ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100.<sup>22</sup> Údaje k 1. lednu daného roku.

struktury pro jednotlivé varianty demografické projekce.

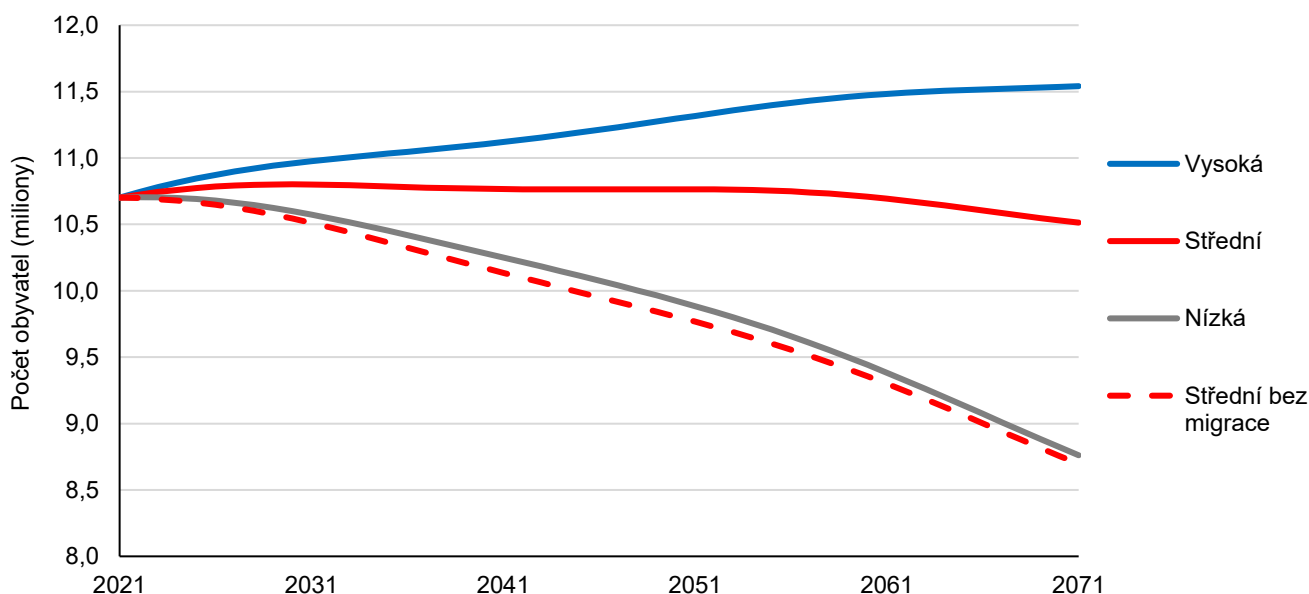
Demografická projekce ČSÚ vychází ze skutečnosti, jaká v ČR byla na počátku roku 2018. V průběhu let 2018 až 2020 se ale skutečný vývoj od této projekce odlišoval, čemuž se podrobněji věnujeme v boxu 3.1 a v tabulce 3.2.1. Stručně se dá říct, že nárůst počtu obyvatel brzdila především vyšší než projektovaná úmrtnost. Ta byla mírně vyšší již v letech 2018 a 2019, výrazně pak vzrostla v roce 2020 v důsledku pandemie COVID-19. V tomto roce byla hrubá míra úmrtnosti nejvyšší v historii České republiky, naposledy bylo takto vysoké míry úmrtnosti v Českých zemích dosaženo před 30 lety. Z hlediska struktury populace se přitom vyšší než projektovaná úmrtnost dotýkala hlavně starších věkových skupin. Pozitivně na počet obyvatel naopak působil vyšší než předpokládaný počet nově narozených dětí i kladné saldo migrace (viz tabulku 3.2.1), které v letech 2018 a 2019 společně převážily vliv vyšší úmrtnosti. V roce 2020 však mimo jiné vlivem pandemie COVID-19 a zavedení restrikcí pro překročení státní hranice pokleslo saldo migrace, nižší byl i příspěvek míry porodnosti. Vzhledem k výrazně vyšší

úmrtnosti tak růst celkové populace oproti předpokladu projekce ČSÚ citelně zpomalil. Celkově byl počet obyvatel ČR na konci roku 2020 oproti naší simulaci střední varianty demografické projekce z loňské Zprávy nižší o 15 173 osob (graf 3.2.1).

Kombinace vyšší porodnosti, vyšší migrace a vyšší úmrtnosti vedla i k vyššímu poměru populace v produktivním věku (21–64 let) k populaci osob starších 65 let v porovnání se střední variantou demografické projekce ČSÚ (2,89 oproti 2,86).

I přes tento vývoj ale nadále platí, že nejvýznamnějším rysem všech variant demografické projekce je zvyšování podílu osob nad 65 let na celkové populaci ze současných 20 %. Tento podíl by měl ve střední variantě kolem roku 2060 dosáhnout zhruba 30 %. Stárnutí obyvatelstva v české společnosti probíhá již několik dekád a je i společným rysem všech variant projekce. Ty se nicméně mezi sebou liší v ostatních ukazatelích, které vedou k odlišnému celkovému počtu obyvatel. Rozdíl mezi vysokou variantou a nízkou variantou tak dosahuje na konci naší projekce v roce 2071 téměř 3 milionů osob.

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



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

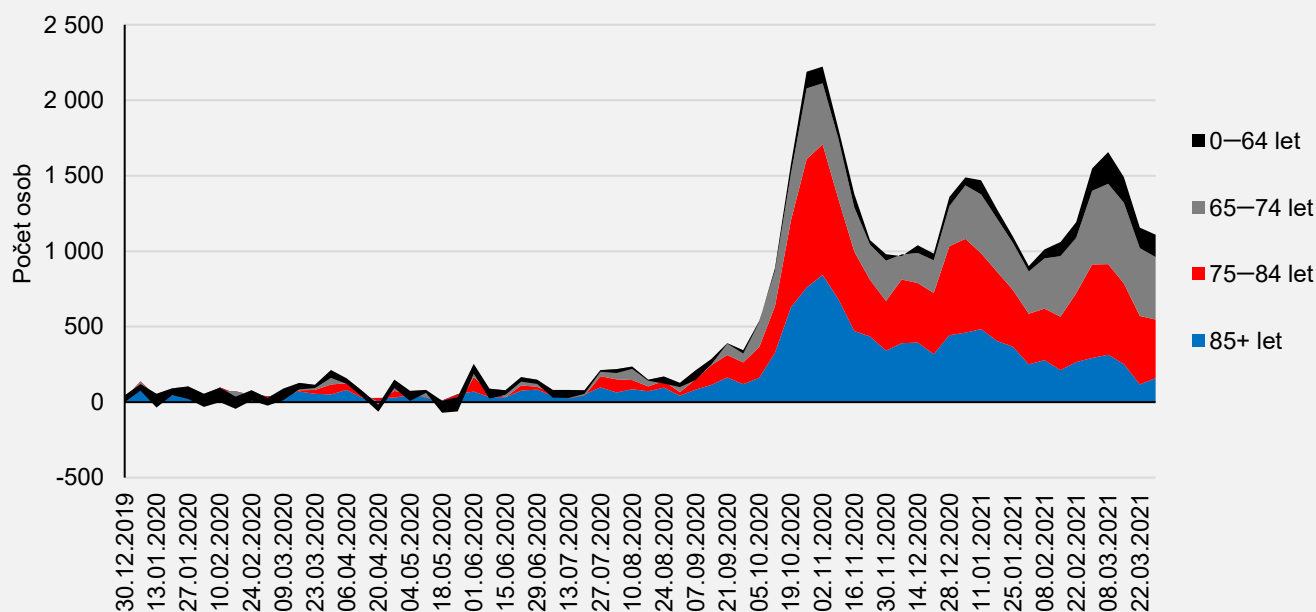
S využitím demografické projekce jsme odhadli růst počtu pracovníků jako počet obyvatel ve věku 21 let a starších snížený o projekce počtu starobních důchodců a počtu osob v invalidním důchodu třetího stupně. Počty příjemců zmíněných důchodů přitom odhadujeme především podle zákonného důchodového věku.<sup>23</sup> V projekci počtu pracovníků

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

<sup>23</sup> Metodologie a projekce počtu příjemců důchodových dávek je podrobněji popsána v kapitole 4.1.

**Box 3.1 Vliv pandemie COVID-19 na demografickou projekci**

Nejčastěji zmiňovaným dopadem pandemie COVID-19 je bezesporu zvýšení počtu úmrtí přímo v důsledku této nemoci, ale i z důvodů, které s ní souvisejí nepřímo. Pandemie COVID-19 zapříčinila hlavně ve druhé polovině roku 2020 a v prvním čtvrtletí 2021 nárůst celkového počtu úmrtí nad úroveň jejich dlouhodobého průměru (graf B3.1.1). V roce 2020 činila tato nadúmrtnost více než 20,2 tisíce osob. Byla tedy zhruba o polovinu vyšší, než byl oficiálně vykázaný počet úmrtí na COVID-19 (12,4 tisíc osob). Zhruba 40 % nadúmrtnosti v roce 2020 připadalo na osoby ve věku nad 85 let, 35 % na osoby ve věku 75–84 let a 25 % na osoby ve věku 65–74 let. U osob mladších 64 let nebyla nadúmrtnost pozorována vůbec. Na počátku roku 2021 trend zvýšené úmrtnosti pokračoval, když nadúmrtnost za první čtvrtletí 2021 dosáhla celkem 16,5 tis. osob, přičemž se (zřejmě díky očkování) snížil podíl nadúmrtnosti osob starších 85 let.

**Graf B3.1.1 Nadúmrtnost v týdenních datech**

Zdroj: ČSÚ (2021); výpočty NRR.

Pozn.: rozdíl v úmrtnosti proti průměru v daném týdnu v letech 2011–2019. Data k 11. 5. 2021.

ČSÚ vydává každých pět let demografickou projekci, přičemž ta poslední byla vydána v roce 2018. Už nyní je ale zřejmé, že se skutečný vývoj populace od této projekce liší. Důvodem změny počtu obyvatel a věkové struktury populace oproti naší projekci z roku 2020 ale není jen pandemie COVID-19. V loňské Zprávě poukázala NRR na to, že populace České republiky byla na začátku roku 2020 výrazně – téměř o 20 000 obyvatel – početnější, než předpokládala projekce ČSÚ z roku 2018. Důvodem byla nejen nižší úmrtnost starších ročníků a téměř o 2 000 více narozených dětí, ale především vyšší příliv migrantů v důsledku ekonomické konjunktury.

Na začátku roku 2021 byla ovšem situace jiná. Nadúmrtnost, kterou během loňského roku zapříčinila pandemie COVID-19, posunula skutečnost zpět do blízkosti původní trajektorie projekce. Nadále je sice patrný pozitivní vliv migrace na demografii – oproti původní projekci ČSÚ žilo v roce 2020 v Česku o 4 721 lidí více, především mužů v produktivním věku – avšak lidí starších 57 let bylo výrazně méně, než projektoval ČSÚ v roce 2018. Pozorujeme tedy posun v demografii směrem k mladším ročníkům.

Celkově v roce 2020 zemřelo o více než 20 tisíc osob navíc oproti demografické projekci. Pozitivně na demografii naopak působila mírně vyšší porodnost, kdy se narodilo o zhruba 800 dětí více, než se očekávalo, a přes nepříznivou situaci a zavřené hranice v loňském roce také příliv migrantů v produktivním věku, který zůstal mírně nad očekáváním.

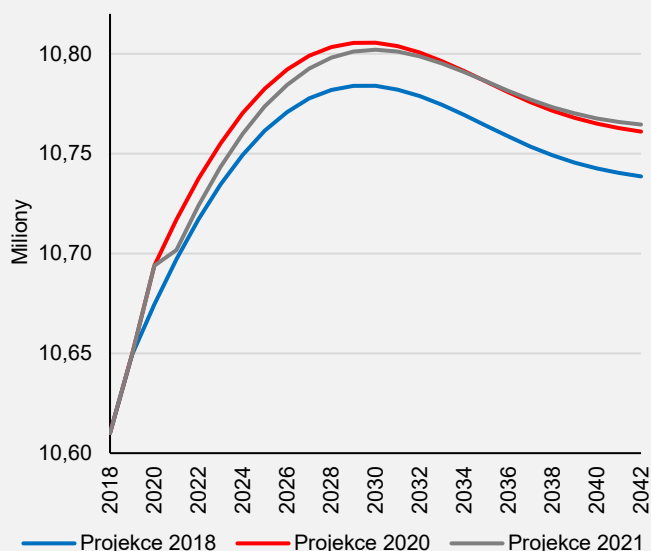
Nadúmrtnost roku 2021, kdy jen v prvním čtvrtletí 2021 zemřelo zhruba 16,5 tisíce převážně starších lidí navíc oproti průměru za roky 2011–2019, se taktéž promítne do další demografické projekce negativně. Pro letošní Zprávu ji ale v úvahu nebereme, jelikož se doposud jedná pouze o částečná a nekompletní data.

Graf B3.1.2 ukazuje, jak vývoj v posledních dvou letech ovlivnil dlouhodobou demografickou projekci. Jak původní, tak upravené demografické projekce předpokládají, že počet obyvatel České republiky dosáhne svého maxima v roce 2030. Avšak zatímco původní střední varianta ČSÚ projektuje pro tento rok 10,783 milionu

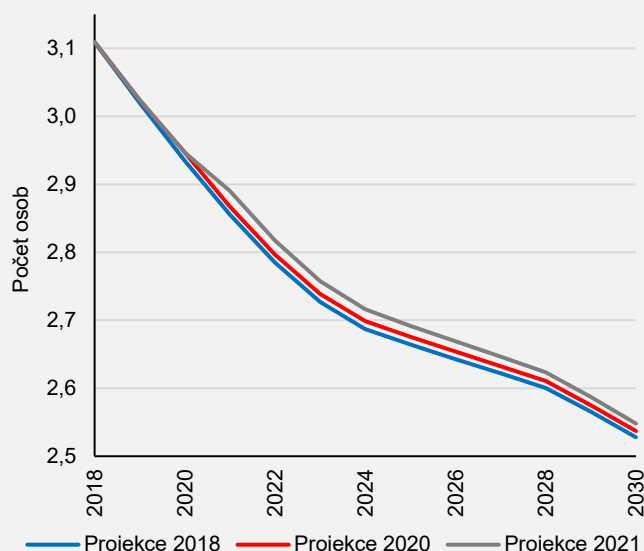
obyvatel, samotný fakt, že v roce 2019 přibýlo výrazně více obyvatel, zvýšil projektované maximum o téměř 22 tisíc. Vyšší než projektovaná úmrtnost v loňském roce pak snížila toto maximum pouze o tři a půl tisíce obyvatel v roce 2030. Nová projekce počtu obyvatel tak stále převyšuje původní projekci z roku 2018.

Zakomponujeme-li do původní projekce ČSÚ změny z posledních let, můžeme dopad na demografickou strukturu v dlouhodobém horizontu ukázat na vývoji ukazatele podílu osob ve věku 21 až 64 let připadajících na jednu osobu starší 65 let. Jak ukazuje graf B3.1.3, tento podíl se změnil jen nepatrně ve prospěch dlouhodobé udržitelnosti penzijního systému, a to v důsledku omlazení populace. Z dlouhodobého pohledu však nadále přetrvává silný trend stárnutí obyvatelstva, který udržitelnost důchodového systému podkopává.

**Graf B3.1.2 Dlouhodobá demografická projekce – počet obyvatel**



**Graf B3.1.3 Počet osob ve věku 21–64 let připadajících na jednu osobu starší 65 let**



Zdroj: ČSÚ (2021); výpočty NRR.

### 3.3 Reálné mzdy a prvotní rozdělení důchodů

Podstatnou roli v projekcích důchodového systému, školství, zdravotnictví a v dalších oblastech hraje mzdový vývoj. Vývoj reálných mezd v naší projekci odvozujeme od dlouhodobé projekce vývoje HDP na pracovníka (resp. produktivity práce; viz kapitolu 3.1). Tento konvergenční vliv růstu reálných mezd nicméně doplňujeme o vliv růstu podílu náhrad pracovníkům na hrubé přidané hodnotě (HPH).<sup>24</sup> Tento podíl totiž byl a do značné míry stále je v české ekonomice ve srovnání s jinými zeměmi relativně nízký, i když v uplynulých letech docházelo k jeho postupnému růstu.

Nadále předpokládáme pokračování konvergence podílu náhrad pracovníkům na HPH stejným tempem jako u HDP na pracovníka. To znamená, že rozdíl mezi podílem náhrad pracovníkům na HPH ve vybraných vyspělých zemích a odpovídajícím podílem v ČR se v naší projekci snižuje o 2,3 % ročně.<sup>25</sup>

V důsledku zvyšování podílu náhrad pracovníkům (a tedy i zaměstnancům) na HPH rostou v naší projekci reálné mzdy rychleji než produktivita práce, obdobně roste objem mezd a platů dlouhodobě rychleji než objem HDP, a to na úkor hrubého provozního přebytku firem. Změna rozdělení HPH je přitom mimo jiné důležitá pro výši a strukturu budoucích daňových a pojistných příjmů sektoru veřejných institucí. Dynamika reálných mezd je ovlivněna také předpokladem o počátečním podílu náhrad pracovníkům na HPH. Pokud by byl tento podíl vyšší, následný růst mezd by byl pomalejší. Tento podíl přitom v roce 2020 narostl o 1,3 p.b., zčásti kvůli cyklickému propadu ekonomiky, kdy zisky podniků klesaly rychleji než mzdy. V naší projekci tak korigujeme počáteční nárůst podílu náhrad pracovníkům na HPH na polovinu skutečného nárůstu. Celkově tak předpokládáme, že reálné mzdy porostou v průměru

<sup>24</sup> Z důvodů lepší mezinárodní srovnatelnosti pracujeme s podílem náhrad pracovníkům, který definujeme analogicky jako náhrady zaměstnancům, ale s tím rozdílem, že zahrnujeme i odhad náhrad podnikatelům (OSVČ), a to ve stejné výši na jednu OSVČ, jaká připadá v průměru na jednoho zaměstnance.

<sup>25</sup> Vybrané vyspělé země zde jsou Rakousko, Německo, Švédsko, Dánsko, Belgie, Nizozemsko, Finsko. Pro detaily viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Dlouhodobá makroekonomická projekce ČR.

o 2,1 % ročně (viz tabulku 3.3.1), což je asi o 0,2 p.b. vyšší tempo, než jakým poroste HDP na pracovníka.

Součástí projekce je také předpoklad o míře inflace, přičemž uvažujeme růst spotřebitelských cen

shodný s tempem růstu deflátoru HDP, a to ve výši 2 % ročně. Takové tempo růstu cenové hladiny je v souladu s aktuálním inflačním cílem ČNB.

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

	2021–2031	2032–2041	2042–2051	2052–2061	2062–2071	Celé období
HDP na obyvatele	2,3	1,7	1,3	1,5	2,2	1,8
HDP na pracovníka	2,3	2,1	1,9	1,8	1,7	2,0
HDP celkem	2,4	1,6	1,3	1,5	2,0	1,8
Průměrná reálná mzda	2,5	2,2	2,1	1,9	1,8	2,1

Zdroj: ČSÚ (2021), OECD (2021); výpočty NRR.



## 4 Výdaje a příjmy v dlouhodobé projekci

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

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

### 4.1 Důchodový systém

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

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

#### 4.1.1 Starobní důchody

Kvantitativně nejdůležitější složkou důchodového systému jsou starobní důchody. Ty v současnosti pobírá přibližně 2,4 milionu lidí. Počet starobních důchodců mezi koncem roku 2019 a koncem prvního čtvrtletí 2021 klesl o 29,4 tisíc osob (tedy o cca 1,2 %), dílem kvůli zvýšené úmrtnosti starších obyvatel způsobené pandemií COVID-19, dílem kvůli pokračujícímu prodlužování zákonného důchodového věku (v roce 2020 v průměru o 1,6 měsíce pro muže a o 4 měsíce pro ženy).

Počet starobních důchodců bude i do budoucna dominantně ovlivňován demografickým vývojem a změnami v zákonném věku odchodu do starobního důchodu. Důchodový věk se v souladu s přílohou zákona o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb.) zvyšuje odlišně pro muže a ženy. V roce 2030 by pak měl být důchodový věk pro muže a ženy shodný na úrovni 65 let. Tento statutární věk pak vstupuje i do základního scénáře naší projekce.<sup>26</sup>

V odhadu výdajů důchodového systému nejprve odhadujeme budoucí počet příjemců starobních důchodů. V tomto odhadu vycházíme z demografické projekce a statutárního věku odchodu do důchodu, bereme ale v potaz také možnost odchodu do

předčasného důchodu nebo naopak možnost přeslouchat 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 kapitolu 4.1.2).

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

<sup>26</sup> V jednom z alternativních scénářů v kapitole 6 rovněž uvažujeme provázání důchodového věku s dobou dožití podle § 4a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (č. 582/1991 Sb. v aktuálním znění). Podle tohoto zákona by se měl statutární důchodový věk měnit vždy po uveřejnění nové demografické projekce ČSÚ tak, aby každý strávil ve starobním důchodu v průměru čtvrtinu života. Dle posledních propočtů ČSÚ z roku 2019 by pro osoby narozené v roce 1969 a později mělo dojít k nárůstu věku odchodu do důchodu nad současnou hranici 65 let. Vláda ČR se nicméně rozhodla důchodový věk nad tuto hranici nezvyšovat. Ke změně důchodového věku by tak mohlo dle tohoto ustanovení znovu dojít v roce 2024.



Míry důchodovosti použité v projekci počtu starobních důchodců jsme odvodili odděleně pro muže a ženy jako průměr empirických měr důchodovosti podle skutečnosti z let 2013 až 2019.<sup>27</sup> Nově jsou do výpočtu měr důchodovosti promítnuty údaje o skutečném počtu starobních a invalidních důchodců z let 2018 a 2019. Pro osoby před důchodovým věkem jsou míry důchodovosti mírně nižší, než byly ty, které jsme použili v předchozích Zprávách (srovnání s mírami důchodovosti, které byly použity v předchozích Zprávách, viz box 4.1).<sup>28</sup>

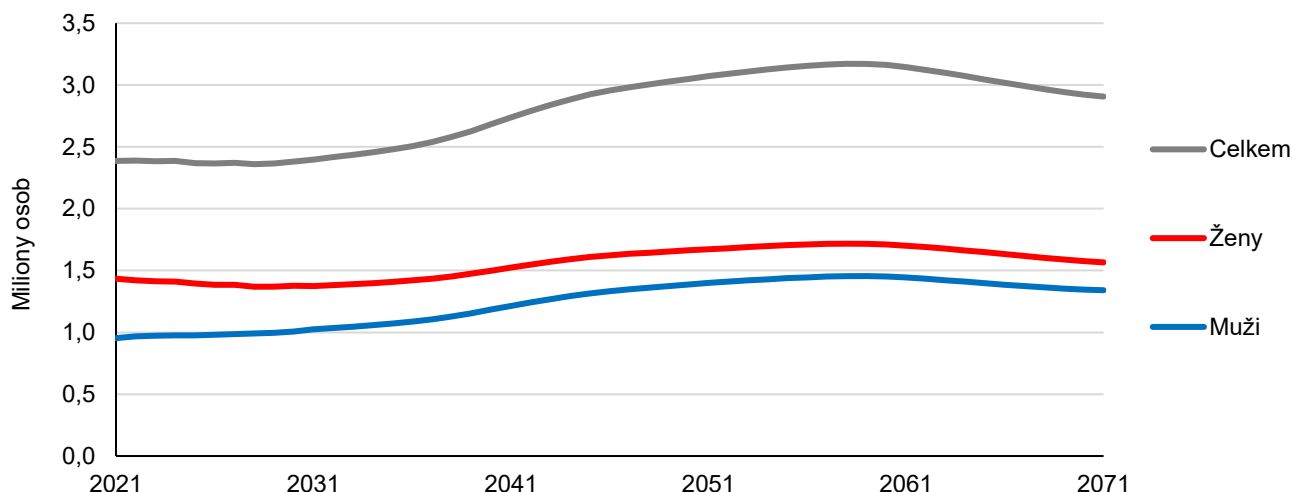
V projekci počtu příjemců starobních důchodů nejprve od velikosti jednotlivých věkových kohort dle demografické projekce odečteme odhadovaný počet příjemců invalidních důchodů daného věku (viz kapitulu 4.1.2). Takto upravený počet osob vynásobíme příslušnou mírou důchodovosti a získáme projekci počtu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

V základním scénáři projekce dochází nejprve k mírnému poklesu počtu starobních důchodců z důvodu pokračujícího prodlužování důchodového věku (do

roku 2028 pokles celkem o 1,1 %, dojde především k poklesu počtu starobních důchodkyň, viz graf 4.1.1). S tím, jak bude v roce 2030 ukončeno prodlužování důchodového věku, a s tím, jak do důchodu začnou nastupovat populačně silné ročníky narozené v sedmdesátých letech minulého století, bude následně docházet k vytrvalému nárůstu počtu starobních důchodců. Ten bude kulminovat kolem roku 2058, kdy by mělo být starobních důchodců přibližně 3,2 milionu, tj. zhruba o třetinu více než dnes.

Kromě změny v počtu důchodců dojde i ke změně struktury z hlediska pohlaví – srovnávání statistických věků odchodu do důchodu pro muže a ženy povede ke zvýšení podílu mužů na celkovém počtu starobních důchodců ze současných 39,9 % na 46,1 % v roce 2071. Přetrvávající převaha žen mezi důchodci bude tak po roce 2030 určena pouze jejich vyšší nadějí dožití. Naděje dožití mužů a žen se přitom v demografické projekci přibližuje.

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



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

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

Výše nově přiznaných důchodů je tvořena jednak tzv. základní výměrou, pro kterou předpokládáme, že bude nadále na úrovni 10 % průměrné mzdy. Druhou složkou důchodu je takzvaná procentní výměra, která je odvozena od minulých výdělků pojištěnce indexovaných podle minulého vývoje průměrné mzdy a podle počtu let placení pojistného

včetně tzv. náhradních dob a dalších úprav. Výpočet dále obsahuje dvě redukční hranice, které představují prvek redistribuce a tlumí rozdíly v nově vyměřených důchodech, přičemž tyto redukční hranice se každoročně mění podle vývoje průměrné mzdy.<sup>29</sup>

Výši nově přiznaných důchodů simulujeme v poměru k průměrné mzdě. Jako výchozí úroveň nově přiznaných důchodů pro naši projekci jsme využili poslední známou skutečnost, podle které činila výše nových důchodů 46,2 % průměrné hrubé mzdy pro

<sup>27</sup> Míru důchodovosti pro ženy jsme uvažovali agregovaně pouze jednu, přičemž za modelovou situaci jsme považovali ženu se dvěma dětmi.

<sup>28</sup> Pro detailnější popis a diskuzi měr důchodovosti a jejich modifikací v důsledku různého tempa zvyšování důchodového věku viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému. Aktualizace měr důchodovosti viz box 4.1.

<sup>29</sup> Pro podrobnější popis viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

muže a 40,1 % pro ženy.<sup>30</sup> Nižší nově vyměřené důchody žen jsou dány jednak jejich v průměru nižšími mzdami, jednak jejich nižším statutárním věkem odchodu do důchodu, a tedy kratší dobou pojištění. Po sjednocení statutárních věků odchodu do důchodu pro muže i ženy (tj. po roce 2030) se ženám prodlouží doba pojištění, a klesne tak rozdíl mezi výší nově přiznaných důchodů mužů a žen. U mužů předpokládáme stabilitu poměru nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě (46,2 %), 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, jednak na změnách výše důchodů nad rámec tohoto schématu. Pro rok 2021 vláda mimo jiné zvýšila základní výměru důchodu o 60 Kč na 3 550 Kč, procentní výměru o 7,1 %. Náhradový poměr pro rok 2021 se tak zvýšil na 40,9 %. Za poslední tři roky se důchody zvyšovaly v průměru vždy o 2 p.b. rychleji, než by odpovídalo zákonné valorizaci, výchozí náhradový poměr se zvýšil celkem o 5,9 %. Zvýšení penzí nad rámec zákonné valorizace přitom zvyšuje výdaje na penze nejen v roce tohoto zvýšení, ale ovlivní výdaje na dlouhou dobu dopředu.

V naší projekci nicméně předpokládáme, že v budoucnu bude v současnosti platné valorizační schéma dodrženo a že důchody nebudou valorizovány nad jeho rámec. Podle § 67 zákona o důchodovém pojištění tak předpokládáme valorizaci existujících důchodů o polovinu růstu reálné mzdy a o celou míru inflace. Za míru inflace se přitom uvažuje buď růst celkového indexu spotřebitelských cen nebo index životních nákladů domácností důchodců, podle toho, který z indexů roste rychleji.

V naší projekci předpokládáme růst indexu životních nákladů důchodců o 0,3 p.b. vyšší oproti míře inflace podle indexu spotřebitelských cen. Ten v dlouhém horizontu poroste podle 2% inflačního cíle ČNB.

Hlavním důvodem je především vyšší podíl služeb a potravin ve spotřebním koši domácností důchodců. Ceny služeb se přitom v konvergující ekonomice zvyšují dlouhodobě rychleji než ceny ostatních statků (takzvaný Balassův-Samuelsonův efekt).

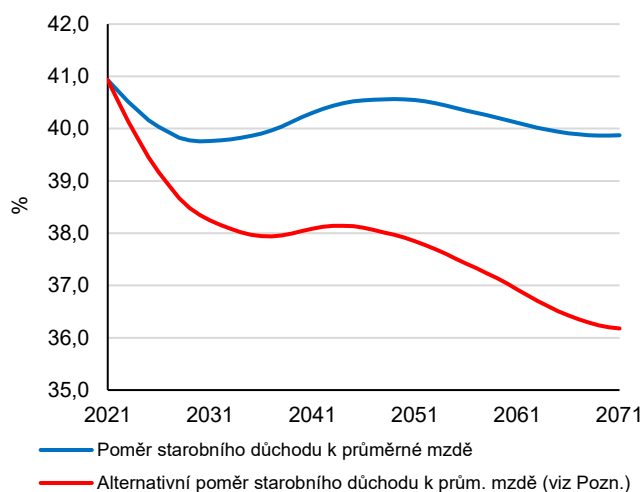
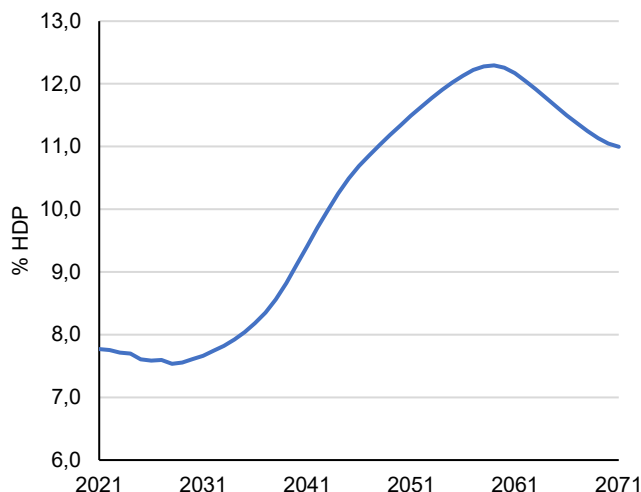
Průměrný starobní důchod je kromě výše nově přiznaných důchodů a valorizací ovlivněn i podílem počtu nově přiznaných důchodů na celkovém počtu důchodců. Nově přiznané důchody jsou totiž kvůli valorizaci starších důchodů, která zaostává za růstem mezd, oproti starším důchodům vyšší. Naopak část starobních důchodů přestane být vyplácena z důvodu úmrtí jejich příjemců, tyto zaniklé důchody jsou naopak oproti průměrnému důchodu nižší. Změna průměrného důchodu tak odráží vývoj stávajících důchodů, počet a výši nově přiznaných důchodů a konečně i počet a výši zaniklých důchodů. Průměrnou výši zaniklých důchodů však dostupné statistiky nezachycují. Pro účely projekce proto zjednodušeně předpokládáme, že průměrná výše zaniklých důchodů je v konstantním poměru k průměrným starobním důchodům.<sup>31</sup>

Propojení všech těchto předpokladů s demografickou projekcí implikuje trajektorii vývoje průměrného důchodu, která se bude pohybovat mezi 39,8 % a současnými 40,4 % průměrné mzdy (viz graf 4.1.2). Pokles náhradového poměru v nejbližším desetiletí je dán jeho vysokou výchozí hodnotou a způsobem valorizace, jeho nárůst ve 30. a 40. letech je pak způsoben vysokým počtem nově přiznaných důchodů. Projekci průměrného náhradového poměru zvyšuje i vyšší míra inflace pro domácnosti důchodců a nižší úroveň zaniklých důchodů v poměru k aktuálně vypláceným důchodům. Bez působení těchto vlivů by byl náhradový poměr v závěru projekce asi o 3,7 p.b. nižší (viz graf 4.1.2).

Z 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 12,3 % HDP (viz graf 4.1.3). Nárůst výdajů oproti současnosti je tažen především růstem počtu důchodců a také zvýšenou výchozí úrovní starobních důchodů. Částečně se na růstu výdajů projevuje také předpokládaný růst podílu náhrad zaměstnancům na HDP, který se propisuje i do růstu důchodů (nově přiznaných i valorizovaných starších), a rovněž nárůst nově přiznaných důchodů žen v důsledku prodlužující se doby pojištění.

<sup>30</sup> MPSV (2020): Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2019. Používáme průměr podílu nových důchodů k průměrné měsíční mzdě za poslední dva roky.

<sup>31</sup> Vyplácení důchodů je s větší pravděpodobností ukončováno u starších důchodců, kteří mají v průměru nižší důchody. Výši ukončených starobních důchodů jsme proto v projekci nastavili na 95 % úrovně průměru starobních důchodů.

**Graf 4.1.2 Poměr průměrného starobního důchodu a průměrné mzdy****Graf 4.1.3 Podíl výdajů na starobní důchody na HDP (v %)**

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

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

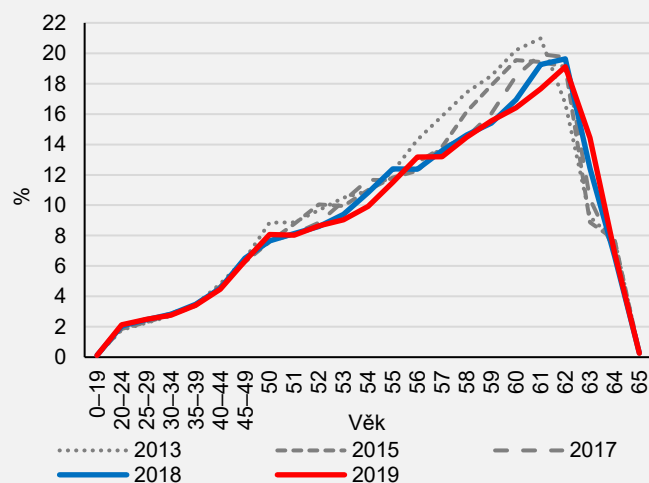
#### Box 4.1 Odhad měř invalidity a důchodovosti

Pro určení budoucího počtu invalidních i starobních důchodců v naší projekci využíváme kromě demografické projekce také projektované míry invalidity a důchodovosti. V předchozích Zprávách jsme používali míry odvozené na základě historických dat za období 2013–2017, v letošní Zprávě jsme naši projekci aktualizovali o nově dostupná data za roky 2018 a 2019. Cílem tohoto boxu je popsat vliv této aktualizace na naši projekci a kvantifikovat její dopady do počtu starobních a invalidních důchodců.

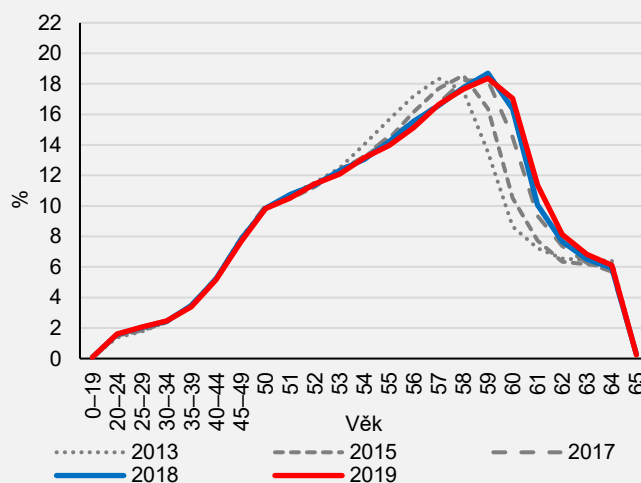
U měř invalidity se v letech 2018 a 2019 projevilo pokračující prodlužování statutárního důchodového věku, které posouvá vrchol křivky invalidity do vyššího věku (viz graf B4.1.1). Tento vliv je patrný hlavně u žen. Zároveň se zde projevuje vliv zdravého stárnutí, kdy se invalidita pro věkové skupiny nad 50 let snižuje, přičemž se také zlepšuje struktura počtu vyplácených invalidních důchodů směrem k nižším stupňům invalidity. Míra invalidity pro osoby mladší 50 let je pak dlouhodobě stabilní. Celkově posuny v mírách invalidity naplňují předpoklady o jejich vývoji použité v našich projekcích. Skutečné míry invalidity jsou nicméně oproti minulosti o něco nižší, proto jsme upravili i naše projekce. Samotné snížení projektovaných měř invalidity snížilo předpokládaný počet příjemců invalidního důchodu na horizontu naší projekce o 1 600 až 3 100 osob.

**Graf B4.1.1 Míry invalidity podle věku**

##### A) Muži



##### B) Ženy



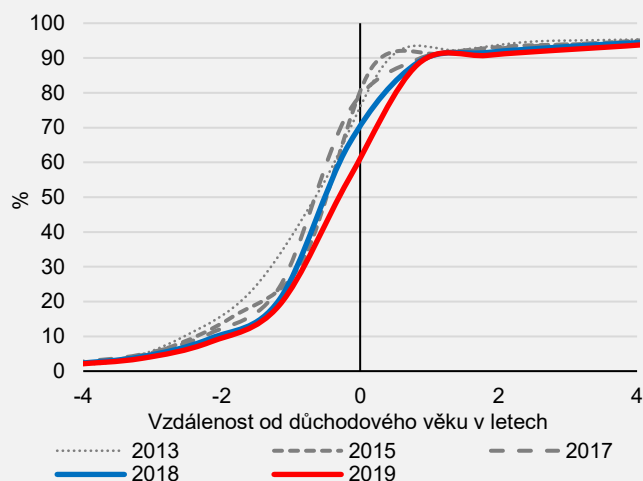
Zdroj: ČSSZ (2021); výpočty NRR.

Pozn.: míry invalidity všech tří stupňů.

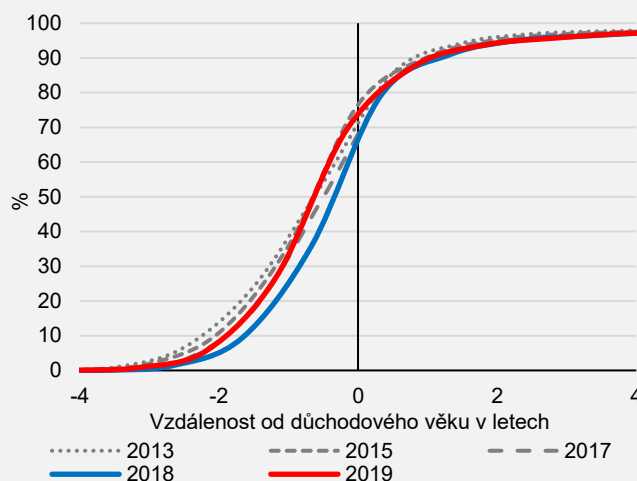
Podobně jako u měř invalidity jsme do našich projekcí promítl i nové údaje o mírách důchodovosti. V grafu B4.1.2 jsou tyto míry uvedeny jako funkce vzdálenosti od důchodového věku, jsou tedy již očištěny o jeho změny. V mírách důchodovosti se projevil také vliv ekonomického cyklu, když v letech 2018 a 2019 ekonomika rostla, trh práce byl přehřátý a zvýšená poptávka po práci snižovala motivaci starších osob odejít do starobního důchodu. Především u mužů před důchodovým věkem je tak míra důchodovosti nižší. Změna předpokladu o důchodovosti snížila počet příjemců starobního důchodu v naší projekci o 3 až 8 tisíc osob na celém horizontu projekce.<sup>32</sup>

**Graf B4.1.2 Míry důchodovosti podle vzdálenosti od aktuálního důchodového věku**

**A) Muži**



**B) Ženy**



Zdroj: ČSSZ (2021); výpočty NRR.

Pozn.: upraveno o počty invalidních důchodců – jde tedy o podíl počtu starobních důchodců daného věku k počtu obyvatel bez invalidních důchodců.

#### 4.1.2 Invalidní důchody

Při projekci vývoje invalidních důchodů podobně jako u důchodů starobních nejprve projektujeme počet příjemců a následně výši průměrného invalidního důchodu. Projekce počtu invalidních důchodců je založena na předpokladech ohledně podílu osob pobírajících invalidní důchod v jednotlivých věkových kohortách (míry invalidity). Podobně jako u měř důchodovosti rozlišujeme míry pro muže a pro ženy.<sup>33</sup> Míra invalidity roste s věkem, její vrchol se v minulosti pohyboval mezi 60 a 61 lety u mužů a 56 a 58 lety u žen. Vrcholy křivky věkově specifické míry invalidity jsou v současnosti nižší, než tomu bylo v minulosti. Projevu se zde především hypotéza zdravého stárnutí.<sup>34</sup>

V blízkosti dosažení důchodového věku jsou míry invalidity ovlivněny hlavně převáděním částí invalidních důchodů na důchody starobní. Míry invalidity zde klesají, protože část invalidních důchodců volí vyplácení starobního důchodu, a je tak 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 měř 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 18 % 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

<sup>32</sup> Vzhledem k tomu, že počet starobních důchodců odvozujeme z populace očištěné o počet invalidních důchodců, působí zde pokles míry důchodovosti a pokles míry invalidity protisměrně. Pokles míry invalidity za jinak stejných podmínek zvyšuje počet osob, který násobíme nižší mírou důchodovosti.

<sup>33</sup> Pro podrobnější popis způsobu projekce počtu invalidních důchodců viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému. Aktualizace měř invalidity viz box 4.1 této Zprávy.

<sup>34</sup> Hypotéza zdravého stárnutí viz NRR (2018): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Rovněž viz box 4.3 této Zprávy.

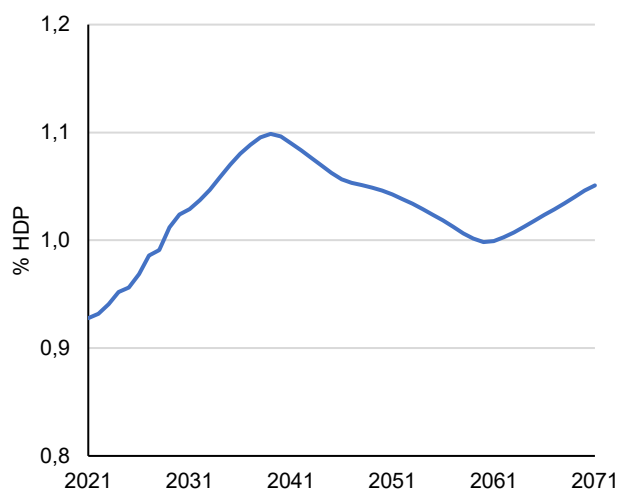
budou přecházet do důchodu starobního. V roce 2060 pak bude počet invalidních důchodců o 8 % nižší než v současnosti, následně bude na horizontu projekce mírně narůstat.

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

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

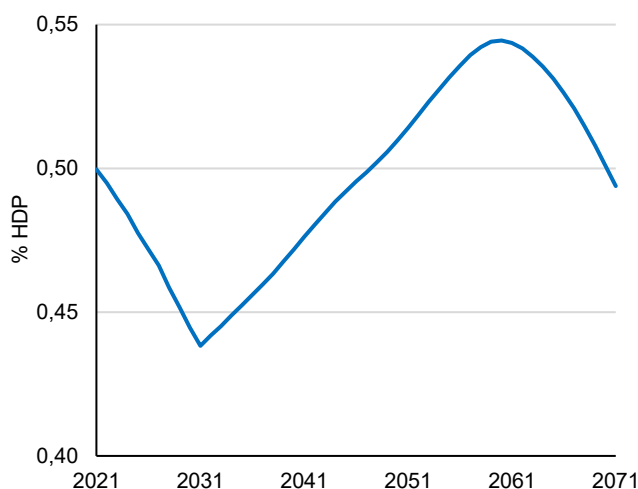
Celkově podle projekce dojde především vzhledem k předpokládanému nárůstu počtu příjemců invalidních důchodů ke zvýšení objemu výdajů na tyto důchody, a to ze současných zhruba 0,93 % HDP na 1,1 % HDP v roce 2039 (viz graf 4.1.4 a tabulku 4.1.1). Následně bude podíl výdajů na invalidní důchody klesat k 1 % v roce 2060.

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



Zdroj: ČSSZ (2021); výpočty NRR.

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



Zdroj: ČSSZ (2021); výpočty NRR.

### 4.1.3 Pozůstalostní důchody

Pozůstalostní důchody tvoří důchody vdovské, vdovecké a sirotčí. Opět nejprve simulujeme počet příjemců jednotlivých typů důchodů. U sirotčích důchodů budeme předpokládat stabilitu podílu příjemců na populaci 0 až 21letých osob.<sup>35</sup>

V případě vdovských a vdoveckých důchodů je nutné rozlišovat mezi důchody vyplácenými samostatně (sólo) a důchody vyplácenými v souběhu s důchodem starobním (případně invalidním). V případě vdovských a vdoveckých důchodů vyplácených sólo předpokládáme jejich přibližně stabilní podíl na té části dospělé populace (tj. pro naše účely osoby starší 21 let), která nepobírá starobní nebo invalidní důchod.

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

Komplikovanější přístup používáme pro projekci počtu vdovských a vdoveckých důchodů vyplácených v souběhu se starobním nebo invalidním důchodem. Pro projekci používáme věkově specifické míry pobírání vdovského (a analogicky vdoveckého) důchodu, které ukazují, jaký podíl žen (resp. mužů) daného věku pobírá tento typ důchodu. Křivka těchto věkově specifických měr roste s věkem. Věkově specifické míry pobírání pozůstalostního souběhového důchodu v projekci upravujeme o prodlužování zákonného věku odchodu do důchodu až do roku 2030 a o prodlužování očekávané doby dožití (v případě vdovských důchodů zohledňujeme růst doby dožití mužů a u vdoveckých dobu dožití žen).<sup>36</sup> Zvyšování zákonného věku odchodu do důchodu snižuje počet osob, které na pozůstalostní důchod v souběhu mají nárok, neboť se za jinak stejných podmínek snižuje počet důchodců. Pokud roste doba dožití nebo pokud se přibližuje doba dožití mužů a žen, pak se událost ovdovění posouvá v průměru do vyššího věku. Navzdory zvyšujícímu se celkovému počtu seniorů v populaci tak v naší projekci

<sup>35</sup> Sirotčí důchod může příjemce pobírat až do 26 let věku (pokud studuje vysokou školu).

<sup>36</sup> Pro detaily opět viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

dochází k mírnému poklesu počtu vyplácených pozůstalostních důchodů v souběhu.

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

celkově ukazuje na poměrně nevýrazný vývoj kolem 0,5 % HDP v součtu za všechny typy pozůstalostních důchodů, když dochází nejprve do roku 2032 k jejich poklesu o cca 0,06 p.b., následně pak do roku 2060 pozůstalostní důchody vzrostou o 0,11 p.b. (viz graf 4.1.5 a tabulku 4.1.1).

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

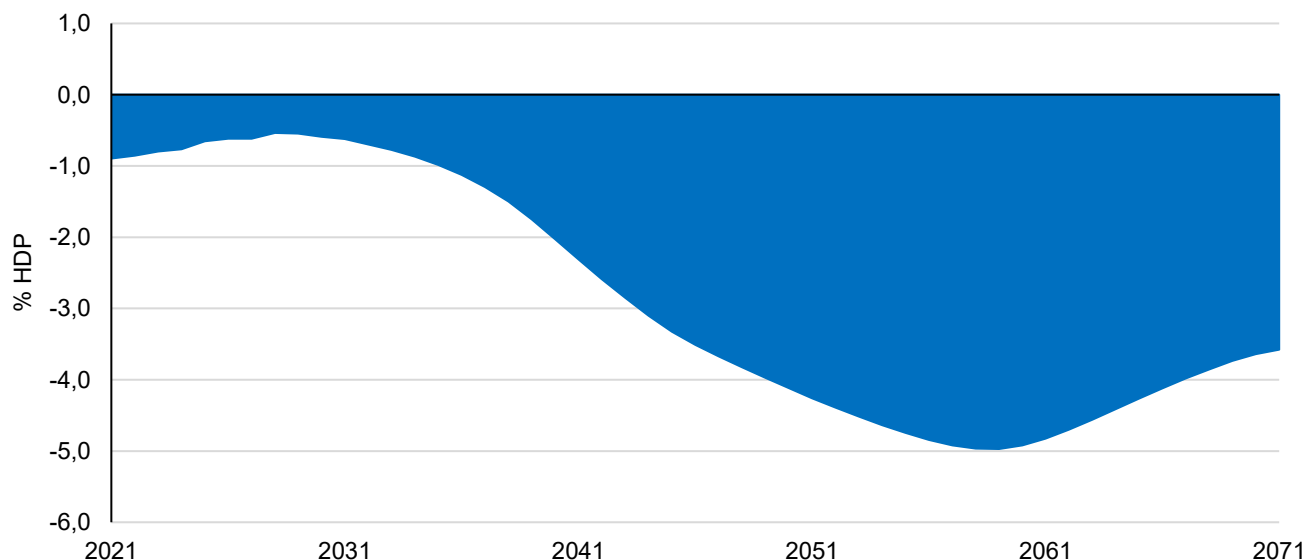
Příjmy důchodového systému modelujeme na základě předpokládaného vývoje náhrad pracovníkům. V naší makroekonomické projekci počítáme s tím, že podíl těchto náhrad na HDP bude v důsledku konvergence růst (viz kapitolu 3.3). Proporcionálně tak bude růst i podíl příjmů důchodového systému na HDP. Celkově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

Důchodový systém jako celek bude v nejbližších letech vykazovat mírné deficity, které budou zhruba do roku 2030 klesat. 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

5 % HDP ročně (viz graf 4.1.6). Následný pokles výdajů a zlepšení salda důchodového systému budou způsobeny snižováním počtu starobních důchodců.

K výše uvedenému nárůstu deficitů důchodového systému dochází nezávisle na zvoleném scénáři demografického vývoje (viz kapitolu 6.3). V naší projekci předpokládáme fungování důchodového systému podle stávajícího zákonného nastavení. Výše uvedený vývoj deficitů si v budoucnu s nejvyšší pravděpodobností vynutí provedení důkladnější důchodové reformy. V letech 2019–2021 byl koncept reformy důchodového systému připravován Komisí pro spravedlivé důchody a v květnu 2021 bylo její paragrafované znění předloženo vládě. Navrhovaná podoba reformy důchodového systému by podle NRR nicméně vedla ke značnému nárůstu výdajů nad rámec našich projekcí. Návrh důchodové reformy přitom nepřináší žádnou konkrétní představu o tom, jak budou tyto zvýšené výdaje financovány. Ve svém důsledku by tak jeho realizace vedla k dalšímu prohlubování deficitů důchodového systému (bližší viz box 4.2).

**Graf 4.1.6 Roční salda důchodového systému**



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



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

	2021	2031	2041	2051	2061	2071
Starobní důchody	8,0	7,9	9,6	11,7	12,4	11,2
Invalidní důchody	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0	1,1
Pozůstalostní důchody	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Výdaje celkem	9,4	9,3	11,2	13,2	13,9	12,7
Příjmy celkem	8,5	8,7	8,9	9,0	9,1	9,2
SALDO	-0,9	-0,6	-2,3	-4,3	-4,8	-3,6

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

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

### Box 4.2 Důchodová reforma

V květnu 2021 předložilo Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) vládě návrh zákona, jehož prostřednictvím by se měla realizovat reforma důchodového systému.<sup>37</sup> Návrh zákona z velké míry vychází ze závěrů Komise pro spravedlivé důchody sestavené v roce 2019. Návrh důchodové reformy rovněž odráží některá z doporučení OECD, u které si MF ČR a MPSV objednaly analýzu důchodového systému ČR s návrhy možných reformních kroků.<sup>38</sup> Důchodová reforma by dle návrhu měla ovlivnit jak důchody, které budou přiznávány v budoucnu, tak i důchody přiznané v období před datem její účinnosti. Je přitom koncipována tak, aby ve srovnání s dosavadním stavem byla ve svých individuálních dopadech příznivější pro všechny pojištěnce.

Proklamovaným cílem návrhu důchodové reformy je posílit spravedlnost, srozumitelnost a finanční i sociální udržitelnost základního důchodového pojištění. Návrh počítá s tím, že důchodová reforma bude provedena ve dvou fázích. V první fázi by měl být od ledna 2023 zaveden tzv. „základní důchod“ (tzv. nultý pilíř), který má podle návrhu dosahovat 28 % průměrné mzdy (pro rok 2021 by tak šlo o částku 9 930 Kč měsíčně). Došlo by tak k výrazné změně struktury starobního důchodu, v níž by jeho solidární složka měla být podstatně významnější, než je v současnosti. Základní důchod by měl být financován z příjmů z obecných daní, nikoli z pojistného na sociální zabezpečení. Měly by se také změkčit podmínky pro nárok na starobní důchod, který by byl nově vyplácen každému důchodci, jenž odpracoval alespoň 25 let místo stávajících 35 let a zároveň dosáhl důchodového věku.

Návrh zákona rovněž obsahuje změnu pravidel pro valorizaci důchodů, kdy by byl základní důchod (tedy solidární složka starobního důchodu) zvyšován v závislosti na růstu nominální mzdy, zásluhová část důchodu by se pak zvyšovala v závislosti na vývoji inflace. Zvyšování nestarobních důchodů (invalidní, pozůstalostní) by se odvozovalo od valorizace starobních důchodů. V první fázi reformy by rovněž mělo dojít ke zvýšení vyměřovacího základu pro stanovení výše pojistného na sociální zabezpečení placeného osobami samostatně výdělečně činnými. Změnit by se měl i způsob výpočtu osobního vyměřovacího základu, v rámci kterého nebudou uvažována nepojištěná období bez skutečných příjmů, která v současnosti negativně ovlivňují výši důchodu především u žen. Od roku 2024 by ve směru vyšších důchodů žen mělo působit i zavedení tzv. „výchovního“ pro hlavního pečujícího rodiče za každé vychované dítě ve výši 500 Kč navíc k měsíčnímu důchodu (tato částka by se navyšovala podle míry inflace).

Ve druhé fázi reformy v roce 2025 by pak měla být provedena daňová reforma, která by měla zajistit dodatečné příjmy důchodového účtu. Od roku 2025 by měl být zaveden také nižší důchodový věk pro náročné profese<sup>39</sup>, mělo by dojít k dokončení systému ocenění nevýdělečných dob, krácení doby penalizace u předčasných důchodů a zefektivnění 3. pilíře důchodového systému.

Realizace návrhu důchodové reformy při výše uvedených parametrech by vedla k větší nivelizaci důchodů oproti současnému stavu. Přispělo by k ní jak výrazné zvýšení solidární části důchodů ze současných 10 % průměrné mzdy na 28 %, tak způsob valorizace solidární a zásluhové části důchodu, kde je solidární část valorizována dle růstu nominálních mezd a zásluhová část pouze dle míry inflace. Splnění cíle vyšší spravedlnosti a srozumitelnosti daňového systému je tak poněkud diskutabilní. Hlavním problémem navrhované reformy ale je, že by vedla

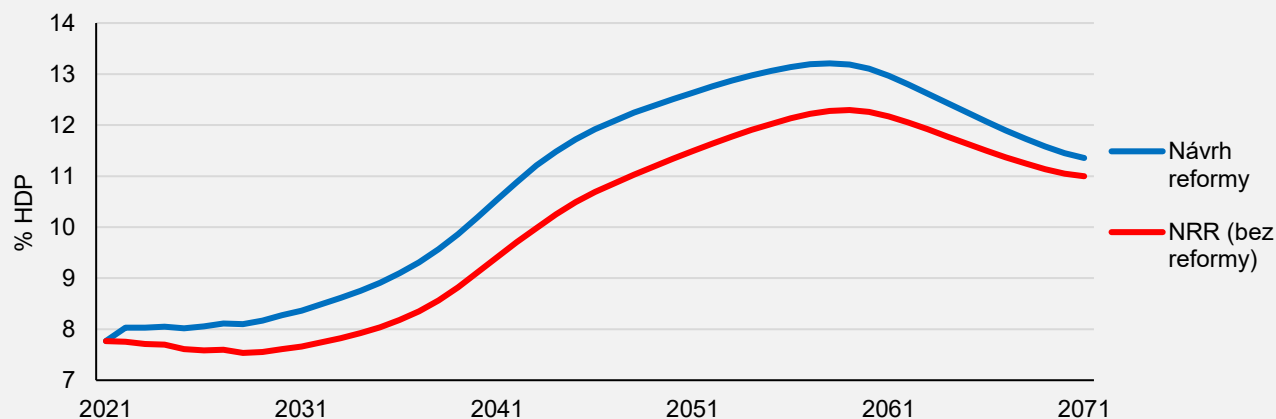
<sup>37</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>38</sup> Viz také <http://duchodovakomise.cz/wp-content/uploads/2020/11/OECD-Penzijn%C3%AD-p%C5%99ehled-%C4%8CR.pdf>. V návrhu důchodové reformy nebylo nijak reflektováno zejména doporučení OECD na postupné prodloužování věku odchodu do důchodu navázané na očekávanou dobu dožití.

<sup>39</sup> Mezi náročné profese patří např. horníci, svářeči, brusiči, všeobecné zdravotní sestry se specializací apod. Důchodový věk by pro profese v této kategorii měl být snížen tak, že by za každých 10 odpracovaných let mohl dotyčný odejít o jeden rok do důchodu dříve. Dodatečné výdaje na tento dřívější odchod by alespoň částečně financovali zaměstnavatelé těchto pracovníků odváděním pojistného zvýšeného o 5 p.b.

ke značnému nárůstu výdajů důchodového systému. V porovnání se základním scénářem naší projekce, který s realizací důchodové reformy nepočítá, by výdaje na starobní důchody každoročně vzrostly (viz graf B4.2.1), až o 1,23 % HDP. Tím, že reforma blíže nespecifikuje konkrétní daňovou reformu, která by zajistila dostatečné příjmy pro financování těchto zvýšených výdajů, může ve svém důsledku vést k další eskalaci veřejných deficitů. Realizace reformy v nyní navržené podobě by tak místo řešení problému s dlouhodobou udržitelností veřejných financí znamenala naopak jeho další prohloubení.

**Graf B4.2.1 Výdaje na starobní důchody (v % HDP)**



Zdroj: ČSÚ (2021), ČSSZ (2021), Komise pro spravedlivé důchody (2020); výpočty NRR.

## 4.2 Zdravotnictví

Výdaje na zdravotnictví jsou v České republice z převážné části, více než z 80 %, hrazeny z veřejných zdrojů, přičemž 65 % všech výdajů na zdravotnictví je hrazeno přímo z plateb ze zdravotního pojištění.<sup>40</sup> Na tuto část se soustředíme v naší projekci. Podobně budeme zkoumat příjmovou stranu pouze v oblasti systému veřejného zdravotnictví.

Základem výdajové stránky je profil zdravotních nákladů připadajících na jednoho obyvatele daného věku, přičemž rozlišujeme zvláště věkově specifické náklady na zdravotnictví pro muže a ženy. Předpokládáme, že tyto náklady jsou dostatečně stabilní v čase. I tak se ale může nákladová křivka v průběhu projekce měnit. Faktory, které k tomu mohou vést, podrobněji popisujeme v boxu 4.3.

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

Na druhou stranu relativní cena některých nemzdových nákladových položek, např. dovážených léčiv či zdravotnického vybavení, může právě díky reálné konvergenci klesat. Reálná konvergence totiž mimo jiné způsobuje i konvergenci domácí cenové hladiny

k zahraniční cenové hladině, a tedy apreciaci reálného měnového kurzu, což může růst zdravotních výdajů naopak brzdít. 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 2009 až 2018, přičemž pracujeme odděleně s křivkou pro muže a s křivkou pro ženy.

Stabilní nákladová křivka v čase předpokládá, že se náklady na zdravotnictví na osobu daného věku mění proporcionálně k HDP na obyvatele. Pokud by tedy nedocházelo ke změně demografické struktury, zvyšovaly by se výdaje na zdravotnictví proporcionálně k růstu ekonomiky. Všechny změny v podílu výdajů na zdravotnictví tak jsou pouze důsledkem 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. V současnosti, pokud odhlédneme od zvýšených nákladů způsobených současnou pandemickou situací, jsou výdaje zdravotních pojišťoven na úrovni 5,6 % HDP. Při realizaci střední varianty demografické projekce by celková výše nákladů hrazených z veřejného zdravotního pojištění postupně rostla až do 60. let tohoto století na úroveň vyšší o 1,1 p.b. (viz graf 4.2.1).

Příjmová strana systému veřejného zdravotního pojištění se opírá jednak o pojistné placené

<sup>40</sup> Viz ČSÚ (2021): Výsledky zdravotnických účtů ČR 2010–2019.



zaměstnanci, zaměstnavateli a osobami samostatně výdělečně činnými či osobami bez zdanitelných příjmů, jednak o pojistné placené státem za tzv. státní pojištění, tj. zejména děti, studenty, starobní a invalidní důchodce, nezaměstnané atd. Platby za státní pojištění 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. Pojistné hrazené státem za tzv. státní pojištění se však podle našeho odhadu letos výrazně zvýší, kvůli značnému navýšení vyměřovacího základu pro platbu zdravotního pojištění za státní pojištění.

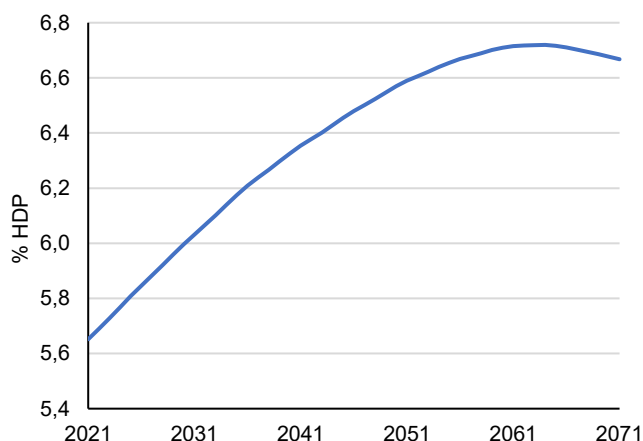
Kvůli zmírnění propadu příjmů a zároveň kvůli zvýšení výdajů systému veřejného zdravotního pojištění v souvislosti s pandemií COVID-19 se od loňského roku zvýšil vyměřovací základ pro platbu zdravotního pojištění za státní pojištění z 23 % na 36 % průměrné mzdy. Pro období po roce 2021 nebyly ale zatím přijaty žádné mechanismy, které by platby za státní pojištění dál upravovaly. Předpokládáme tedy, že vyměřovací základ zůstane nezměněn na 13 088 Kč po období příštích dvaceti let, kdy jeho poměr k průměrné mzdě postupně klesne zpět na původních 23 %. Po zbytek projekce pak předpokládáme, že vyměřovací základ pro státní pojištění poroste stejným tempem jako průměrná mzda. Po výrazném růstu v prvních letech projekce se tak

budou platby za státní pojištění v příštích 20 letech snižovat až k 1,6 % HDP. V posledních letech projekce se příjmy z pojistného hrazené státem díky demografickému vývoji kolem roku 2060 zvýší až na téměř 1,9 % HDP. Ve druhé polovině projekce se u plateb hrazených státem projeví efekt stárnutí obyvatel a s ním spojený nárůst počtu starobních důchodců (viz graf 4.2.2).<sup>41</sup>

Naše projekce pro oblast zdravotnictví 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 výdajů pojišťoven, zatímco příjmy za státní pojištění v důsledku výrazného růstu vyměřovacího základu vzrostou z loňských 1,4 % na 2,3 % HDP v roce 2021.

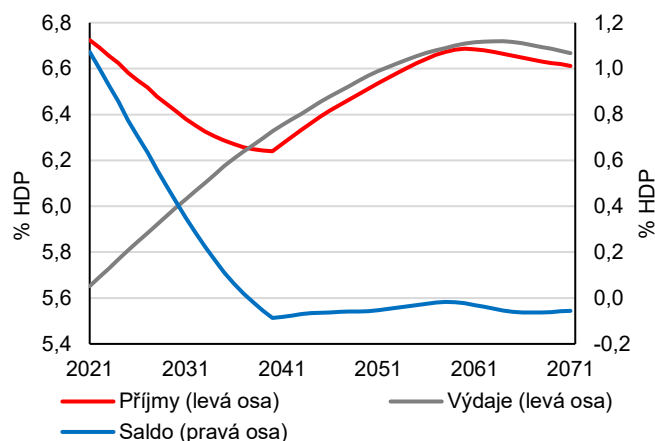
Celkový příjem do systému, který letos dosáhne 6,8 % HDP, bude za předpokladu nezměněného vyměřovacího základu pro platby za státní pojištění postupně klesat až k 6,2 % HDP ve 40. letech. Následně ovšem opět poroste až na přibližně 6,7 % HDP o 20 let později. Při naplnění střední varianty demografické projekce tak – odhlédneme-li od krátkodobých výdajů spojených s pandemií COVID-19 – bude systém veřejného zdravotního pojištění v mírném přebytku, především díky zvýšeným platbám zdravotního pojištění za státní pojištění. Tento přebytek bude postupně klesat z 1 % HDP v roce 2022 až k nule v horizontu dalších 20 let. Po zbytek projekce pak bude systém veřejného zdravotního pojištění vykazovat deficitů okolo 0,1 % HDP ročně.

**Graf 4.2.1 Podíl veřejných výdajů na zdravotnictví na HDP (v %)**



Zdroj: ČSÚ (2021); výpočty NRR.

**Graf 4.2.2 Strukturální saldo systému veřejného zdravotnictví**



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

<sup>41</sup> Oproti skutečnému saldu strukturální saldo nezachycuje vliv jednorázových výdajů v souvislosti s pandemií COVID-19 a snížení příjmů v důsledku pozice v hospodářském cyklu.

**Box 4.3 Zdravotnictví – alternativní přístupy k modelování výdajového profilu<sup>42</sup>**

V této Zprávě předpokládáme, že se růst důchodu promítá do růstu počtu zdravotních výkonů rovnoměrně napříč všemi věkovými skupinami. Alternativní přístup k modelování výdajového profilu naopak předpokládá, že **důchodové elasticity jsou věkově specifické**, a zdravotní výkony pro členy jednotlivých věkových skupin tedy na daný nárůst důchodu na obyvatele reagují různě. Empirické výdajové profily v ČR naznačují, že výkony spotřebovávané mladšími skupinami rostou procentuálně pomaleji než výkony pro starší věkové skupiny, u nichž lze očekávat efektivnější absorpci dodatečných zdravotních výkonů. Opomenutí tohoto faktu by mohlo při dlouhodobé projekci vést k podhodnocení dopadu stárnutí obyvatelstva na objem zdravotních výkonů.

Jedním z dalších alternativních přístupů, které mohou ovlivňovat výdajové profily, je přístup založený na konceptu tzv. **zdravého stárnutí**. Podle tohoto konceptu se s prodlužující očekávanou délkou života prodlužuje i zdravá délka života. Vyšší náklady spojené se stárnutím se tedy postupně v čase posouvají do pozdějšího věku. Zároveň se díky vývoji zdravotnictví daří léčit některé zdravotní potíže v daném věku, nebo je alespoň odsouvat do vyššího věku.<sup>43</sup> V souladu s touto teorií by se křivka výdajového profilu měla postupně protahovat. Hypotéza zdravého stárnutí však neříká, že by jedinci v průběhu svého života spotřebovávali méně zdravotních výkonů, pouze tvrdí, že zdravotní výkony jsou od určitého věku více rozprostřeny v prodlužující se délce dožití.

Opačně může výdajový profil ovlivňovat tzv. **efekt expanze morbidity**. S prodlužováním očekávané délky života se totiž navzdory konceptu zdravého stárnutí prodlužuje období chronických zdravotních problémů před smrtí. Efekt expanze morbidity působí tak, že se sice snižuje úmrtnost, ale nesnižuje se nemocnost při daném věku. Na rozdíl od konceptu zdravého stárnutí tak efekt expanze morbidity předpokládá, že by s rostoucí očekávanou délkou života nebyly zdravotní obtíže odsouvány do vyšších věkových skupin a vedla by proto ke zvyšování výdajů pro osoby všech věkových skupin od určitého věku.

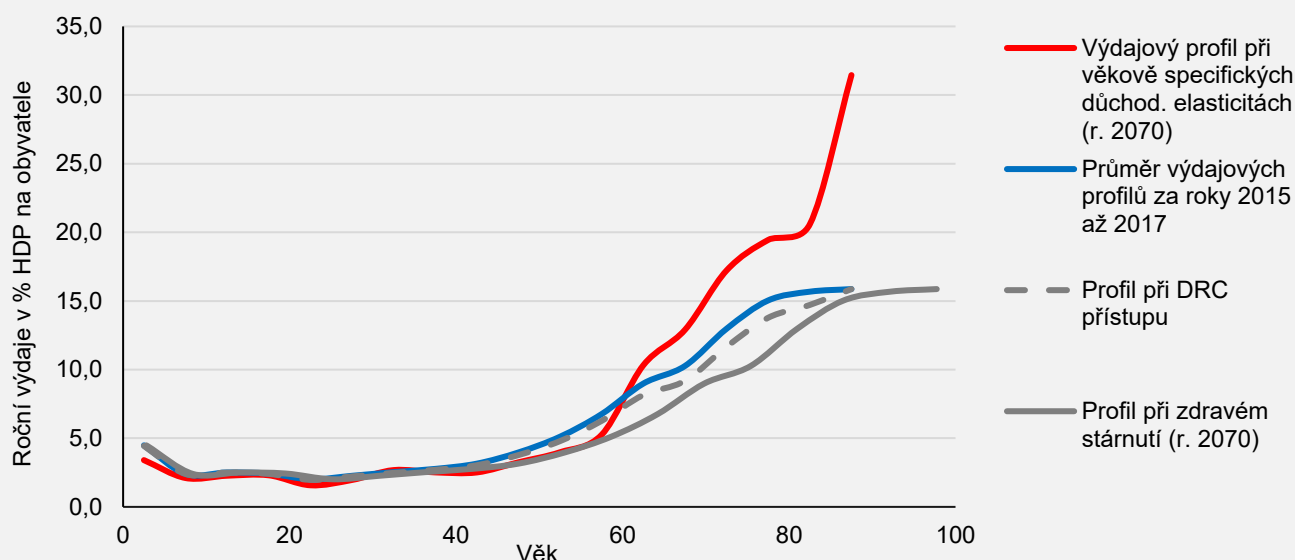
Dostupná data ukazují, že výdaje na zdravotnictví na osobu jsou poslední rok před smrtí několikanásobně vyšší než pro přeživší osobu stejného věku.<sup>44</sup> Tyto **náklady spojené se smrtí** (DRC – death related cost) částečně vysvětlují zvyšující se sklon křivky výdajového profilu u starších věkových skupin, u nichž se postupně zvyšuje podíl zemřelých. Při explicitním modelování nákladů spojených se smrtí se výdajový profil rozděluje na profil těch, kteří během předem definovaného období zemrou (obvykle je toto období určeno jako jeden rok, ovšem jedná se o arbitrární rozhodnutí, které není empiricky nijak ukotvené), a na profil přeživších (non-DRC). Tyto profily je možné získat na základě empirických dat. To je však spojeno s mnoha problémy, jako např. špatná dostupnost a kvalita dat či velká variabilita ve výši nákladů posledního roku života především pro mladší věkové skupiny. DRC výdajový profil by byl zatížen větší variabilitou než celkový výdajový profil, což by mohlo snížit spolehlivost dlouhodobých projekcí. Další možností je tedy tento výdajový profil pouze simulovat (viz graf B4.3.1). Vzhledem k tomu, že tento přístup vede k obdobným výsledkům jako přístup založený na zdravém stárnutí, jeví se jako vhodnější používat rovnou hypotézu zdravého stárnutí.

Alternativně lze vývoj výdajového profilu modelovat dle tzv. **přístupu diagnóz**. Výdaje na zdravotnictví jsou podle tohoto přístupu simulovány pomocí modelu budoucího výskytu jednotlivých druhů nemocí, resp. diagnóz v populaci a z nich plynoucích výdajů na jejich léčbu. Nejdříve se tedy modeluje pravděpodobnost výskytu diagnóz podle věku a pohlaví, následně se odvodí budoucí výdaje na zdravotní výkony vyplývající z jednotlivých diagnóz. Součinem modelované pravděpodobnosti výskytu diagnózy (podle věku) a modelovaných nákladů na léčbu této diagnózy (také modelovaných podle věku) se získá dílčí výdajový profil. Pokud bychom teoreticky měli k dispozici výdajové profily pro všechny skupiny diagnóz, byl by jejich součet opět celkovým agregovaným výdajovým profilem. Do modelů dílčích výdajových profilů však vstupuje podstatně více vstupních proměnných než do agregovaného výdajového profilu, což by místo zpřesnění projekcí mohlo za určitých podmínek vést k systematicky vychýlenému modelu. Přístup diagnóz je možný pouze s použitím diagnóz po skupinách, nikoliv po jednotlivých diagnózách, a výsledný model závisí na tom, jaký stupeň podrobnosti diagnóz použijeme. Teoreticky by bylo možné odhadnout výdajový profil pouze pro diagnózy, pro které jsou dostupná data, a kombinovat tento přístup s agregovaným výdajovým profilem sníženým o náklady na tyto diagnózy. V českých podmínkách však není tento přístup vzhledem k podstatným nepřesnostem vstupních dat vhodný.

<sup>42</sup> Kubíček (2021): Projekce veřejných výdajů na zdravotnictví – srovnání metodik pro české podmínky.

<sup>43</sup> Tato problematika souvisí i s problematikou ukazatelů zdravé délky života, u nichž je značná míra nejistot spojených především se subjektivitou vnímání zdravotního stavu a dalšími metodickými problémy těchto ukazatelů, viz např. Hlaváček a Lakotová (2019): Délka života ve zdraví.

<sup>44</sup> Např. ve studiích Yang a kol. (2003), Raitano a kol. (2007), Gastaldi-Ménager a kol. (2013).

**Graf B4.3.1 Srovnání alternativních výdajových profilů (profily pro muže)**

Zdroj: ČSÚ (2021); výpočty NRR.

Pozn.: profil při DRC přístupu v grafu představuje non-DRC výdajový profil, který je simulací výdajového profilu přeživších za předpokladu, že DRC výdaje jsou od 0 do 59 let věku 4násobkem výdajů na nejstarší skupinu a pro věky nad 59 let lineárně klesají k úrovni výdajů na nejstarší skupinu (postup zavedený v de la Maisonneuve a kol., 2013). Výdajový profil při věkově specifických důchodových elasticitách počítá s elasticitami, které jsou pro většinu věkových skupin nízké. Až do věku 59 let se elasticity většinou pohybují v rozmezí 0 až 0,4, což odpovídá situaci mezi roky 2000 a 2017, kdy navzdory růstu reálného důchodu vzrostly reálné zdravotní výdaje na členy těchto skupin pomalu. Od 60. roku věku se však elasticity rychle zvyšovaly až k jednotkové (a vyšší) pro nejstarší věkovou skupinu.

### 4.3 Peněžitě nedůchodové sociální dávky a dlouhodobá péče

Další výdajovou položkou jsou peněžitě nedůchodové sociální dávky a dlouhodobá péče. Stejně jako v minulé Zprávě simulujeme v modelu dávky, které jsou dostatečně fiskálně významné s podílem na HDP nad 0,1 %. Dále musí být u těchto dávek možné identifikovat vazbu na demografický vývoj. Těmito dvěma kritérii vyhovují výdaje na peněžitou pomoc v mateřství, rodičovský příspěvek, příspěvek na péči a příspěvek na bydlení. U výdajů na ostatní dávky, tedy dávek podpory v nezaměstnanosti, přídávky na děti, péčovské dávky, porodné a pohřebné, dávky nemocenského pojištění a dávky sociální pomoci/potřebnosti, předpokládáme udržení konstantního podílu na HDP na stávající úrovni. Nově je mezi peněžitě nedůchodové sociální dávky zařazeno také daňové zvýhodnění na vyživované děti.<sup>45</sup>

Pro simulaci výdajů na fiskálně významné sociální dávky využíváme 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. peněžitá pomoc v mateřství a rodičovský příspěvek, vyplývá vazba na demografický vývoj ze samotné konstrukce dávky. Projekce vývoje fiskálně významných dávek tedy simulujeme s využitím 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.

**U peněžitě pomoci v mateřství** lze při simulaci vycházet z konstrukce této dávky. Jako základ použijeme konstantní podíl průměrné výše dávky a výše průměrné mzdy násobený délkou pobírání této dávky. Projekce této dávky navazujeme na projekci vývoje počtu nově narozených dětí.

Výdaje na **rodičovský příspěvek** jsou navázány na vývoj počtu dětí do 4 let. V simulaci vycházíme z dat o struktuře příjemců rodičovského příspěvku dle věku dítěte, z údajů o počtu vyplacených dávek rodičovského příspěvku a počtu ukončeného čerpání příspěvku podle věku dítěte v době tohoto ukončení. Následně jsme vypočítali podíl příjemců v jednotlivých věkových kohortách a jejich průměrnou měsíční výši rodičovského příspěvku. V simulaci předpokládáme, že tento podíl společně s podílem průměrné měsíční dávky na průměrné mzdě bude

<sup>45</sup> K této změně došlo v rámci změny metodiky národního účetnictví. Z hlediska celkového deficitu veřejných institucí je nicméně tato změna rozpočtově neutrální, neboť se daňové zvýhodnění na děti nově připočítává do sociálních dávek (tj. zvýšení výdajů veřejných rozpočtů), ale ve stejné výši se zvyšují příjmy DPFO. Viz kapitolu 4.6 této Zprávy.

v čase konstantní. Rodičovský příspěvek je od roku 2020 zvýšen na 300 000 Kč.<sup>46</sup>

Při odhadu **příspěvku na péči** vycházíme z podílů osob pobírajících příspěvek v daných věkových kategoriích a v daném stupni závislosti v roce 2019 (údaje Úřadu práce ČR).<sup>47</sup> Za předpokladu stabilního podílu počtu osob pobírajících příspěvek v daném věku pak na základě demografické projekce stanovujeme celkový počet osob pobírajících příspěvek v jednotlivých stupních závislosti. Výše příspěvku na péči je nastavena podle schválených zákonů, přičemž podíl příjemců příspěvku ve 3. a 4. stupni závislosti využívajících pobytové sociální služby odhadujeme na 45 %.<sup>48</sup> Od roku 2021 pak předpokládáme stabilní podíl výše příspěvku a průměrné mzdy. Celkový objem vyplacených příspěvků poroste až nad 1,4 % HDP především v souvislosti se stárnutím populace a zvyšujícím se podílem osob starších 75 let na celkové populaci ČR.

Poslední rozpočtově významnou dávkou, kterou lze navázat na demografický vývoj, je **příspěvek na bydlení**. Příspěvek simulujeme podle vývoje v minulosti na základě údajů ČSÚ. Z nich vyplývá, že přibližně 25 % počtu vyplacených dávek příspěvku na bydlení připadá na osoby starší 65 let.<sup>49</sup> Zbylé tři čtvrtiny příjemců poté tvoří osoby mezi 18 a 64 lety. Od července 2020 jsou pro nárok na dávku hlášeny osoby skutečně žijící v domácnosti žadatele bez ohledu na jejich trvalé bydliště.

**Daňové zvýhodnění na děti** je simulováno v závislosti na vývoji počtu dětí a podílu středoškolských a vysokoškolských studentů. Vzniká na něj nárok

v případě nezletilých dětí do 18 let. Dále v případě dětí do 26 let, které mají status studenta, či ze zdravotního důvodu nejsou schopny soustavné přípravy na výkon budoucího povolání ani výkonu soustavné výdělečné činnosti. V roce 2021 byla roční výše daňového zvýhodnění 15 204 Kč na první dítě, 19 404 Kč na druhé dítě a 24 204 Kč na třetí a každé další dítě. V simulaci používáme průměr těchto hodnot, tedy 17 304 Kč.<sup>50</sup> Předpokládáme, že daňového zvýhodnění na dítě bude růst v souladu s průměrnou mzdou.

Z grafu 4.3.1 je zřejmé, že v důsledku stárnutí populace budou nejrychleji rostoucí sociální dávkou výdaje na příspěvek na péči. Výdaje na příspěvek na péči porostou po celé sledované období, a to z 0,6 % HDP nyní na téměř 1,5 % HDP v roce 2071. Tempo tohoto růstu začne zpomalovat až na konci 60. let. Výdaje na rodičovský příspěvek budou přibližně do roku 2030 klesat, dále budou do první poloviny 50. let růst a poté přijde opět období mírného poklesu. Důvodem je očekávaný vývoj počtu dětí do čtyř let věku. Objem daňového zvýhodnění na dítě bude mírně růst do roku 2060, poté začne klesat.<sup>51</sup> Celkový objem vyplacených nedůchodových sociálních dávek bude do první poloviny 30. let na konstantní úrovni přibližně 3,1 % HDP, když se budou zhruba vyrovnávat rostoucí výdaje na příspěvek na péči a klesající výdaje na rodičovský příspěvek. Následně se bude objem nedůchodových sociálních dávek zvyšovat především v důsledku rostoucích výdajů na příspěvek na péči až na 4,2 % HDP v roce 2071.

<sup>46</sup> Pro rodiče dvou a více dětí narozených současně je celková výše dávky 450 000 Kč. V modelu simulujeme rodičovský příspěvek v jednotné výši 300 000 Kč pro všechny děti. Podíl vícečetných porodů na všech porodech však podle dat ČSÚ tvořil v roce 2019 jen 1,3 % (v roce 2009 byl tento podíl 2,1 %).

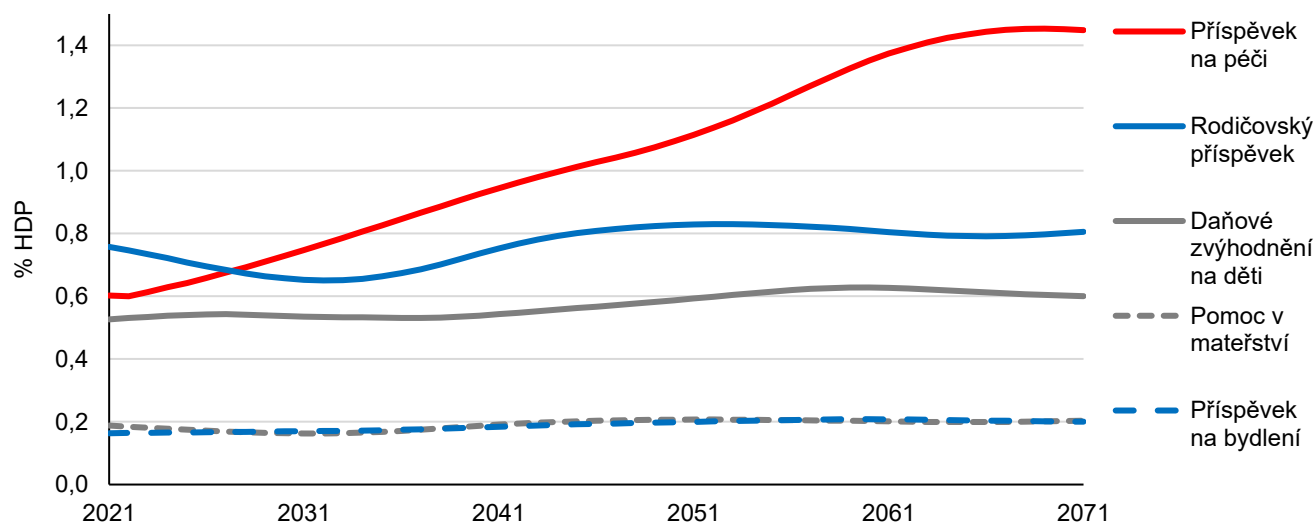
<sup>47</sup> Podíl osob pobírajících příspěvek na péči významně narůstá po dovršení 75 let. Podrobný popis způsobu výpočtu viz podkladovou studii ÚNRR (2019): Odhady nákladů příspěvku na péči v návaznosti na stárnutí populace.

<sup>48</sup> Měsíční výše příspěvku na péči činí pro osoby starší 18 let od 880 Kč v nejnižším 1. stupni závislosti až po 19 200 Kč v nejvyšším 4. stupni. Příspěvek je krom 4. stupně vyšší pro osoby mladší 18 let, naopak je ve 3. a 4. stupni závislosti nižší pro osoby, které využívají pobytové sociální služby.

<sup>49</sup> Tento údaj jsme také ověřili s využitím dat EU-SILC pro ČR z roku 2018.

<sup>50</sup> Jedná se o průměrnou výši daňového zvýhodnění pouze za první a druhé dítě.

<sup>51</sup> V legislativním procesu je návrh zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (senátní tisk 99). Podle aktuální podoby tohoto návrhu by měla být od července 2021 zvýšena dávka přídavku na dítě o 26 % a bude také zvýšena příjmová hranice pro nárok na tuto dávku z 2,7 na 3,4násobek životního minima rodiny. Naroste tedy počet příjemců této dávky. Další navrhovanou úpravou je zvýšení rozdílu mezi základní sazbou a zvýšenou výměrou z 300 Kč na 500 Kč a dále nárůst výše daňového zvýhodnění na druhé a třetí dítě.

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

Zdroj: ČSÚ (2021), MPSV (2021); výpočty NRR.

## 4.4 Školství

Podíl veřejných výdajů na školství na HDP se v roce 2020 oproti předchozímu roku zvýšil o dvě desetiny p.b. na 4,7 % HDP. Největší podíl na veřejných výdajích v oblasti školství má Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT). To ze svého rozpočtu odvádí kolem 70 % výdajů formou transferů veřejným rozpočtům místní úrovně. Kromě MŠMT na veřejné výdaje na školství přispívají 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 odvíjejí jak od růstu mezd, tak i od počtu pracovníků, který přímo závisí na počtu žáků. V projekci výdajů na školství zachycené na grafu 4.4.2 předpokládáme, že poměr počtu pedagogických a nepedagogických pracovníků na tisíc žáků v jednotlivých typech škol zůstane neměnný po dobu celého horizontu projekce. Také podíl žáků z jednotlivých věkových kategorií jsme v projekci ponechali na úrovni průměru skutečných podílů z let 2015–2019. Po počátečním zrychlení bude především ve 30. a 40. letech dynamika výdajů na veřejné školství zpomalovat vlivem demografického vývoje, kdy bude ve školství vzhledem k menšímu množství žáků potřeba méně pedagogických i nepedagogických pracovníků (viz graf 4.4.1).

Růst celkových výdajů na školství bude ale ovlivněn především dynamikou mezd pedagogických a nepedagogických pracovníků. Ty by v souladu s programovým prohlášením vlády měly do letošního roku dosáhnout 150 % své úrovně z roku 2017. Naše výpočty tak ukazují, že by se letos měla průměrná hrubá mzda zaměstnanců ve školství přiblížit

40 tisícům korun měsíčně. Jelikož neznáme ambice příští vlády týkající se vývoje mezd a platů ve školství v následujících letech, předpokládáme pro ně od roku 2022 shodnou dynamiku s průměrnou mzdou v ekonomice. Výdaje na mzdy učitelů a dalších zaměstnanců ve školství tak porostou rychleji než HDP po celé období projekce.

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 ale opačný trend než u transferů veřejným rozpočtům. Jejich podíl na celkových nákladech kapitoly během posledních let klesá. Zatímco v roce 2013 tvořily výdaje na vysoké školy téměř třetinu celkových výdajů MŠMT, v roce 2020 to bylo pouze 21 %. Do budoucna ale 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 v poměru k celkové populaci v této věkové skupině (26 %) je srovnatelný s výší tohoto ukazatele v Rakousku (27 %). Z tohoto důvodu ponecháváme pro potřeby projekce podíl studujících na celé populaci ve stejné věkové skupině na stávající úrovni. S ohledem na demografickou projekci se tak dá očekávat i přírůstek studentů, jejichž počet má být nejvyšší ve 30. letech.

V provozních výdajích vysokých škol se dynamika mezd projeví v růstu 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 odrazí na potřebě rozšiřování kapacit a vybavení vysokých škol. Převážná část provozních nákladů veřejných vysokých škol je tak

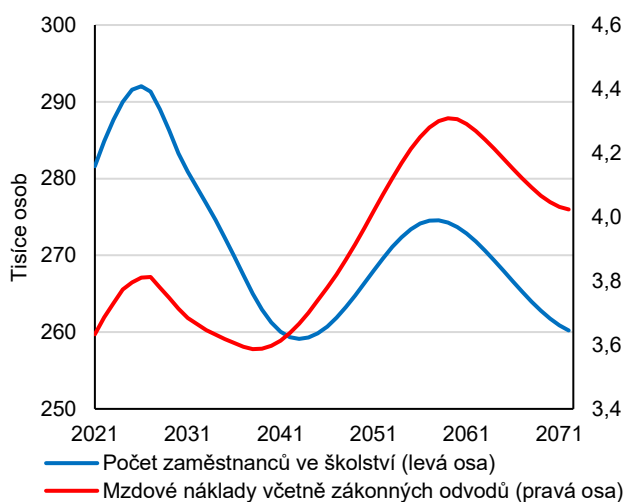


v našem modelu závislá na demografickém vývoji, u zbývajících jedné třetiny těchto nákladů pak předpokládáme jejich růst tempem shodným s růstem HDP. Do naší projekce promítáme také další výdaje na školství ve výši 1 % HDP, které zahrnují např. kapitálové výdaje či ostatní běžné výdaje, u nichž předpokládáme růst v souladu s HDP.

Očekáváme také, že v dlouhodobém horizontu vzrostou vysokým školám výdaje na výzkum a vývoj. Výše výdajů na výzkum a vývoj ze státního rozpočtu je ze dvou třetin ovlivněna růstem mezd ve školství, třetina nákladů pak poroste v souladu s reálným HDP<sup>52</sup>, což vede k tomu, že výdaje na výzkum a vývoj v naší projekci rostou rychleji než ekonomika jako celek.

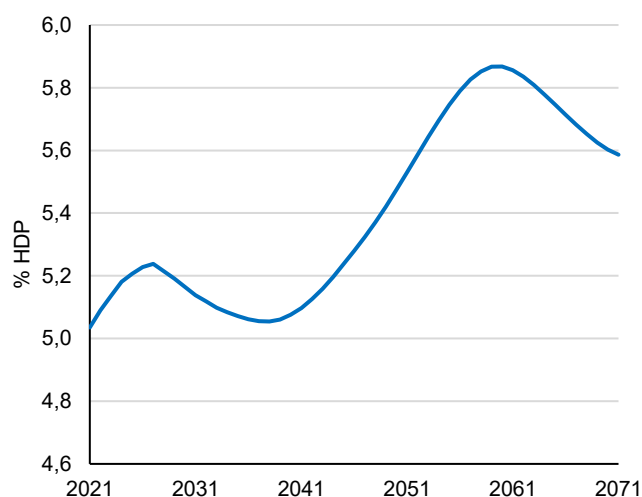
Souhrnné výdaje na školství v reálném vyjádření se budou zvyšovat po celou dobu zahrnutou do projekce. Ve vztahu k HDP porostou nejrychleji v následujících třech letech, kdy bude hrát roli zejména vliv rychlého zvyšování mezd ve školství. Dynamika výdajů na školství ale bude v příštích 15 letech zpomalovat vlivem demografického vývoje s tím, jak bude ve veřejných školách (mimo vysokých škol) citelně klesat počet žáků. V této době budou naopak kulminovat výdaje vysokých škol na provoz, protože počet studentů bude při zachování 26% podílu na jejich věkové kohortě nejvyšší. Dynamika výdajů na školství začne opět zrychlovat kolem roku 2040 a to až na 5,8 % HDP okolo roku 2060, avšak v posledních deseti letech naší projekce opět vlivem demografického vývoje zpomalí.

**Graf 4.4.1 Projekce počtu zaměstnanců a podíl mzdových nákladů ve školství na HDP**



Zdroj: MŠMT (2021), ČSÚ (2021); výpočty NRR.

**Graf 4.4.2 Podíl veřejných výdajů na školství na HDP (v %)**



Zdroj: MŠMT (2021), ČSÚ (2021); výpočty NRR.

## 4.5 Výdaje spojené s konvergenčními efekty a další výdaje

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

k růstu či poklesu celkových výdajů (vyjádřených v % HDP).

První skupinou výdajů, kde mohou nastat konvergenční efekty, jsou **veřejné investice**. V jejich případě projekce předpokládá postupné snižování jejich podílu na HDP. Tento vztah vychází z analýz provedených na vzorku zemí EU, které ukazují na nepřímou úměrnost vztah mezi ekonomickou vyspělostí země a podílem veřejných investic na HDP. Méně vyspělé státy zpravidla vynakládají na veřejné investice větší procento HDP. Důvodů pro tuto skutečnost je zřejmě více. Jednak v případě méně vyspělých, ale konvergujících zemí, může hrát roli snaha o eliminaci nedostatečné úrovně infrastruktury (dálnice, železnice, městská infrastruktura atd.) a z toho

<sup>52</sup> Tento předpoklad vychází ze statistiky Eurostatu (2019), podle které platby zaměstnancům tvoří dvě třetiny celkových výdajů na terciální vzdělání.

plynoucí vyšší úroveň veřejných investic. Dalším možným důvodem je vyšší relativní cenová hladina investičních statků v méně vyspělých zemích, která přímo vede k vyšší míře investic. Vyšší relativní cenová hladina investic může být způsobena ekonomickými zákonitostmi (odlišné vybavení méně vyspělých ekonomik kapitálem, prací a technologiemi), ale v neposlední řadě může být příčinou i nižší kvalita fungování veřejné správy, na což poukazují například indexy kvality vládnutí.<sup>53</sup> Projekce NRR předvídá, že s růstem hospodářské vyspělosti České republiky budou oba efekty vyprchávat, což povede k poklesu podílu veřejných investic o 0,3 % HDP na horizontu projekce (viz tabulku 4.5.1).

V případě **výdajů na obranu** sice nedochází ke konvergenčním efektům v tom smyslu, že by rostly v důsledku konvergence české ekonomiky, nicméně projekce počítá s tím, že v souladu s Konceptí výstavby Armády České republiky 2030, která byla schválena vládou 30. 10. 2019, bude Česká republika v horizontu několika let plnit své závazky vůči Severoatlantické alianci (NATO), a tedy vydávat na obranu prostředky odpovídající 2 % HDP. Projekce předpokládá stagnaci výdajů na obranu do roku 2024 a poté jejich postupný růst na úroveň 2 % HDP.<sup>54</sup>

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: statky, při jejichž výrobě dlouhodobě nedochází k růstu produktivity práce (mají-li být poskytovány ve stejné kvalitě), se v důsledku růstu mezd v ostatních odvětvích nutně stávají relativně dražšími.

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

Mimo konvergenční efekty zohledňujeme též nárůst **platby do EU**. Schválením víceletého finančního rámce na období 2021–2027 došlo mimo jiné k trvalému navýšení stropu prostředků na platby na 1,4 % hrubého národního důchodu.<sup>55</sup> Nicméně s výjimkou koronavirového roku 2020 v předchozím programovém období 2014–2020 roční platby do EU tehdy platného stropu nedosahovaly. Stejně jako v předchozích Zprávách tak nadále počítáme (ve srovnání se současností) s navýšením platby do EU o 0,1 % HDP od roku 2028.

U zbývajících výdajů ve výši 17 % HDP nepředpokládáme citlivost ani na demografický vývoj, ani na konvergenční či jiné efekty a držíme tedy jejich výši konstantní až do konce horizontu projekce. Jejich velikost je odvozena z vývoje hospodaření sektoru veřejných institucí v letech 2014–2020 a predikce MF ČR na roky 2021–2023.<sup>56</sup>

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

	2021	2031	2041	2051	2061	2071
Ostatní výdaje – výchozí úroveň	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Změny ostat. výdajů v souvislosti s konvergencí	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
<i>Veřejné investice</i>	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Výdaje na obranu</i>	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>Růst nákladovosti sektoru veřejných institucí</i>	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
<i>Nárůst platby do EU</i>	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>OSTATNÍ VÝDAJE VČETNĚ ZMĚN</b>	<b>17,0</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,8</b>

Zdroj: výpočty NRR.

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

<sup>53</sup> Viz např. World Economic Forum (2019): The Global Competitiveness Report 2019.

<sup>54</sup> MF ČR (2021): Příprava státního rozpočtu České republiky na rok 2022 a střednědobého výhledu na léta 2023 a 2024.

<sup>55</sup> Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom.

<sup>56</sup> MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky.

## 4.6 Příjmy v dlouhodobé projekci

U příjmů sektoru veřejných institucí se v dlouhodobé projekci prolínají demografické a konvergenční efekty. Příjmy veřejných rozpočtů jsou pro účely této Zprávy rozděleny do těchto 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 kapitolu 3.3) a s tím bude proporcčně růst také podíl této daně na HDP. Tento efekt převládá nad tím, že podíl pracovníků na celkové populaci bude z demografických důvodů klesat. Mzdy podle naší makroekonomické projekce porostou dostatečně rychle na to, aby pokles počtu pracovníků více než vykompenzovaly.<sup>57</sup> Očekávaný růst výnosu DPFO z aktuálních 3,2 % HDP na 3,4 % HDP ke konci projekce je tak pouze důsledkem konvergenčního vývoje (viz tabulku 4.6.1). Ve srovnání s předchozí Zprávou došlo k významnému snížení výnosu DPFO v důsledku přijetí takzvaného daňového balíčku v závěru roku 2020 (pro více informací viz box 4.4). Zároveň došlo ke změně metodiky vykazování v národním účetnictví. Nově není DPFO očištěna o daňové zvýhodnění na vyživované dítě, které je zároveň zachyceno jako sociální dávka. Změna ve výši přibližně 0,5 % HDP tedy navýšila objem daní a sociálních dávek, ale neměla vliv na celkové saldo hospodaření.

Výnos **daně z příjmů právnických osob** je značně citlivý na hospodářský cyklus, a proto jeho výše v čase kolísá. Také konstrukce daňového základu vede v případě této daně k její obtížné predikovatelnosti. V dlouhodobé projekci však od cyklických vlivů odhlížíme a z důvodu logické konzistence projektu jeme její výnos podle vývoje čistého provozního přebytku. Ten by měl vysvětlovat vývoj výnosu této daně lépe než vývoj HDP, protože právě čistý provozní přebytek je makroekonomickým protějškem čistých provozních zisků před zdaněním.<sup>58</sup> Obdobně jako v případě daně z příjmů fyzických osob se i zde budou projevovat konvergenční efekty, ale budou mít opačný důsledek. Růst podílu náhrad zaměstnancům na HDP povede nutně k poklesu podílu hrubého provozního přebytku na HDP. Podíl čistého provozního přebytku na HDP pak bude klesat ještě

výrazněji, protože předpokládáme, že podíl spotřeby fixního kapitálu na HDP zůstane zachován. V důsledku toho klesne podíl výnosu daně z příjmů právnických osob na HDP z 3,2 % na počátku projekce na 2,4 % na jejím konci.

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

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

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

<sup>57</sup> Poznamenejme, že se zde částečně odkláníme od provádění projekce striktně v souladu se současnou legislativou. Daňové předpisy často zahrnují odpochy a slevy nebo rozhodné hranice uvedené v nominálním vyjádření. Růst nominálních mezd a dalších příjmů tak může za jinak stejných okolností vést k růstu průměrné míry zdanění. To znamená, že aniž by došlo ke změně legislativy, dochází například k erozi reálné hodnoty odečitatelných položek, nastává přesun do vyšších daňových pásem a s ním spojené zdanění vyšší daňovou sazbou apod. V naší projekci však s tímto a podobnými efekty nepracujeme a předpokládáme, že bude například reálná hodnota odečitatelných položek stabilní.

<sup>58</sup> Opět odhlížíme od efektů způsobených inflací (zde by se projevil zejména při erozi reálné hodnoty daňových odpisů fixního kapitálu firem nebo při oceňování zásob).



podíl na HDP.<sup>59</sup> K jeho snížení o 0,3 p.b. oproti loňské Zprávě došlo zejména z titulu zrušení daně z nabytí nemovitých věcí. Dále došlo ke zvýšení daňových sazeb na tabákové výrobky a zároveň ke snížení sazby daně na motorovou naftu (viz box 4.4). Předpokládáný celkový dopad těchto dvou změn je rozpočtově přibližně neutrální.

**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 z vlastnictví na HDP zůstane konstantní ve výši 0,5 %.

**Ostatní příjmy** zahrnují zejména příjmy z prodeje zboží a služeb a příjmy plynoucí z EU. Úrokové

příjmy z titulu umístování přebytečné likvidity nejsou s ohledem na fungování Státní pokladny uvažovány. Podíl příjmů z prodeje zboží a služeb na HDP je v zásadě stabilní, proto je pro dlouhodobou projekci zafixován. U příjmů z EU také předpokládáme, že budou tvořit konstantní procento HDP. Vývoj těchto příjmů je však zatížen značnou mírou nejistoty, která jejich kvantifikaci dále znesnadňuje. Víceletý finanční rámec EU pro roky 2021–2027 společně s Plánem obnovy v době psaní této Zprávy ještě nejsou schváleny. Naše projekce však zahrnuje pouze příjem sektoru veřejných institucí z EU, nikoliv celkové příjmy z EU pro všechny subjekty v České republice, u kterých lze předpokládat vzhledem ke konvergenci k vyspělým ekonomikám spíše budoucí pokles.

**Tabulka 4.6.1 Podíl příjmů sektoru veřejných institucí ve vybraných letech na HDP (v %)**

	2021	2031	2041	2051	2061	2071
Daně z příjmů fyzických osob	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4
Daně z příjmů právnických osob	3,2	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	16,5	16,4	16,4	16,8	17,1	17,1
důchodové	8,5	8,7	8,9	9,0	9,1	9,2
veřejné zdravotní pojištění (bez SP)	4,5	4,6	4,7	4,8	4,8	4,8
platba za státní pojištěnce (SP)	2,3	1,8	1,6	1,8	1,9	1,8
ostatní	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Daně z výroby a dovozu	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8
Důchody z vlastnictví	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ostatní příjmy	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
<b>CELKEM PŘÍJMY</b>	<b>40,2</b>	<b>39,9</b>	<b>39,8</b>	<b>40,2</b>	<b>40,4</b>	<b>40,3</b>

Zdroj: výpočty NRR.

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

#### Box 4.4 Významné změny daní ovlivňující strukturální bilanci

Příjmy sektoru veřejných institucí od začátku roku 2021 zásadně ovlivnilo přijetí takzvaného daňového balíčku Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR v závěru roku 2020.<sup>60</sup> Nejzásadnější změny proběhly u DPFO, kde došlo ke snížení efektivní sazby daně prostřednictvím zrušení konceptu zdaňování takzvané superhrubé mzdy a současného zavedení klouzavě progresivní sazby se dvěma mezními sazbami: 15 % pro základ daně do 48násobku průměrné mzdy a 23 % pro základ daně přesahující tuto hranici. Zároveň došlo ke zvýšení základní slevy na poplatníka o 3 000 Kč na 27 840 Kč od roku 2021 a o další 3 000 Kč na 30 840 Kč od roku 2022. Odhadovaný negativní dopad úpravy DPFO v roce 2021 je dle našich výpočtů 102 mld. Kč.<sup>61</sup> Snížení daňové zátěže fyzických osob by však mělo dle MF ČR<sup>62</sup> významně podpořit spotřebu domácností, a tedy i ekonomický růst.

Předpokládáný dopad na spotřební výdaje však může být významně brzděn rostoucí mírou úspor domácností, k čemuž zřejmě dochází mimo jiné i v důsledku jejich snahy o vyhlazování spotřebních výdajů v čase. Míra úspor domácností v roce 2020 dosáhla 18,7 % a byla o 6,2 p.b. vyšší než v roce 2019. V nominálním vyjádření hrubé

<sup>59</sup> Opět se zde mírně odkláníme od striktního souladu s legislativou, protože některé spotřební daně jsou konstruovány nominální částkou na dané množství statku. Předpokládáme tedy, že legislativa se bude v dlouhém období měnit takovým způsobem, že výnos této skupiny daní se bude vyvíjet tak, jako kdyby byly všechny konstruovány jako daně *ad valorem*.

<sup>60</sup> Zákon č. 609/2020 Sb., který mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

<sup>61</sup> Pavel a Lakotová (2021): Fiskální a distribuční dopady zrušení zdaňování superhrubé mzdy.

<sup>62</sup> MF ČR (leden, 2021): Fiskální výhled České republiky, MF ČR (leden, 2021): Makroekonomická predikce České republiky.

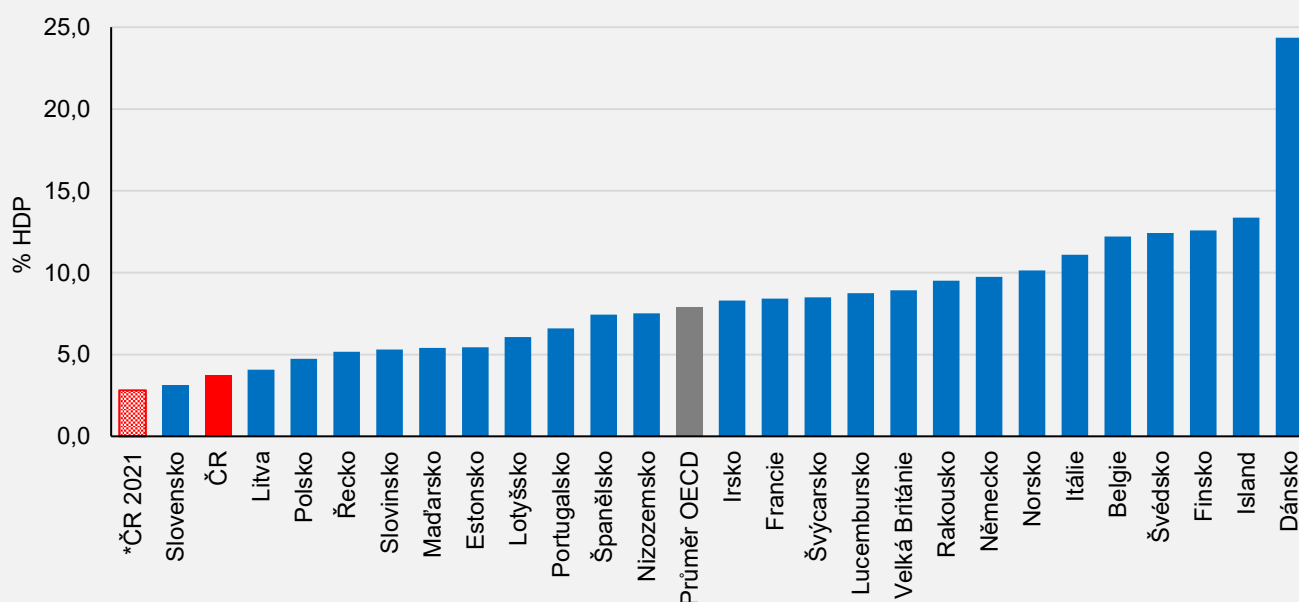
úspory domácností dosáhly 597,8 mld. Kč a meziročně se zvýšily o 217,1 mld. Kč.<sup>63</sup> Dále k růstu míry úspor přispívá rozložení celkové daňové úspory mezi jednotlivé domácnosti. Jak uvádí studie ÚNRR<sup>64</sup>, v případě domácností s nejnižšími příjmy se měsíční úspora z titulu snížení efektivní sazby DPFO pohybuje okolo 230 Kč, zatímco u domácností s nejvyššími příjmy uspořena částka převyšuje 6 200 Kč. Daňová úspora se tedy převážně soustřeďuje na domácnosti s vyššími příjmy, které prokazatelně vykazují vyšší mezní sklon k úsporám.

Součástí daňového balíčku byly také dílčí změny v oblasti spotřebních daní. Pozitivní dopady na příjmy veřejných rozpočtů by mělo mít zvýšení daňových sazeb na tabákové výrobky, a to dle odhadu MF ČR v celkové výši přibližně 5 mld. Kč. Naopak negativně, v celkové výši 5,6 mld. Kč, by na výnosy spotřebních daní mělo působit snížení sazby daně na motorovou naftu o 1 Kč/l.<sup>65</sup>

Dále byla v průběhu roku 2020, prostřednictvím zákona č. 386/2020 Sb., zrušena daň z nabytí nemovitých věcí ve výši 4 % z nabývací hodnoty. Zrušení této daně bylo přijato se zpětným účinkem k prosinci 2019 a každoroční negativní dopad na veřejné rozpočty činí více než 13 mld. Kč.

V porovnání s evropskými státy OECD měla Česká republika již v minulosti atypický daňový mix, který se s přijetím výše zmíněných daňových změn ještě více vzdaluje od praxe běžné ve vyspělých státech. Na základě dat OECD lze ukázat, že ČR již před přijetím daňového balíčku měla druhé nejnižší výnosy DPFO v poměru k HDP z evropských zemí OECD (viz graf B4.4.1).<sup>66</sup> Naopak u povinných příspěvků na sociální zabezpečení vykazuje ČR třetí nejvyšší výnos (v % HDP) po Francii a Slovinsku (viz graf B4.4.2). V případě zrušení daně z nabytí nemovitých věcí došlo k dalšímu snížení významu majetkových daní, které jsou v ČR v porovnání s ostatními evropskými státy opět velmi nízké (viz graf B4.4.3).

**Graf B4.4.1 Výnos z daní z příjmů fyzických osob**



Zdroj: OECD (2021); výpočty NRR.

Pozn. jedná se o 10letý průměr v období 2010–2019. \*Pro ilustraci je uveden predikovaný výběr DPFO v ČR v roce 2021.

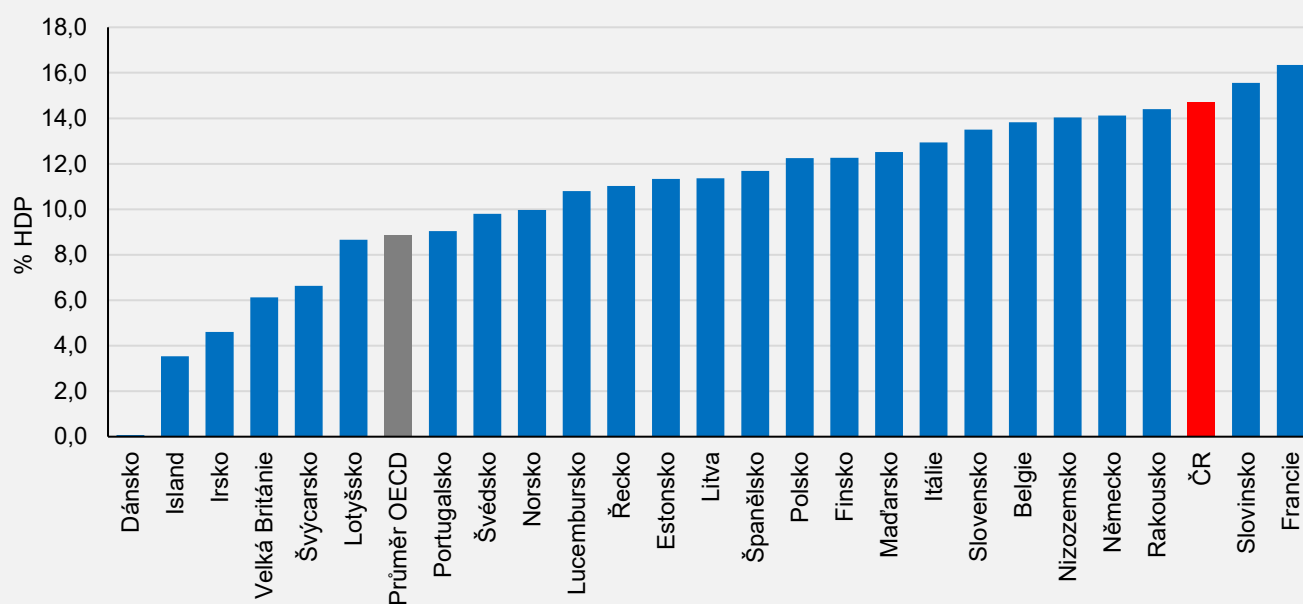
<sup>63</sup> ČSÚ (2021): Analýza čtvrtletních sektorových účtů – 4. čtvrtletí 2020.

<sup>64</sup> Pavel a Lakotová (2021): Fiskální a distribuční dopady zrušení zdaňování superhrubé mzdy.

<sup>65</sup> MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky (str. 13).

<sup>66</sup> Srovnání je však komplikované z důvodu zdanění důchodů, ke kterému dochází ve většině evropských zemí, což výnosy z DPFO zvyšuje. Podrobněji v Hlaváček a Lakotová (2019): Mezinárodní komparace výše veřejných výdajů na důchodový systém.

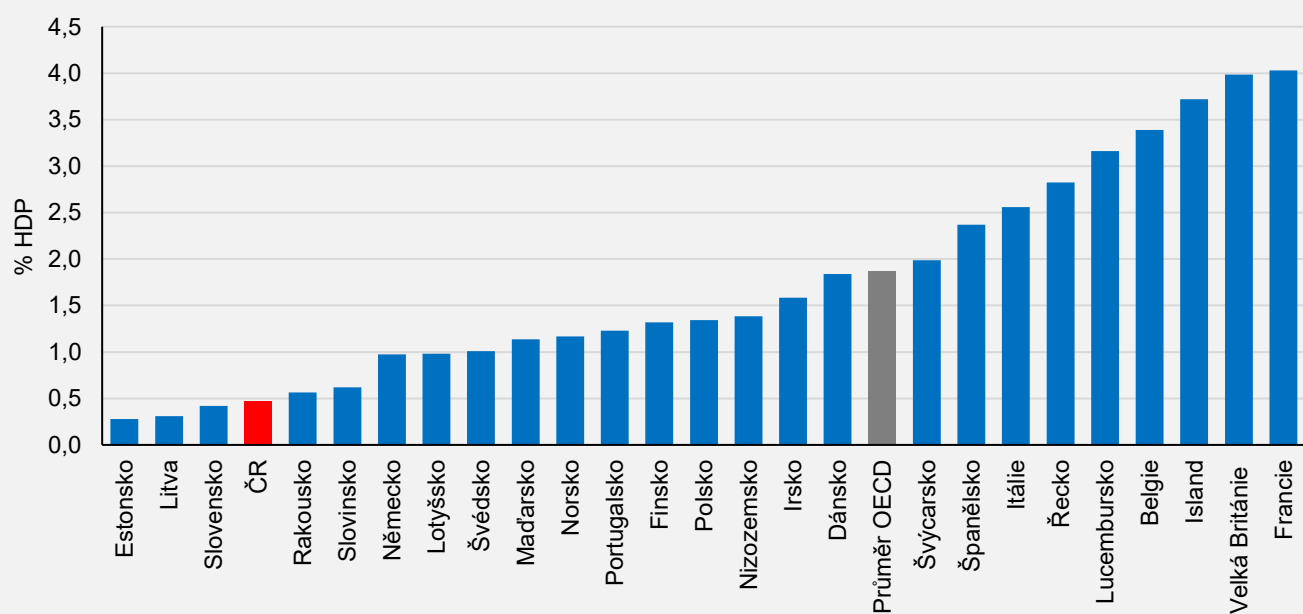
**Graf B4.4.2 Výnos z příspěvků na sociální zabezpečení**



Zdroj: OECD (2021); výpočty NRR.

Pozn.: jedná se o 10letý průměr v období 2010–2019.

**Graf B4.4.3 Výnos z majetkových daní**



Zdroj: OECD (2021); výpočty NRR.

Pozn.: jedná se o 10letý průměr v období 2010–2019.

## 5 Celkové saldo a vývoj dluhu veřejných institucí

### 5.1 Zohlednění specifické situace v letech 2021–2025

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

Koronavirová krize je však významně atypická hloubkou hospodářského poklesu, mohutnou fiskální podporou ze strany státu a zvýšením očekávaných příjmů z EU v navazujících letech. Saldo hospodaření v letech 2021 až 2025 proto bude významně záporné a dojde tak ke značnému posunu v úrovni

zadlužení sektoru veřejných institucí. Pokud bychom tento fakt nebrali v potaz, výsledky naší projekce by byly příliš optimistické. Proto jsme se rozhodli zohlednit salda hospodaření za roky 2021 až 2025 specifickým postupem.

Podíly příjmů a výdajů na HDP byly pro jednotlivé roky vypočteny obvyklým způsobem (tj. ve vztahu k potenciálnímu produktu), následně jsme však hypotetické strukturální saldo upravili o vlivy související s očekávaným propadem ekonomiky a reakcí fiskální politiky. Jednalo se zejména o cyklickou složku salda, jednorázová a přechodná opatření (v roce 2021) a odchylky některých výdajových a příjmových položek od dlouhodobých průměrů (zejména investiční výdaje a příjmy z EU). Výsledné saldo hospodaření bylo použito jako vstup pro projekci vývoje dluhové kvóty v těchto letech. V dalších letech již pracujeme pouze se strukturálním saldem.

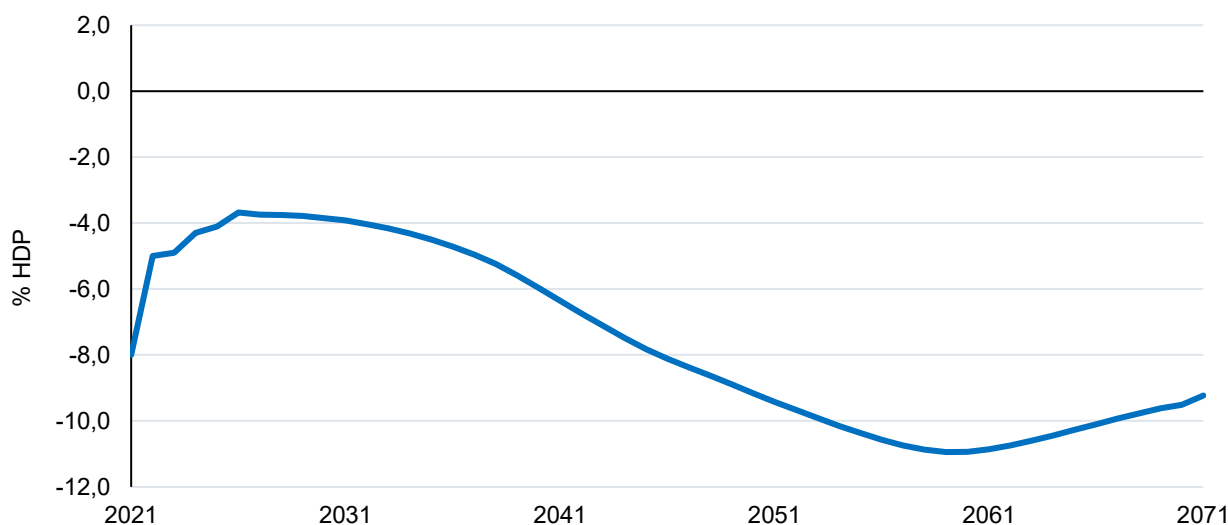
### 5.2 Primární saldo

Projekce jednotlivých příjmových a výdajových položek umožňují sestavit projekci primárního salda sektoru veřejných institucí (viz graf 5.1.1).

V celém sledovaném období ukazuje naše projekce 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 a zdravotní péči, příspěvek na péči), ale svoji

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

Graf 5.1.1: Primární saldo sektoru veřejných institucí



Zdroj: výpočty NRR.

Pozn.: pro rok 2021 je primární saldo sektoru veřejných institucí převzato z MF ČR (duben, 2021): Konvergenční program České republiky.

### 5.3 Úrokové náklady

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

Dluh sektoru veřejných institucí je v našich podmínkách tvořen převážně státním dluhem (dlouhodobě více než 90 %) a na ten se v naší projekci zaměříme. O úrokových nákladech na zbylou část dluhu sektoru veřejných institucí (např. dluhy obcí) budeme předpokládat, že se budou chovat obdobně. Státní dluh je v realitě financován celým vějířem nástrojů od neobchodovatelných přijatých zápůjček až po širokou paletu dluhových cenných papírů s odlišnými dobami do splatnosti, různými kupónovými výnosy i různými denominacemi.<sup>67</sup> V projekci jsme proto nuceni přistoupit ke zjednodušení a celý dluh sektoru veřejných institucí rozdělit na dvě části – krátkodobý dluh (tj. dluh splatný do jednoho roku) a dlouhodobý dluh. O krátkodobé části dluhu předpokládáme, že je financována za krátkodobou sazbu a každý rok musí být za aktuální sazbu refinancována. Naproti tomu o dlouhodobé části dluhu předpokládáme, že je financována pomocí dluhopisů s původní desetiletou

splatností a s kupónem, který odpovídá desetileté nominální úrokové míře (desetiletá splatnost byla zvolena proto, že jde o nejdelší splatnost, za kterou máme dostatečně dlouhou časovou řadu, jež je zároveň mezinárodně srovnatelná). Podíly krátkodobého a dlouhodobého dluhu na celkovém dluhu udržujeme konstantní na úrovni 20 %, resp. 80 %. Úroveň 20 % představuje maximální hranici pro podíl krátkodobého dluhu.<sup>68</sup>

Celkové úrokové náklady modelujeme jako součin dluhu sektoru veřejných institucí a takzvané implicitní nominální úrokové míry, která je váženým průměrem nominálních úrokových měr placených z krátkodobé a dlouhodobé části dluhu. Váha krátkodobé úrokové míry na implicitní úrokové míře je shodná s podílem krátkodobého dluhu, tj. 20 %. Krátkodobou úrokovou míru přitom budeme považovat v naší projekci za konstantní, a to na úrovni 1,8 % p.a. – tomu odpovídá reálná krátkodobá úroková míra ve výši -0,2 % p.a. (taková byla průměrná reálná tříměsíční úroková míra v letech 2005 až 2020) zvýšená o 2% inflaci.<sup>69</sup> Úročení dlouhodobé části dluhu má analogicky 80% váhu na implicitní úrokové míře. Zde ale ještě pro zjednodušení předpokládáme, že úroková míra pro dlouhodobou část dluhu je rovna desetiletému klouzavému průměru desetiletých úrokových měr v jednotlivých letech. Tímto postupem zohledňujeme skutečnost, že pro výdaje na obsluhu již vydaných desetiletých obligací není relevantní aktuální úroková míra, ale pouze úroková míra v okamžiku emise. Dále předpokládáme, že 10letá nominální úroková míra bude konvergovat v základním scénáři k úrovni 2,8 % p.a. – z toho 0,8 p.b. činí reálný úrok (opět průměr za roky 2005 až 2020) a zbytek tvoří očekávaná míra inflace. V souhrnu zvolené předpoklady vedou k tomu, že modelovaná implicitní úroková míra se do roku 2030 postupně zvyšuje až na úroveň 2,6 % p.a.

### 5.4 Vývoj dluhu

Úrokové výdaje vstupují na straně výdajů do výpočtu celkového salda sektoru veřejných institucí a prohlubují tak každoroční deficit. Ty se kumulují v dluhu sektoru veřejných institucí a narůstající dluh generuje další nárůst úrokových nákladů (viz tabulku 5.4.1 pro údaje za vybrané roky). Kumulovaný dluh sektoru veřejných institucí směřuje v padesátiletém horizontu k úrovni přibližně 334 % HDP v roce 2071 (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 294 % HDP (viz graf 5.4.1).

Kromě této verze projekce úrokových výdajů provádíme ještě alternativní projekci se zpětnou vazbou úrokové míry, ve které bereme v potaz vztah mezi výší dluhu v poměru k HDP na jedné straně a výší úroků na straně druhé. V simulaci uvažujeme, že každý procentní bod z podílu dluhu na HDP nad prahem 55 % zvyšuje aktuální 10letý reálný úrok

<sup>67</sup> Podrobněji k tomu viz MF ČR (2021): Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2020 a Morda (2019): Vývoj státního dluhu České republiky.

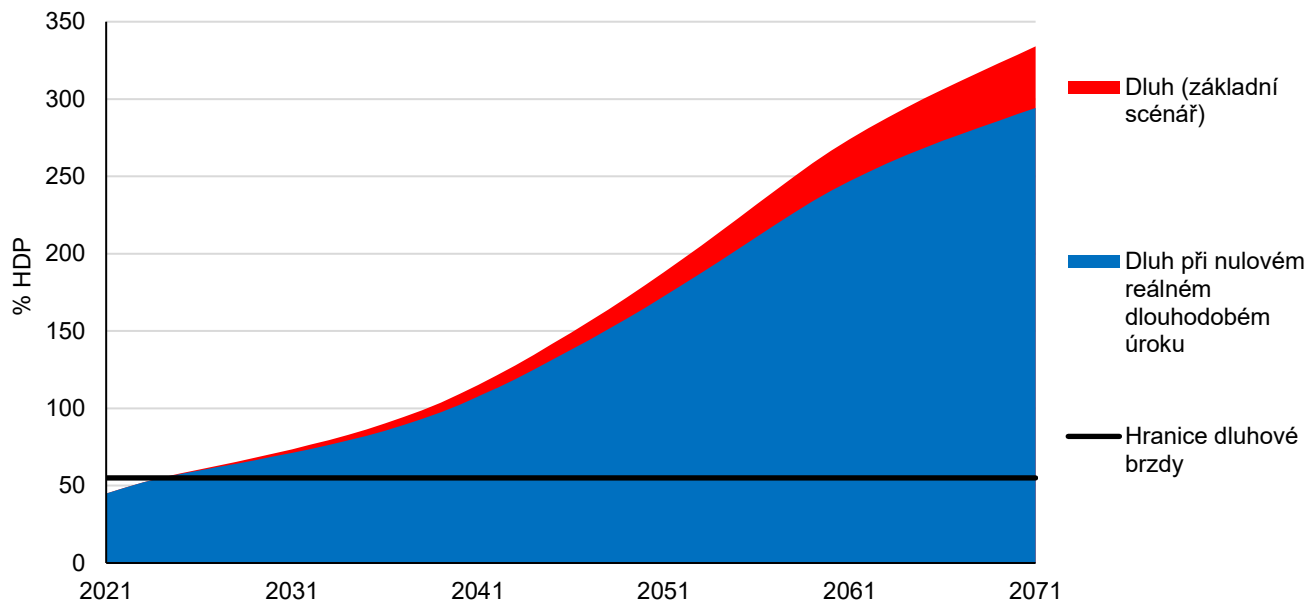
<sup>68</sup> Viz MF ČR (2020): Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2021.

<sup>69</sup> Data o nominálních úrokových mírách podle ČNB, převod na reálnou úrokovou míru jsme provedli pomocí deflátoru HDP z dat ČSÚ.

o 0,039 p.b.<sup>70</sup> Za těchto předpokladů by od roku 2024, kdy dle naší projekce dluh překročí hranici dluhové brzdy, byl růst dluhu ve srovnání se základním scénářem urychlen. Okolo roku 2040 by se dluh stal

neudržitelným a Česká republika by se dostala do dluhové pasti, neboť by implicitní úroková míra překročila tempo růstu nominálního HDP.

**Graf 5.4.1 Dluh sektoru veřejných institucí**



Zdroj: výpočty NRR.

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

	2021	2031	2041	2051	2061	2071
Úrokové náklady (základní scénář)	0,8	1,8	2,8	4,7	6,8	8,4
Saldo celkem (základní scénář)	-3,7	-5,7	-9,2	-14,1	-17,7	-17,6

Zdroj: výpočty NRR.

## 5.5 Ukazatel mezery udržitelnosti veřejných financí

Jako souhrnný ukazatel udržitelnosti či neudržitelnosti veřejných financí se používá indikátor S1, který je obecně definován jako počet procent HDP, o který se musí změnit primární strukturální saldo (v každém roce o stejný počet procent HDP) po dobu celého dopředu zvoleného období, aby na konci tohoto období dluh dosahoval předem stanovené hodnoty.<sup>71</sup>

V našem případě tedy zvolíme padesátileté období a budeme se ptát, o kolik procent HDP by muselo být primární saldo oproti naší projekci každý rok lepší, aby byl dluh sektoru veřejných institucí na konci projektovaného období na úrovni 55 % HDP, tedy na úrovni dluhové brzdy. Takto konstruovaný indikátor S1 vystihuje **mezeru udržitelnosti veřejných financí**. 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 6,98** (loňská hodnota činila 3,28). To znamená, že kdyby byl primární deficit počínaje rokem 2021 po celou dobu projekce každoročně nižší o 6,98 % HDP, směřoval by dluh v roce 2071 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 2071 dluh nepřesáhne 55 % HDP, bude muset být výraznější, než vyjadřuje výše prezentovaná hodnota ukazatele mezery udržitelnosti. Pokud budou řešení odkládána do dosažení

<sup>70</sup> Odhad penalizační přírážky viz Tománková (2020): Vliv zadlužení sektoru vládních institucí na výnosovou míru státních dluhopisů.

<sup>71</sup> Pro podrobnější popis viz Evropská komise: Evropská komise (2020): Debt Sustainability Monitor 2019.



hranice dluhové brzdy (dle projekce tedy do roku 2024), dojde k nárůstu ukazatele na 7,29.<sup>72</sup>

Poznamenejme, že obdobný ukazatel konstruovaný Evropskou komisí, který ale místo s 50letým projekčním obdobím pracuje s nekonečně dlouhým horizontem a vyjadřuje fiskální úsilí nutné k tomu, aby se diskontované příjmy a výdaje rovnaly (jedná se o ukazatel S2), uvádí pro Českou republiku v roce

2020 hodnotu 4,8 (hodnota v 2019 rovněž 4,8).<sup>73</sup> Uvedená hodnota ukazatele je příznivější než námi vypočítaná S1, což je dáno tím, že na rozdíl od našich výpočtů hodnota S2 za rok 2020 nezohledňuje změny platné od počátku roku 2021 (zrušení zdaňování superhrubé mzdy, zvýšení slevy na poplatníka), které výrazně prohlubují očekávané schodky sektoru veřejných institucí.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Takže aby dluh v roce 2071 směřoval k úrovni 55 % HDP, musel by být primární deficit počínaje rokem 2024 až do roku 2071 o 7,29 % HDP nižší.

<sup>73</sup> Evropská komise (2021): Debt Sustainability Monitor 2020 a Evropská komise (2020): Debt Sustainability Monitor 2019.

<sup>74</sup> Vzhledem k požadavku vyrovnaní výdajů a příjmů je ukazatel S2 při využití totožných dat přísnější než námi počítaná mezera udržitelnosti. Tak tomu ostatně bylo v předchozích Zprávách. Výpočet S2 dle Debt Sustainability Monitor 2020 pracuje s daty, která byla aktuální k 5. listopadu 2020. Zásadní změny v daňovém nastavení však byly schváleny v prosinci 2020. Právě zahrnutí dopadů těchto změn do S1 (a jejich nezahrnutí do S2) způsobuje, že v letošní Zprávě je S1 výrazně přísnější než S2.

## 6 Alternativní scénáře a doplňkové analýzy

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

sadu alternativních scénářů, jejichž podrobnější popis je uveden níže. Dva z alternativních scénářů jsou sestaveny ke střední variantě demografické projekce, přičemž v nich uvažujeme jednak úpravu důchodového věku, jednak optimističtější předpoklad ohledně dlouhodobého růstu ekonomiky. Další alternativní scénáře pak počítají s naplněním odlišných variant demografické projekce.

### 6.1 Svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití

První alternativní scénář spočívá v tom, že namísto aktuálně platného důchodového věku předpokládáme v souladu s § 4 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb. svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití. V takovém případě by byl důchodový věk (stejný pro muže i ženy) nastaven tak, aby pro ty, kteří ho dosáhnou, představovala jejich očekávaná doba dožití (tj. doba kterou stráví ve starobním důchodu) čtvrtinu celkového očekávaného věku dožití. Pro simulaci tohoto alternativního scénáře jsme využili projekci důchodového věku ČSÚ<sup>75</sup>, kterou jsme dále prodloužili tak, abychom mohli provést projekci až do konce našeho projekčního období (tj. do roku 2071). Předpokládáme, že do roku 2030 by se důchodový věk zvyšoval jako v základním scénáři až na hranici 65 let. Od roku 2034 by pak nastalo jeho další postupné prodlužování až na úroveň 67,9 let ke konci projekce.<sup>76</sup>

Postupné zvyšování zákonného důchodového věku bude v projekci působit směrem k nižším deficitům a nižšímu dluhu prostřednictvím několika kanálů. Jednak mírně zvýší projektovanou výši HDP, protože v důsledku pozdějších odchodů do důchodu postupně vzroste počet pracovníků v ekonomice (přibližně o 5 % v závěru projekce v porovnání se základním scénářem).<sup>77</sup> Proporcionálně s tím dojde ke zvýšení příjmů sektoru veřejných institucí. K hlavní

změně však dojde na výdajové straně veřejných rozpočtů. V rámci důchodového systému sice mírně vzrostou výdaje na invalidní důchody a díky prodloužení doby pojištění i průměrný starobní důchod. Zvyšování důchodového věku se ale projeví především v poklesu počtu vyplácených starobních důchodů, což povede k nižším výdajům na starobní důchody. Počet starobních důchodců tak bude v roce 2071 ve srovnání se základním scénářem nižší až o 11,2 %, celkové výdaje na starobní důchody pak budou nižší o 7,9 %. V menší míře se budou ve srovnání se základním scénářem snižovat i důchody vdovské a vdovecké, kde pokles počtu vdovských a vdoveckých důchodů vyplácených v souběhu převáží mírný nárůst sólo vdovských a vdoveckých důchodů. Saldo důchodového systému bude v důsledku postupného zvyšování důchodového věku od roku 2050 až do konce projekce lepší přibližně o 1,1–1,4 % HDP. Snižování deficitů důchodového systému povede k odpovídajícímu poklesu primárních deficitů a spolu s mírně vyšší úrovní HDP a nižšími úrokovými platbami povede k úrovni dluhu, která je k roku 2071 o 45 p.b. nižší než v základním scénáři (viz graf 6.2.1). Jedná se tedy o scénář s významným pozitivním dopadem na úroveň budoucího dluhu. Přesto je však patrné, že svázání důchodového věku s dobou dožití nevede samo o sobě k dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

### 6.2 Zrychlení růstu produktivity v důsledku technologického vývoje

Další alternativní scénář zachycuje vliv robotizace a digitalizace a jejich dopad na produktivitu práce. Pro posouzení tohoto vlivu sestavujeme scénář, ve kterém by produktivita práce rostla každý rok o 1 p.b. rychleji než ve scénáři základním, a to jak ve vyspělých zemích, tak i v České republice.<sup>78</sup> Takové zvýšení tempa v dlouhodobém horizontu přitom nepovažujeme za zcela realistické, protože vlny

technologických inovací v posledních desetiletích se na růstu celkové produktivity příliš intenzivně neprojevily. Realističnost tohoto alternativního scénáře se snížila také vzhledem k aktuálnímu poklesu HDP v souvislosti s pandemií COVID-19, který se projevil také v poklesu potenciálního produktu. Alternativní scénář tak spíše ilustruje citlivost projekce na akceleraci růstu produktivity práce.

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

<sup>76</sup> Existují profese, které vzhledem k jejich fyzické náročnosti nebude možné ve věku 67,9 let provozovat. V budoucnu tedy bude zřejmě nutné důchodový věk pro takovéto profese modifikovat. Podle § 4b zákona č. 582/1991 Sb. může vláda navrhnout korekci úpravy posunutí hranice důchodového věku např. právě s ohledem na tyto náročné profese.

<sup>77</sup> K nárůstu počtu pracovníků dojde i přesto, že se část osob, která bude donucena kvůli zvýšení důchodového věku odejít do starobního důchodu později, přesune před dosažením důchodového věku do důchodu invalidního.

<sup>78</sup> Viz kapitolu 3.

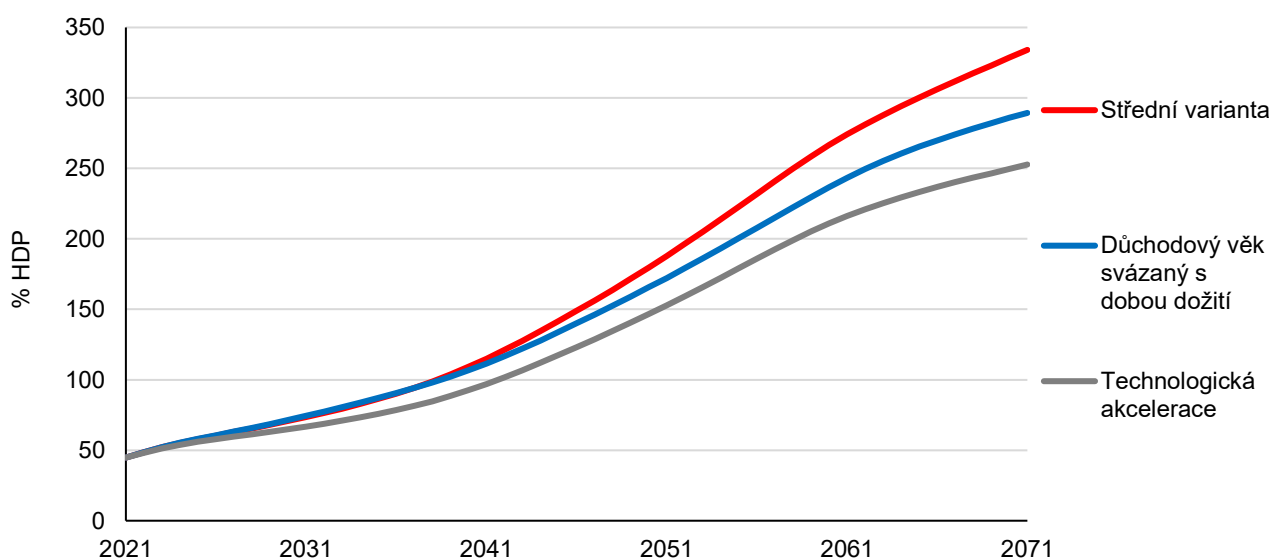
Ostatní parametry, jakými jsou tempo konvergence české ekonomiky k zahraničí či nárůst podílu náhrad pracovníkům na hrubé přidané hodnotě, ponecháváme ve scénáři technologické akcelerace stejné jako ve scénáři základním.

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

Příjmová strana rozpočtů vyjádřená v poměru k HDP není ovlivněna, protože dojde k souběžnému

zvýšení reálných příjmů a HDP. Na výdajové straně dojde ke zlepšení především v oblasti výdajů na důchody. Trvale vyšší růst reálných mezd způsobí, že důchody přiznané v předchozích letech budou zůstat za vyšší reálné mzdy více než v základním scénáři, protože zákonná valorizace důchodů pokrývá pouze polovinu z reálného růstu mezd. Díky vyššímu růstu HDP v tomto scénáři bude nižší i výše dluhu přenášeného z minulých let v poměru k HDP. Celkově je zadluženost veřejného sektoru ve srovnání se základním scénářem sice až o 81 p.b. nižší, ani tento velmi optimistický scénář však nevede sám o sobě k udržitelné trajektorii veřejných financí (viz graf 6.2.1).

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

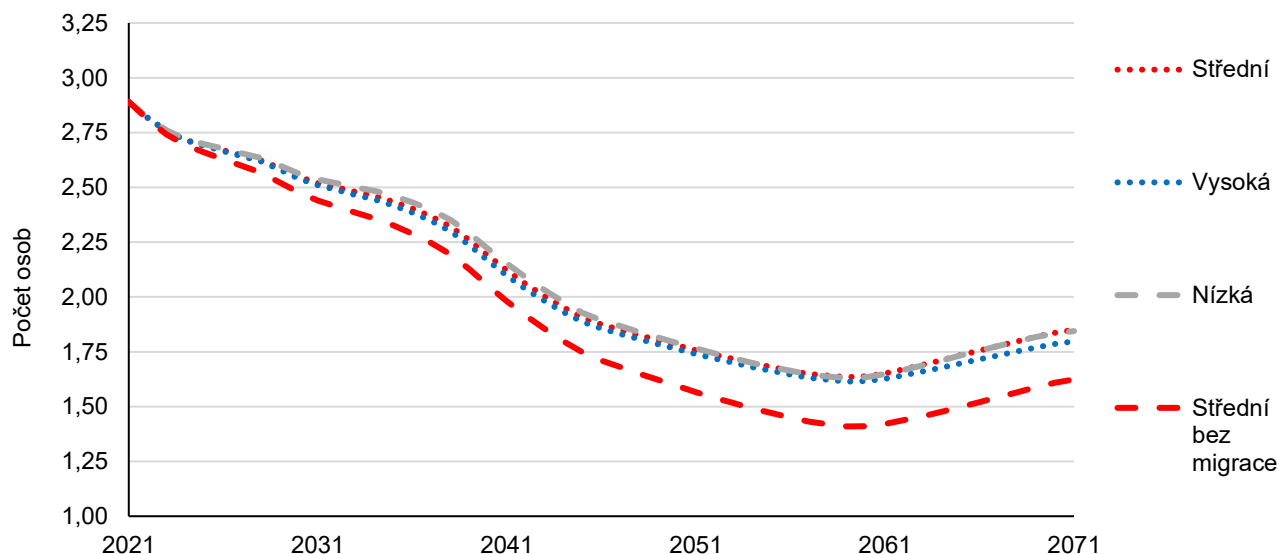


Zdroj: ČSÚ (2021), ČSSZ (2021); výpočty NRR.

### 6.3 Odlišné varianty demografické projekce

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

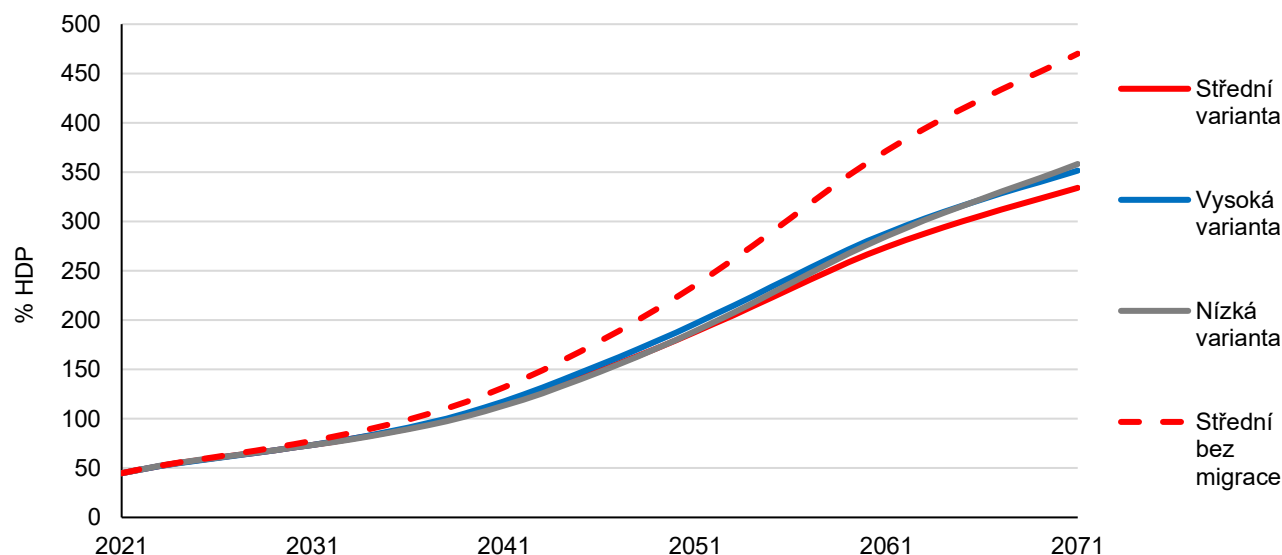
výdajové straně důchodového systému (rozdílné počty důchodců), na druhou stranu velikost populace spoluurčuje velikost ekonomiky jako takové a má tedy dopad na poměr dluhu k HDP prostřednictvím absolutní velikosti HDP. Ačkoliv se jednotlivé varianty demografické projekce v mnoha ohledech liší, střední,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

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

Zdroj: ČSÚ (2021); výpočty NRR.

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 6.3.2).

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

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

Ostatním demografickým variantám se svojí strukturou vymyká střední varianta bez migrace, ve které je vliv změny věkové struktury populace silnější než v ostatních scénářích.<sup>79</sup> Důchodový systém se v ní především kvůli výpadkům příjmů dostává do deficitů překračujících 8 % HDP ročně. Vedle toho zde

působí také vliv méně početné populace, a tedy i nižšího HDP. Projekce dluhu i kvůli tomu ke konci projekčního období míří nad 450 % HDP (viz graf 6.3.2) a jedná se tak o nejhorší průběh ze všech projektovaných variant.

<sup>79</sup> Střední varianta demografické projekce počítá s konstantním kladným migračním saldem ve výši 26 tisíc osob ročně. Kumulovaný výpadek tohoto migračního salda má proto na projektovanou strukturu populace značný dopad.

## 6.4 Mezigenerační účty v rámci důchodového systému

### 6.4.1 Generačně specifické výdaje a příjmy

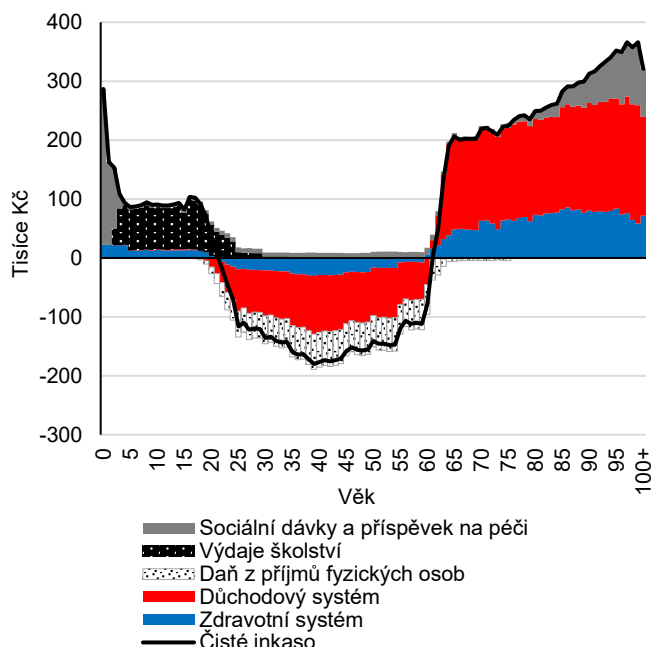
V této kapitole se zabýváme generačně specifickými výdaji a příjmy v jednotlivých letech, které ukazují rozdělení fiskálního břemene mezi generacemi. Největší generačně specifickou položku tvoří bezesporu příjmy a výdaje důchodového systému, které rozebíráme podrobněji v následující kapitole. Avšak důsledek stárnutí populace a nástup demograficky slabších ročníků do pracovního procesu nemá vliv pouze na samotný důchodový systém, projevuje se i ve výdajích na zdravotnictví či v generačně specifických sociálních dávkách. Jak je podrobněji uvedeno v boxu 6.1, za generačně specifické považujeme zhruba 45 % z celkových příjmů i výdajů veřejných rozpočtů v roce 2019. V roce 2071 však generačně specifické výdaje podle naší projekce vzrostou na 57 % celkových výdajů, zatímco generačně specifické příjmy klesnou na 43 %, což je dalším z důkazů dlouhodobé neudržitelnosti českých veřejných financí.

Graf 6.4.1 zobrazuje věkový profil příjmů a výdajů na jednu osobu daného věku. Je z něj zřejmé, že největšími příjemci benefitů jsou děti v prvním roce života především kvůli platbě mateřské a rodičovské dovolené a rovněž kvůli zvýšeným zdravotním

nákladům. Od dvou let následují benefity ze školství. Naopak lidé v produktivním věku jsou v průměru čistými plátcí, kdy jejich odvody do systému v podobě daní z příjmů a pojistného na zdravotní a sociální zabezpečení převyšují benefity, které tyto generace ze systému čerpají. Generace v poproduktivním věku jsou opět čistými příjemci, přičemž nejvíce získají z důchodového a zdravotního systému. Průměrně je tak v současnosti čistým plátcem do veřejných rozpočtů osoba ve věku mezi 22 a 60 lety.

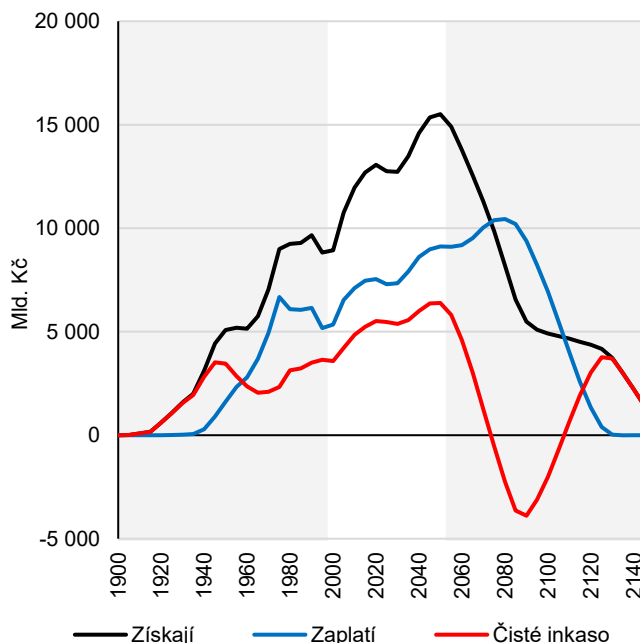
Z generačních účtů dále vyplývá, že průměrná osoba narozená v letech 2000–2004 obdrží z veřejných rozpočtů za celý život o 7,6 mil. Kč více, než do něho odvede. Avšak každý příslušník generace narozené o padesát let později obdrží při nezměněné politice o 11,8 mil. Kč více, než odvede.<sup>80</sup> Jak vyplývá z grafu 6.4.2, generace narozené až do roku 2065 jsou v rámci systému veřejných financí v naší projekci čistými příjemci. Generace narozené později jsou pak v námi definovaném období stále ekonomicky aktivní, a tedy čistými plátcí. V dlouhodobém horizontu sahajícím až za rok 2150 se ale i tato generace při nezměněné politice přemění na čisté příjemce.

**Graf 6.4.1 Platby a výnosy na osobu v daném věku v roce 2019**



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

**Graf 6.4.2 Platby a výnosy veřejných rozpočtů dané generace<sup>81</sup>**



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

<sup>80</sup> Příjmy a výdaje jsou vyjádřeny v reálném vyjádření v cenách roku 2020 a jsou diskontovány reálnou úrokovou mírou ve výši 1 %.

<sup>81</sup> Údaje v grafech v kapitolách 6.4.1 a 6.4.2 zachycující období 1900–2150 (resp. 1950–2100) jsou v cenách roku 2020; diskontováno 1% reálnou úrokovou sazbou. Osa x znázorňuje jednotlivé generace podle pětiletí jejich narození. Šedou barvou jsou zvýrazněny generace, u kterých buď není zahrnuta celá jejich pracovní kariéra, nebo není pokryto celé období jejich čerpání důchodů.

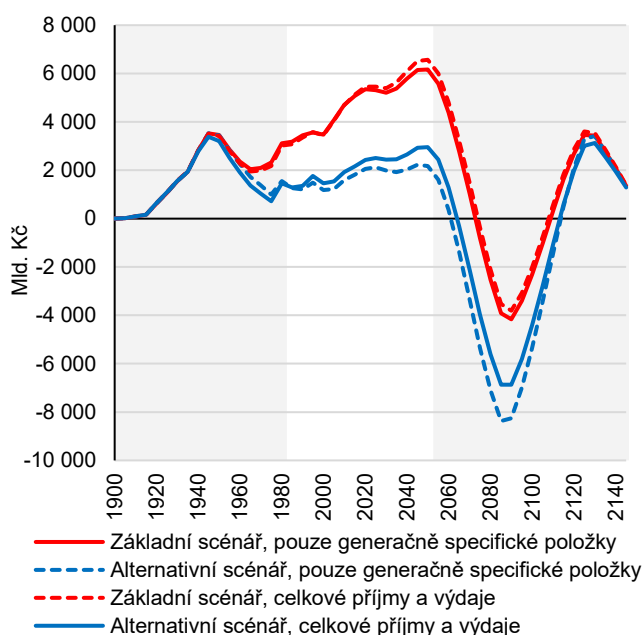
Graf 6.4.3 ukazuje, jak by se změnilo čisté inkaso jednotlivých generací za předpokladu vyššího zdanění sazbou, při které až do roku 2071 zůstane dluh sektoru veřejných institucí na úrovni dluhové brzdy (55 % HDP). Uvažujeme při tom, že by ke zvýšení daňové zátěže došlo od roku 2025, tedy hned po dosažení hranice dluhové brzdy. Vezmeme-li v úvahu pouze generačně specifické příjmy a výdaje, muselo by dojít ke zvýšení daňové zátěže o 40 %, a to buď přímo prostřednictvím zdanění příjmů fyzických osob, nebo v kombinaci s pojistným na sociální či zdravotní zabezpečení. V tomto případě by vzrostlo čisté inkaso všem generacím od roku 1950, přičemž zátěž by se zvýšila pro generace narozené po roce 1990.

Ve druhém případě bereme v úvahu všechny příjmy a výdaje včetně generačně nespecifických položek, které přepočítáme na jednotlivé generace. V tomto

případě by bylo zvýšení daňové zátěže menší (okolo 20 %), avšak týkalo by se všech daní, nejen daní odváděných z příjmů, ale i například daní ze spotřeby. Zvýšení daňové zátěže by tak dopadlo i na dřívější generace, které nejsou v roce 2025 ekonomicky aktivní.

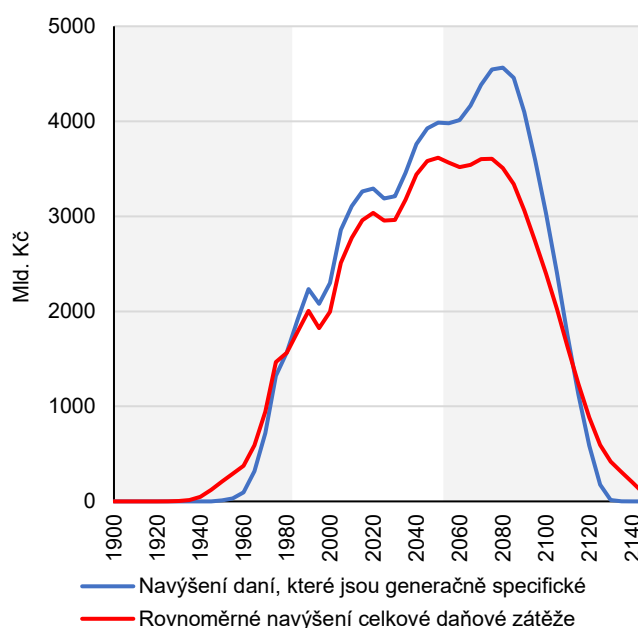
V obou případech je však z porovnání základního scénáře, ve kterém k žádné změně nedojde, s alternativním scénářem udržitelných financí zřejmé, že největší břemeno ponесou budoucí generace, zejména pak ty, které se narodí později než ve 40. letech tohoto století (graf 6.4.4). V době, kdy budou právě tyto generace ekonomicky aktivní, dojde k výraznému stárnutí obyvatelstva, které povede jak ke zvýšení celkových výdajů na důchody (viz kapitulu 6.4.2), tak i ke zvýšeným výdajům ve zdravotnictví a na sociální dávky.

**Graf 6.4.3 Čisté inkaso jednotlivých generací, základní a alternativní scénář<sup>81</sup>**



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

**Graf 6.4.4 Zvýšené inkaso, rozdíl mezi základním a alternativním scénářem<sup>81</sup>**



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

### Box 6.1 Metodika mezigeneračních účtů

V loňské Zprávě jsme se poprvé věnovali sestavování mezigeneračních účtů. Takto se dají označit souhrnné účty, které ukazují, kolik průměrný člověk dané generace zaplatí po celou délku svého života na daních a zákonem pojistném do veřejných rozpočtů a také kolik z nich získá ve formě různých dávek a příspěvků. V letošní Zprávě jsme způsob sestavení mezigeneračních účtů významným způsobem rozšířili. V tomto boxu podrobněji přibližujeme metodiku, kterou k výpočtu mezigeneračních účtů používáme.

Generační účty sestavujeme pro roky 2000 až 2150. Údaje za období 2000–2019 odrážejí skutečné příjmy a výdaje v členění podle věku. Pro období 2020–2150 se pak jedná o naše projekce, které jsou konzistentně provázány s projekcemi z této Zprávy. V úvahu nebereme příjmy a výdaje před rokem 2000. Výchozí dluh z roku 2000 přiřazujeme generacím narozeným před rokem 2000, přičemž předpokládáme, že toto břemeno jde na vrub



budoucím generacím narozeným po roce 2000. Platby nebo saldo současné generace, které získala (např. školské vzdělání) se také počítají až od roku 2000.

Významnou roli v tvorbě mezigeneračních účtů hraje demografická projekce. Ta je založená na upravené střední demografické projekci ČSÚ mezi lety 2022 až 2100 (viz kapitulu 3.2 této Zprávy). Tento horizont pak prodlužujeme o dalších 50 let za předpokladu stability parametrů úmrtnosti, plodnosti a míry migrace v závěru demografické projekce ČSÚ.

V generačních účtech sledujeme strukturu příjmů a výdajů podle věku a pohlaví v pětiletých věkových kohortách. Časový horizont a kratší věkové kohorty (v loňské Zprávě jsme použili desetileté kohorty), nám umožňují identifikovat vícero generací. První generací, kterou jsme na sklonku jejího života zachytili, je ta narozená v letech 1900 až 1905, jejímž příslušníkům bylo v roce 2000 více než 100 let. Poslední generaci naší projekce pak tvoří děti, které se narodí v letech 2145 až 2150. Je zřejmé, že pro nejstarší generace nepokrýváme celé jejich životní příspěvky do veřejných rozpočtů a započítáváme u nich pouze čerpání důchodů. Naopak poslední sledovaná generace v produktivním věku do veřejných rozpočtů především přispívá, její čerpání různých výdajů je omezené. Generací, které pokrýváme po celou dobu od jejich narození až po úmrtí, zachycujeme hned několik. Jsou to generace narozené mezi lety 2000 a 2050.

Výpočet mezigeneračních účtů opíráme o dlouhodobou makroekonomickou projekci, která vychází z předpokladu konvergence HDP na pracovníka k rakouským hodnotám (kapitola 3.1). Modelování provádíme v reálných cenách (reálný HDP a reálné mzdy) na potenciálním HDP, avšak pro roky 2000 až 2019 uvádíme skutečnost. V projekci příjmů jsme vycházeli z výpočtu příjmů rozdělených podle jednotlivých generací. Podíly průměrných mezd jednotlivých ročníků jsme v čase ponechali neměnné na průměru poslední dekády, míry participace a cyklicky očištěné míry nezaměstnanosti jsme aproximovali se zohledněním měnícího se věku odchodu do důchodu.

V modelu porovnáváme příjmy jednotlivých generací s jejich výdaji. Oproti minulé Zprávě, kde jsme sestavovali mezigenerační účty pouze pro důchodový systém, jsme nově přidali i další generačně specifické výdaje, jako jsou výdaje na zdravotnictví, školství či peněžité nedůchodové sociální dávky. Podporu v mateřství a rodičovský příspěvek jsme přičetli k dobru generaci dětí, na které jsou tyto dávky přímo vázané. Příjmy a výdaje, které nejsou generačně specifické nebo je tato specifická těžce odhadnutelná (např. příjmy ze spotřební daně, výdaje na armádu), jsme v daném roce rozložili mezi všechny generace rovnoměrně. Celkově jsme byli schopni generačně specifikovat okolo 45 % příjmů i výdajů vládních institucí.

**Tabulka B6.1.1 Generačně specifické příjmy do veřejných rozpočtů (výdaje jednotlivých generací)**

Generačně specifické příjmy	Proměnné vstupující do modelu	Podíl na příjmech veřejných institucí v roce 2019 (v %)
Platby pojistného na sociální zabezpečení	Objem mezd, sazba pojistného na důchodové zabezpečení	22,2
Platby pojistného zdravotního pojištění (bez státních pojištěnců)	Objem mezd, sazba pojistného zdravotního pojištění	10,7
Daň z příjmů fyzických osob	Objem mezd, efektivní sazba daně	13,1

Zdroj: ČSÚ (2021), MPSV (2021), ÚZIS ČR (2000–2021); výpočty NRR.

Tabulka B6.1.2 Generačně specifické výdaje veřejných rozpočtů (příjmy jednotlivých generací)

Generačně specifické výdaje	Proměnné vstupující do modelu	Podíl na výdajích veřejných institucí v roce 2019 (v %)
Důchody (starobní, invalidní, vdovské/vdovecké, sirotčí)	Počet důchodců, výše důchodů	19,3
Zdravotnictví (náklady zdravotních pojišťoven)	Věkově specifický profil zdravotních nákladů	13,4
Školství (bez výdajů na výzkum a vývoj)	Počet žáků, mzdy učitelů	6,9
Peněžité nedůchodové sociální dávky	Průměrná mzda, objem mezd, počet žen na rodičovské dovolené podle věku dítěte, počet zaměstnaných, počet pronesaných dnů, počet žáků	6,0
Příspěvek na péči	Počet osob pobírající příspěvek, výše příspěvku dle stupně závislosti, průměrná mzda	1,3

Zdroj: ČSÚ (2021), MPSV (2021), ÚZIS ČR (2000–2021); výpočty NRR.

## 6.4.2 Mezigenerační účty a důchodový systém

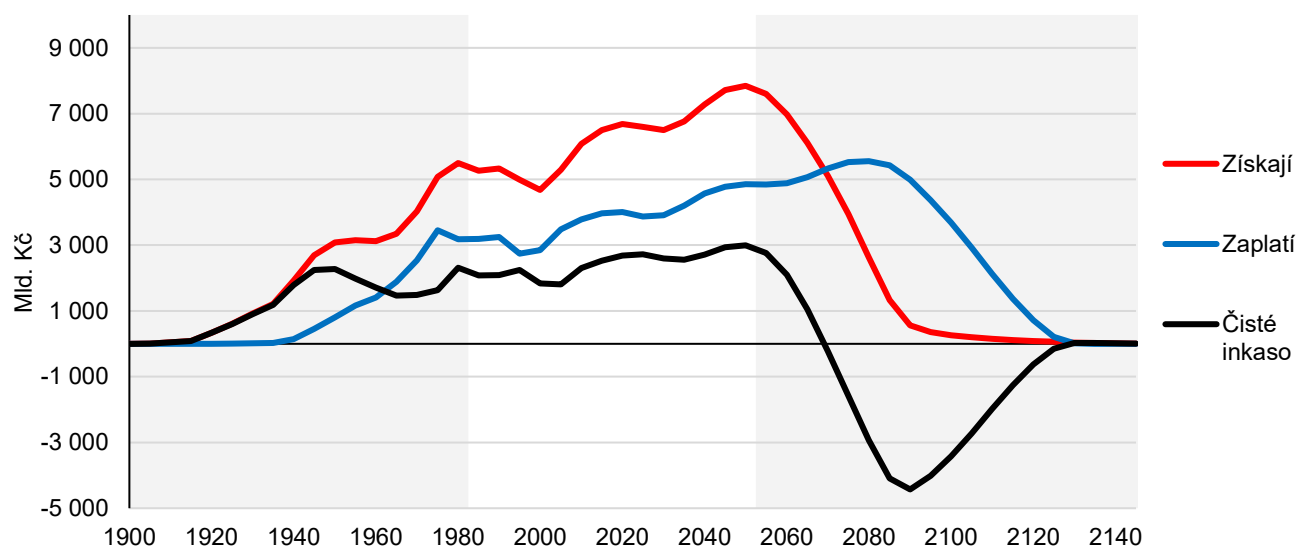
V předchozí kapitole jsme sestavili mezigenerační účty pro co nejširší množinu generačně specifických příjmů a výdajů domácností. Pro diskusi ohledně dopadů případné reformy důchodového systému na různé generace je vhodné v rámci těchto generačních účtů zkoumat specificky příjmy a výdaje důchodového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

Důchodový systém v ČR je z velké části založen na solidaritě mezi generacemi, kdy pojistné na sociální zabezpečení, které odvádí ekonomicky aktivní generace, je použito přímo na 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 metodiku propočtu těchto výdajů uvedenou v kapitole 4.1 této Zprávy.<sup>82</sup> Uvažujeme výdaje na starobní, invalidní, vdovské, vdovecké, jakož i sirotčí důchody. V projekci příjmů důchodového systému po jednotlivých generacích jsme vyšli z metodiky výpočtu těchto příjmů pro celý důchodový systém (viz kapitolu 4.6 této Zprávy). Následně jsme tyto příspěvky do

důchodového systému rozdělili podle jednotlivých generací na základě objemu vyplácených mezd. Podíl mzdy generace určitého věku vůči průměrné mzdě v celé ekonomice, stejně tak jako míry participace a cyklicky očištěné míry nezaměstnanosti jednotlivých ročníků jsme ponechali v čase neměnné. V základním scénáři předpokládáme shodné nastavení parametrů důchodového systému, jako jsme uvažovali v našich projekcích v kapitole 4.1. Propočítáváme zde, kolik jednotlivé generace v období 2000–2150 do důchodového systému celkově zaplatí a kolik ze starobních, invalidních a dalších důchodů naopak získají (viz graf 6.4.5).<sup>83</sup> Výše čistého inkasa (vyplacené důchody minus platby pojistného na sociální zabezpečení) z důchodového systému pro jednotlivé generace je tak určena výší důchodů na jednoho důchodce, odráží ale také relativní početnost dané generace, její očekávanou dobu dožití i věk odchodu do důchodu. Nyní relativně starší generace v období 2000–2150 již do systému nepříspěvají a pouze čerpají důchody (levá část grafu). 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 (pravá část grafu).

<sup>82</sup> Viz také podkladovou studii ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému.

<sup>83</sup> Příjmy a výdaje jsou vyjádřeny v reálném vyjádření (ceny roku 2020) a jsou diskontovány reálnou úrokovou mírou ve výši 1 %.

**Graf 6.4.5 Příspěvky a čerpání jednotlivých generací do důchodového systému<sup>81</sup>**

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

Generace, pro které pokrýváme celý jejich pracovní a důchodový cyklus, začínají generací narozenou v roce 1980 a končí generací roku 2050. Všechny z těchto generací získají z důchodového systému více, než do něj zaplatí. Relativně mladší generace získají více, což je dáno především kombinací jejich vyššího očekávaného dožití a zastropování důchodového věku na 65 let. Vyšší čisté inkaso těchto generací je dáno také jejich vyšší úrovní reálných důchodů. Propočet uvedený v grafu 6.4.5 nebere nicméně v úvahu to, že současné nastavení důchodového systému je dlouhodobě neudržitelné a že vede k eskalaci veřejného dluhu, jak je popsáno v kapitole 5. Úvahy o případné reformě důchodového systému proto nastolují otázku, které generace ponесou břímě této reformy nejvíce a zda tato reforma asymetricky nezatíží některé generace více než jiné. Rovněž není jisté, zda oddalování důchodové reformy nedopadne především na mladší generace výrazně více než na generace starší.

Proto jsme sestavili sadu jednoduchých možných alternativ, které konstruujeme tak, aby byl v roce 2071 kumulovaný deficit důchodového systému vyrovnaný. Existuje několik možností, jak k tomuto výsledku dospět. Jednou z nich je posun důchodového věku (viz kapitolu 6.1). Kromě toho lze přistoupit k úpravě příjmové strany důchodového systému (nárůst sazby pojistného na sociální zabezpečení), nebo k úpravě výdajové strany (snížení náhradového poměru, a tedy snížení důchodů), případně jejich kombinaci. Níže uvažujeme odděleně dvě varianty: jednak situaci, kdy roste pouze sazba

pojistného na sociální zabezpečení a důchody zůstávají poměrově k průměrné mzdě stejné jako v základním scénáři (graf 6.4.6), jednak situaci, kdy naopak zůstává sazba pojistného na stávající úrovni a důchody vůči mzdě relativně klesají, resp. se snižuje náhradový poměr (graf 6.4.7).

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. Tato alternativa vede k tomu, že jsou sazby důchodového pojištění až do roku 2030 v zásadě stabilní zhruba na úrovni 30 % příjmů, tedy pouze mírně výše než je stávající sazba 28 %. Následně ale z důvodu zvyšování počtu důchodců rostou až nad 43 % v roce 2060. To znamená, že by ekonomicky aktivní generace čelily v roce 2060 o 15 p.b. větší zátěži na důchodovém pojištění než nyní pracující generace, která v té době bude důchody pobírat. Naopak ponechání stávající sazby důchodového pojištění by znamenalo, že by se důchody kolem roku 2060 musely snížit ze současné úrovně cca 41 % průměrné mzdy až na 26 %. 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 2071 důchodový systém v rovnováze.<sup>84</sup> Alternativy 2 a 3 se od sebe navzájem liší tím, od kdy v nich dochází k nárůstu sazby

<sup>84</sup> Tyto alternativy jsou tedy nastaveny tak, aby se čistá současná hodnota příjmů důchodového systému za roky 2021–2071 rovnala čisté současné hodnotě výdajů důchodového systému za stejné období. Na rozdíl od alternativy 1, ve které je důchodový systém stabilní na celém horizontu 2021–2150, v alternativách 2 a 3 nemusí být důchodový systém po roce 2071 nutně stabilní.

důchodového pojištění, resp. k poklesu náhradového poměru. V alternativě 2 uvažujeme zvýšení sazby od roku 2025, tedy rok poté, co dojde k dosažení hranice dluhové brzdy. V alternativě 3 pak ke zvýšení sazby dochází v roce 2040, kdy dle naší projekce překročí úroková sazba růst nominálního HDP a kdy by se dluh stal neudržitelným (tj. v situaci, kdy úroková sazba vzroste v reakci na rostoucí zadlužení a k udržení stability veřejných financí nebudou stačit ani vyrovnané primární deficity; viz kapitolu 5.4). 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 37,1 %, 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 celkové makroekonomické výkonnosti (viz mezinárodní srovnání výnosů z příspěvků na sociální zabezpečení v grafu B4.4.2 v boxu 4.4).

Z grafu 6.4.5 vyplývá, že by zvýšení sazeb důchodového pojištění zatížilo především mladší generace. Tyto dopady jsou největší v alternativách 1 a 3, kdy mnohem více zasahují nedávno narozené a budoucí generace oproti těm narozeným před přelomem milénia. Dřívější zvýšení sazeb je napříč generacemi o něco spravedlivější než ostatní alternativy, protože

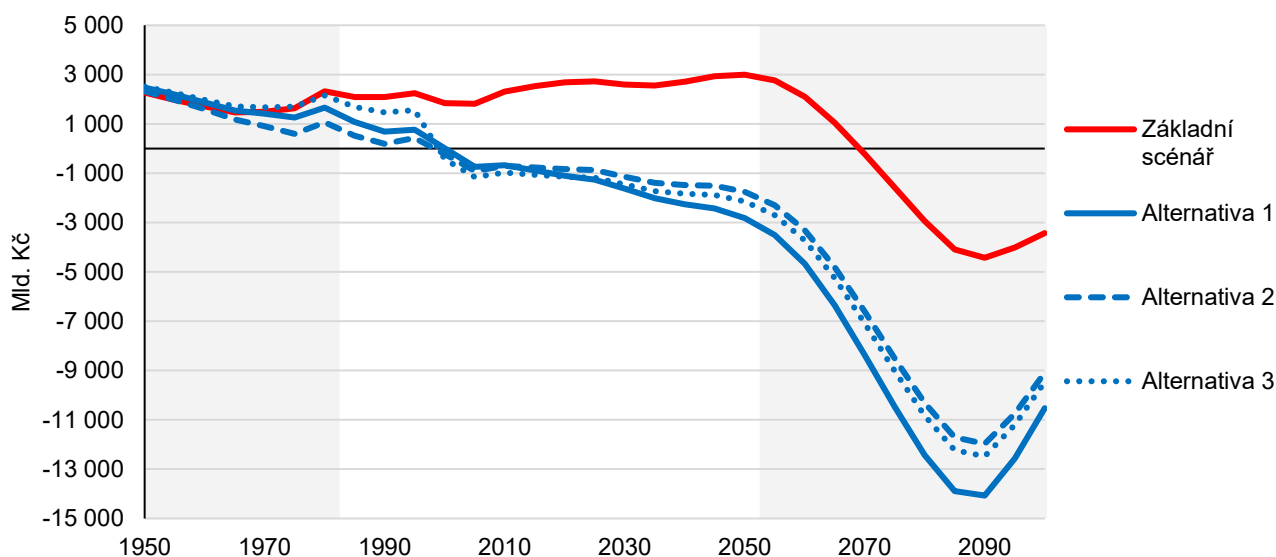
rozprostírá náklady stabilizace penzijního systému mezi více generací.

Připustíme-li, že sazba důchodového pojištění zůstane na stávající úrovni 28 % i do budoucna a nebude se měnit ani důchodový věk, pak bude třeba k dosažení vyrovnaného důchodového systému přistoupit ke snížení náhradových poměrů. Graf 6.4.5 ukazuje, že si při snižování důchodů pohorší jak starší, tak mladší generace. Pokud ke snižování důchodů dojde dříve, bude se toto břemeno dělit napříč generacemi. Naopak začne-li se se snižováním důchodů později, dopad na starší ročníky bude nižší na úkor mladších generací.

Naše projekce změn nastavení důchodového systému je v mnoha ohledech zjednodušená, protože plně zohlednění všech aspektů důchodového systému a možností jeho vyrovnání v budoucnu by naši analýzu znepřehlednilo. Projekce například nebere v potaz možnost prodlužování důchodového věku či možnost financování důchodového systému z jiných daňových příjmů, než jsou příspěvky na sociální zabezpečení. Neuvažujeme rovněž další pilíře důchodového systému, než je v současnosti dominantní průběžný pilíř.

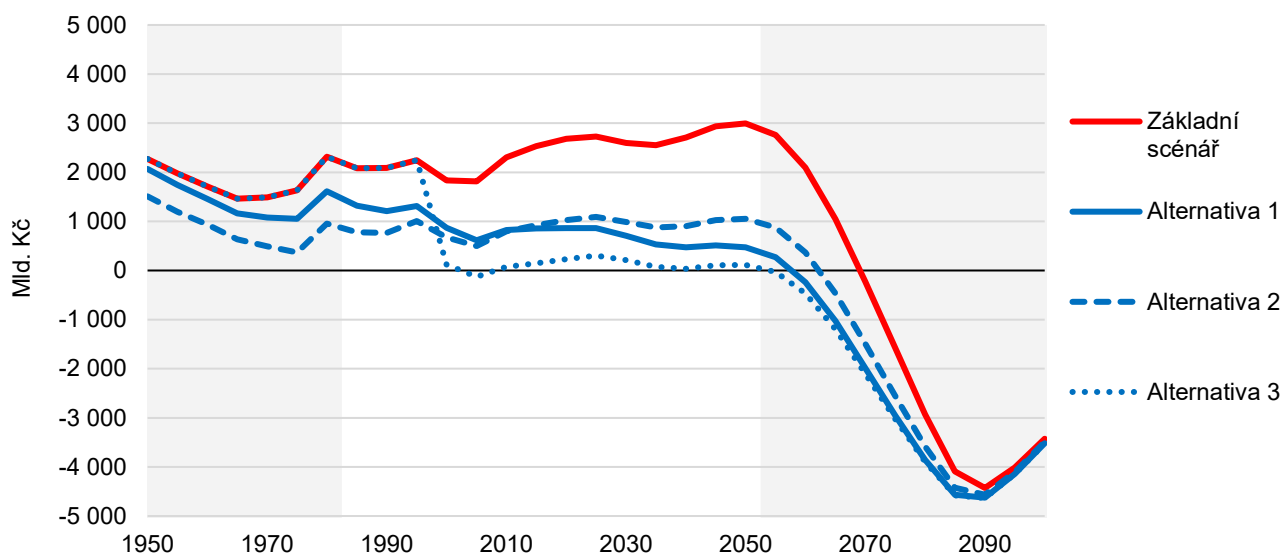
Z naší projekce je ale zřejmé, že odkládání změn v důchodovém systému zatíží především mladší generace.

**Graf 6.4.6 Scénáře s rostoucí sazbou pojištění (čistá salda)<sup>81</sup>**



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

Pozn.: v jednotlivých alternativách je zvýšena sazba důchodového pojištění tak, aby byl v roce 2071 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 2025 (dosažení hranice dluhové brzdy), resp. v roce 2040.

**Graf 6.4.7 Scénáře s klesajícím náhradovým poměrem (čistá salda)<sup>81</sup>**

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

Pozn.: v jednotlivých alternativách je snížen náhradový poměr tak, aby byl v roce 2071 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 sazby od roku 2025 (dosažení hranice dluhové brzdy), resp. v roce 2040.

## 6.5 Srovnání s předchozí Zprávou

V porovnání se Zprávou publikovanou v roce 2020 vyznívá letošní Zpráva z hlediska hodnocení udržitelnosti veřejných financí výrazně pesimističtěji. Dluh na konci projekce se citelně zvýšil z loňských 202 % HDP na 334 % HDP v letošní Zprávě.

Na nárůstu dluhu na horizontu projekce se podílelo především zhoršení počátečních podmínek, které souviselo mj. s dopady pandemie COVID-19. Ta se projevuje jednak v poklesu HDP a v souvisejícím poklesu daňových příjmů, jednak v jednorázových stabilizačních opatřeních vlády, která mají dopad jak na příjmovou, tak na výdajovou stranu sektoru veřejných institucí. Tyto jednorázové vlivy přispějí k tomu, že saldo hospodaření v letech 2020 a 2021 bude významně záporné. Dojde tak k nárůstu zadlužení sektoru veřejných institucí v těchto letech v celkovém rozsahu cca 14,5 % HDP (z toho nárůst v roce 2021 ve výši 6,7 % HDP).

Projekci dluhu ovlivnilo rovněž výrazné rozvolnění pravidla strukturálního deficitu, které bude znamenat výrazně vyšší primární deficit v letech 2022–2025. Tyto deficity pak povedou k nárůstu zadlužení v daném období o dalších 13,1 % HDP (v loňském roce jsme pro stejné období předpokládali pokles zadlužení o 2,9 % HDP).

Nárůst dluhu ovlivňují rovněž ty změny příjmových a výdajových politik, které byly schváleny v roce 2020, aniž by s pandemií COVID-19 přímo souvisely, a které výrazným způsobem ovlivňují projekci i v dlouhém horizontu. Hlavní změnou bylo přijetí takzvaného daňového balíčku Poslaneckou

sněmovnou Parlamentu ČR v závěru roku 2020. Jeho součástí bylo mimo jiné zrušení takzvané superhrubé mzdy a zvýšení základní slevy na poplatníka v rámci DPFO. Významné dopady má také zrušení daně z nabytí nemovitých věcí a změny spotřebních daní. Tyto změny dohromady budou snižovat příjmy veřejných rozpočtů každoročně zhruba o 2,3 % HDP. Zároveň došlo ke změně metodiky vykazování DPFO v národním účetnictví, takže DPFO nově není očištěna o daňové zvýhodnění na vyživované dítě. Změna působí ve výši přibližně 0,5 % HDP ve směru zvýšení příjmů z DPFO. Vzhledem k tomu, že je ale daňové zvýhodnění současně nově zachyceno jako sociální dávka ve stejné výši, nemá tato metodická změna žádný vliv na celkové saldo hospodaření. Na příjmové straně veřejných rozpočtů jsme rovněž aktualizovali náš odhad výnosů odvodů na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění vzhledem k přesnějším informacím o ekonomických dopadech pandemie COVID-19.

Na zvýšení primárních deficitů a na nárůstu dluhu se podílely také uvolněné výdajové politiky, které se projevily především zvýšením důchodů nad rámec zákonného valorizačního schématu od začátku roku 2021. Toto zvýšení důchodů a náhradového poměru ovlivní výdaje důchodového systému na mnoho let dopředu. Nadměrná valorizace zároveň převáží projektovaný pokles počtu důchodců zhruba o 30 tisíc osob, způsobený zvýšenou úmrtností v souvislosti s dopady pandemie COVID-19. Do roku 2040 jsou tak výdaje na důchodový systém oproti loňské Zprávě vyšší o 0,5–0,6 % HDP, následně se

projekce výdajů postupně přibližuje loňské projekci. O zhruba 0,2–0,3 % HDP jsou oproti loňsku na celém horizontu projekce vyšší výdaje na školství, ve kterých se promítají vyšší projektované mzdové náklady. Očekávané výdaje v roce 2021 byly rovněž zvýšeny o cca 0,5 % HDP kvůli zvýšení platby zdravotním pojišťovnám za státní pojištění. Vzhledem k tomu, že se ale tyto platby započítávají symetricky na příjmové i výdajové straně, tato změna celkové saldo hospodaření nijak neovlivnila.

Ke zvyšování projektovaného dluhu dochází také automaticky při posunu horizontu projekce o jeden rok, kdy z ní vždy vypadne jeden rok z počátku projekce s relativně příznivými primárními saldy a přibude jeden rok z konce predikčního horizontu, který naopak přináší významné primární deficit.

Významné zhoršení počátečních podmínek, zvýšení výchozí úrovně dluhu a horší projekce primárních deficitů znamená, že dluh narazí na hranici dluhové brzdy již v roce 2024, tedy o 19 let dříve, než se předpokládalo v loňské Zprávě. Vyšší projekce dluhu rovněž znamená vyšší úrokové náklady. Tento vliv činí na začátku projekce 0,2 % HDP, postupně však s nabalováním dluhu roste až na 2,7 % HDP na konci projekce.

Vzhledem k nárůstu projektovaných primárních deficitů a dluhu došlo také ke zvětšení takzvané mezery udržitelnosti veřejných financí z loňské hodnoty 3,28 % na letošních 6,98 % HDP. Mezera udržitelnosti ukazuje, o kolik by muselo být primární strukturální saldo od roku 2021 až do roku 2071 každoročně lepší, aby v roce 2071 dluh nepřesahoval hranici dluhové brzdy.



## Závěr

Aktuální Zpráva nejen že potvrdila nepříliš optimistické závěry Zpráv z minulých let, ale navíc ukázala, že problém neudržitelnosti českých veřejných financí vlivem současné fiskální politiky eskaluje.

Pandemie COVID-19 sice vyvinula velký tlak na veřejné finance, avšak nemalá část expanzivní fiskální politiky prováděné během posledního roku s pandemií přímo nesouvisela a znamená tak zátěž pro veřejné rozpočty navíc. Výrazné uvolnění fiskální politiky je mimo jiné důsledkem dvojí novelizace Zákona.

Veřejné finance tak v současnosti čelí dvěma základním problémům. Střednědobý problém souvisí s nadměrně expanzivní fiskální politikou jak na výdajové, tak na příjmové straně. Na výdajové straně se projevil mimo jiné růst mezd zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů či zvyšování důchodů nad rámec valorizačního vzorce. Svou roli sehrálo také zvýšení objemu veřejných investic, jež je nicméně na rozdíl od mandatorních výdajů alespoň příslibem do budoucna. Na příjmové straně je pak patrný značný efekt nadměrného snížení daňové zátěže u daně z příjmů fyzických osob a zrušení daně z nabytí nemovitých věcí. Vedle tohoto střednědobého problému přetrvává dlouhodobý problém implicitního dluhu důchodového systému, který souvisí se stárnutím populace.

Výsledkem je výrazné posunutí celé trajektorie veřejného zadlužení tak, že prolomení hranice dluhové brzdy (55 % HDP) hrozí Česku již za tři roky. Její dosažení by dle stávajícího znění Zákona významně ovlivnilo fungování jednotlivých složek veřejných rozpočtů.

Navzdory této situaci však veřejným financím chybí ozdravná konsolidační strategie pro postpandemické období. Včasné úsilí konsolidovat veřejné finance je přitom nutné nejméně ze dvou důvodů. Ve střednědobém horizontu je potřebné vytvořit prostor pro aktivní diskreční fiskální politiku, aby tak i v budoucnu bylo možné využít její stabilizační potenciál. Dále je nutné veřejné rozpočty připravit na očekávané stárnutí obyvatelstva, které zejména vyžaduje adaptaci důchodového systému.

Úlevu veřejným financím by ve střednědobém horizontu mohl přinést důvěryhodný ozdravný plán veřejných financí, který by měl zahrnovat především revizi daňového mixu, racionalizaci výdajových politik či zefektivnění fungování veřejné správy.

Z dlouhodobého hlediska by měla být prioritou udržitelná úprava důchodového systému, která by měla brát v úvahu vedle finanční stability systému i aspekty mezigenerační spravedlnosti.

## Dodatky

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

	2021	2031	2041	2051	2061	2071
<b>PŘÍJMY</b>						
Daně z příjmů fyzických osob	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4
Daně z příjmů právnických osob	3,2	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4
Ostatní běžné daně	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	16,5	16,4	16,4	16,8	17,1	17,1
<i>důchodové</i>	8,5	8,7	8,9	9,0	9,1	9,2
<i>veřejné zdravotní pojištění (bez státních pojištěnců)</i>	4,5	4,6	4,7	4,8	4,8	4,8
<i>platba za státní pojištěnce</i>	2,3	1,8	1,6	1,8	1,9	1,8
<i>ostatní</i>	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Daně z výroby a dovozu	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8
Důchody z vlastnictví	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ostatní příjmy	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
<b>CELKEM PŘÍJMY</b>	<b>40,2</b>	<b>39,9</b>	<b>39,8</b>	<b>40,2</b>	<b>40,4</b>	<b>40,3</b>
<b>VÝDAJE</b>						
Důchody	9,4	9,3	11,2	13,2	13,9	12,5
Zdravotnictví (pouze systém veřejného zdravotního pojištění)	5,7	6,0	6,4	6,6	6,7	6,7
Ostatní peněžité sociální dávky	3,1	3,2	3,5	3,8	4,1	4,2
Platba za státní pojištěnce	2,3	1,8	1,6	1,8	1,9	1,8
Dlouhodobá péče mimo systém veř. zdrav. poj.	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0
Školství	5,0	5,1	5,1	5,5	5,9	5,6
Ostatní výdaje - základní scénář	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Změny v souvislosti s konvergencí	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
<i>veřejné investice</i>	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>výdaje na obranu</i>	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>růst nákladovosti veřejné správy (mzdy)</i>	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
<i>nárůst platby do EU</i>	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Výdaje celkem bez úroků	43,1	43,8	46,2	49,6	51,2	49,5
Primární saldo	-2,9	-3,9	-6,4	-9,4	-10,9	-9,2
Úroky (bez zpětné vazby úrokové míry)	0,8	1,8	2,8	4,7	6,8	8,4
<b>CELKEM VÝDAJE (bez zpětné vazby úrokové míry)</b>	<b>43,9</b>	<b>45,6</b>	<b>49,1</b>	<b>54,3</b>	<b>58,1</b>	<b>57,9</b>
<b>SALDO CELKEM (bez zpětné vazby úrokové míry)</b>	<b>-3,7</b>	<b>-5,7</b>	<b>-9,2</b>	<b>-14,1</b>	<b>-17,7</b>	<b>-17,6</b>
<b>DLUH (bez zpětné vazby úrokové míry)</b>	<b>44,8</b>	<b>73,5</b>	<b>115,0</b>	<b>187,9</b>	<b>274,0</b>	<b>334,1</b>

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