Národní rozpočtová rada

ZPRÁVA O DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCÍ

říjen 2018

Národní rozpočtová rada

Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí

říjen 2018

Úřad Národní rozpočtové rady
Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010
e-mail: podatelna@unrr.cz
www.unrr.cz

Obsah

	Úvod	**5**
1	**Shrnutí**	**6**
2	**Výchozí stav a střednědobý výhled**	**8**
	2.1 Výchozí stav a fiskální úsilí	8
	2.2 Nastavení fiskální politiky ve vztahu k pozici v hospodářském cyklu	10
3	**Dlouhodobá makroekonomická projekce**	**13**
	3.1 Demografická projekce	13
	3.2 Reálná konvergence	14
4	**Výdaje a příjmy v dlouhodobé projekci**	**16**
	4.1 Důchodový systém	16
	4.1.1 Starobní důchody – počet příjemců	16
	4.1.2 Výše starobních důchodů	18
	4.1.3 Invalidní důchody	20
	4.1.4 Pozůstalostní důchody	20
	4.1.5 Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému	21
	4.2 Zdravotnictví	22
	4.3 Peněžní nedůchodové sociální dávky a dlouhodobá péče	25
	4.4 Výdaje spojené s konvergenčními efekty a další výdaje	26
	4.5 Příjmy v dlouhodobé projekci	28
5	**Celkové saldo a vývoj dluhu veřejných institucí**	**32**
	5.1 Primární saldo	32
	5.2 Úrokové náklady	33
	5.3 Vývoj dluhu	34
	5.4 Ukazatel mezery udržitelnosti veřejných financí	35
6	**Závěry a hodnocení**	**39**
	Dodatky	**41**

Úvod

Vypracování Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (dále jen Zpráva) a její předložení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky je jednou ze základních povinností, které Národní rozpočtové radě ukládá zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (dále jen Zákon).

Hlavním cílem Zprávy je zhodnotit, jakým způsobem by se v následujících 50 letech pravděpodobně vyvíjely veřejné finance, pokud by bylo zachováno stávající nastavení daňových a výdajových politik. Zpráva, při jejímž vypracovávání Národní rozpočtová rada přihlížela k dosavadnímu hospodářskému a společenskému vývoji, zaměstnanosti a mezigenerační soudržnosti, rovněž ukazuje, jakým způsobem mohou plánované daňové a výdajové politiky svými přímými dlouhodobými dopady pravděpodobně ovlivnit udržitelnost veřejných financí. Analýzy použité ve Zprávě zároveň ukazují, které faktory přispívají k udržitelnosti veřejných financí pozitivně a které naopak negativně. Ze Zprávy je možné nejen vyčíst, ve kterých oblastech se skrývají největší rizika pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, ale také získat přehled o tom, jak významná jednotlivá rizika jsou.

Je zřejmé, že projekce na 50 let dopředu je zatížena značnou mírou nejistot. Tudíž se přirozeně nabízí otázka, zda je vůbec účelné s tak dlouhým časovým horizontem pracovat. Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí však není prognózou či predikcí v tradičním slova smyslu. Jejím účelem totiž není předpovědět, jak se věci budou ve skutečnosti vyvíjet. Měla by však ukázat, co by se dělo, kdyby současná rozpočtová politika zůstala taková, jaká je, a kdyby se populační a ekonomický vývoj ubíral směrem, o kterém se při dnes dostupných informacích domníváme, že je nejpravděpodobnější. Takže i když dlouhodobá projekce poukazuje například na značný nárůst dluhu sektoru veřejných institucí, neznamená to, že bychom se domnívali, že trajektorie dluhu bude skutečně právě taková. Pouze upozorňujeme na to, že tato trajektorie pravděpodobně nastane, pokud nedojde k úpravě v nastavení daňových a výdajových politik a k dalším reformám.

I když se v dlouhodobé projekci snažíme naše závěry kvantifikovat, jsme si vědomi omezení, která jsou s dlouhým časovým horizontem spojena. Konkrétní číselné hodnoty, které projekce obsahuje, jsou zatíženy tím vyšší mírou nejistoty, čím jsou vzdálenější od současnosti. Kvantifikace má nicméně smysl v tom, že umožňuje snadněji identifikovat oblasti, které jsou největším potenciálním zdrojem dlouhodobé neudržitelnosti veřejných financí. Číselné vyjádření navíc ukazuje, že zatímco krátkodobý či střednědobý výhled může být ještě poměrně optimistický, pohled do vzdálenější budoucnosti odhaluje celou řadu problémů, které by mohly zdravé fungování veřejných financí dramaticky ohrozit. Politici, ekonomové i široká veřejnost tak mohou díky Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí získat v jednom dokumentu podrobný přehled o tom, zda má Česko šanci dlouhodobě udržet dluh sektoru veřejných institucí pod úrovní takzvané dluhové brzdy, tedy pod 55 % hrubého domácího produktu. Zpráva zároveň ukazuje, na které oblasti a faktory je potřeba se nejvíce zaměřit, aby se dluh nevymkl kontrole. Při sestavování projekce jsme zvažovali více scénářů a předpokladů jejich naplnění, ale nakonec jsme se rozhodli uvést varianty, které jsou podle našeho názoru nejpravděpodobnější.

Věříme, že závěry dlouhodobé projekce budou podnětem pro diskuzi o tom, jak do budoucna udržet veřejné finance stabilní a zdravé. V určitém smyslu tak lze říci, že hlavním cílem naší Zprávy je, aby scénář, který je jejím výsledkem, nakonec nebyl naplněn.

1 Shrnutí

Historicky první Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti českých veřejných financí zpracovaná Národní rozpočtovou radou přináší pohled na to, zda by Česká republika byla při zachování stávajícího nastavení daňových a výdajových politik schopná v horizontu následujících 50 hradit svoje výdaje a závazky tak, aby nebyla ohrožena neudržitelným zadlužením.

Analýzy Národní rozpočtové rady ukazují, že ačkoli bude české hospodářství stejně jako dosud růst rychlejším tempem než ekonomiky vyspělejších zemí, což posílí daňové příjmy, nejsou české veřejné finance dlouhodobě udržitelné. Na konci projektovaného období (tedy v roce 2068) by dluh sektoru veřejných institucí mohl dosáhnout až 230 % HDP. To je více, než nyní vykazuje jakákoli jiná země Evropské unie včetně Řecka, jež v důsledku dluhové krize ve snaze odvrátit bankrot prošlo výraznými škrty vládních výdajů a propadem ekonomiky o více než čtvrtinu.

Hlavním důvodem dlouhodobé neudržitelnosti českých veřejných financí je stárnutí obyvatelstva. Podíl osob ve věku 65 a více let na celé populaci se v následujícím půlstoletí zvýší ze současných 19 % na téměř jednu třetinu. S tím bude spojen nejen rostoucí objem výdajů na důchody, ale zvýšené nároky na veřejné finance budou klást také výdaje na zdravotní a dlouhodobou péči.

Zároveň bude ubývat obyvatel v produktivním věku. Česká společnost se tak bez ohledu na technologický pokrok, ekonomické sbližování s vyspělými zeměmi nebo další možné pozitivní změny ocitne před základní otázkou: zvýšit daně, posunout věk odchodu do důchodu, nebo připustit snížení důchodů vzhledem k průměrné mzdě? Nalezení kompromisního mixu je jednoznačně nejen ekonomickým, ale především sociálně-politickým problémem.

Pokud nedojde ke konsenzu v otázce řešení udržitelnosti důchodového systému, dluh sektoru veřejných institucí zejména ve druhé polovině padesátileté projekce explozivně poroste. Důvodem budou zejména stálé primární deficity v období po roce 2030, kdy budou postupně do důchodu odcházet silné populační ročníky 70. let minulého století. Schodky důchodového systému vyvrcholí kolem roku 2059, kdy budou patrně přesahovat 5 % HDP ročně.

Rychlejší růst výdajů v porovnání s příjmy by sám o sobě prohloubil dluh sektoru veřejných institucí na úroveň kolem 180 % HDP. Překročení dluhové brzdy, jež je nyní zákonem stanovena na 55 % HDP, a následné další zvyšování zadlužení by ale vyvolalo reakci finančních trhů, na nichž si stát obstarává zdroje prodejem dluhopisů. Investoři by při zhoršujícím se stavu českých veřejných financí požadovali za svoje prostředky rizikovou prémii, která by se projevila nárůstem reálných úroků. To by vývoj dluhu ještě zhoršilo a země by se tak ocitla v dluhové pasti.

Čas, který mají politici i široká veřejnost na nalezení konsensuálního řešení, se rychle krátí. V následujících deseti letech by ještě měly být české veřejné instituce schopny hospodařit bez větších problémů s primárním přebytkem, pak se ale začnou rychle a nezadržitelně projevovat dopady stárnutí obyvatelstva. S ohledem na vážnost debaty, časovou prodlevu legislativních procesů a potřebu řešení dalších ekonomických a společenských problémů je ale už nyní nejvyšší čas na to, tuto debatu seriózně zahájit.

Dlouhodobou udržitelnost veřejných financí mohou ovlivnit rovněž střednědobá rizika, kterým tato zpráva věnuje pozornost. Cílem střednědobých rizikových scénářů není vzbudit paniku mezi politiky či odbornou veřejností. Jejich prostřednictvím ale chceme ukázat, jak rychle a hluboce může případný propad příjmů v kombinaci s potřebou nadále financovat rostoucí mandatorní výdaje ubírat veřejným financím prostor pro podporu zdravého hospodářství v horších časech.

Jednoznačně se ukazuje, že pokud by se opakovaly světové hospodářské poruchy minulého desetiletí,

veřejné zadlužení by se zhoršovalo stejně rychle jako při předchozí krizi. Tentokrát by ovšem byla nevýhodou horší výchozí pozice, protože stávající zadlužení je ve vztahu k HDP vyšší, než bylo v roce 2008.

Relativně bezpečnou hranicí se nyní jeví veřejný dluh na úrovni 40 % HDP. I když se Česko nyní nachází zhruba pět procentních bodů pod touto hladinou zadlužení, je třeba si uvědomit, že nejde o cíl, ale o mezní hranici. Jedině při jejím důsledném dodržování by veřejné finance dokázaly unést případnou materializaci rizik přicházejících do malé otevřené české ekonomiky především z vnějšího prostředí, aniž by bylo nutné neúnosně zvýšit dluhové břemeno.

Všechny tržní ekonomiky podléhají cyklickému vývoji a Česko není výjimkou. Každé delší období hospodářské recese by ovšem při stávajícím stavu veřejných financí přineslo riziko aktivace dluhové brzdy se všemi doprovodnými nepříznivými dopady na hospodářskou aktivitu. A to je další důvod, proč je třeba co nejdříve sestavit jasně vymezenou strategii řešení penzijního systému pro další desetiletí. Delší období světových hospodářských problémů by totiž v opačném případě problém neudržitelnosti českých veřejných financí obnažilo ještě dříve, než současná projekce Národní rozpočtové rady předpokládá.

Klíčová zjištění

31 %

bude pravděpodobně podíl osob ve věku 65 a více let na celkové populaci v 60. letech 21. století.

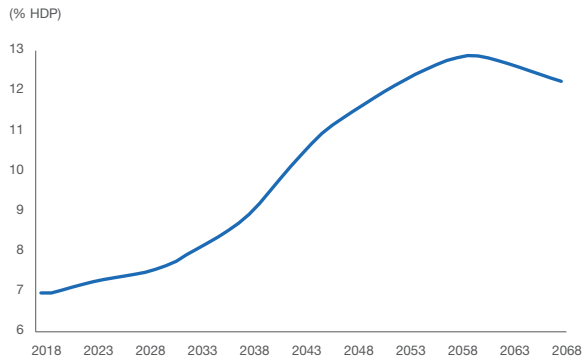
2,86

je počet procentních bodů HDP, o který by se muselo každý rok zlepšit primární strukturální saldo po dobu 50 let, aby na konci tohoto období dluh nepřesahoval hranici dluhové brzdy (55 % HDP).

40 %

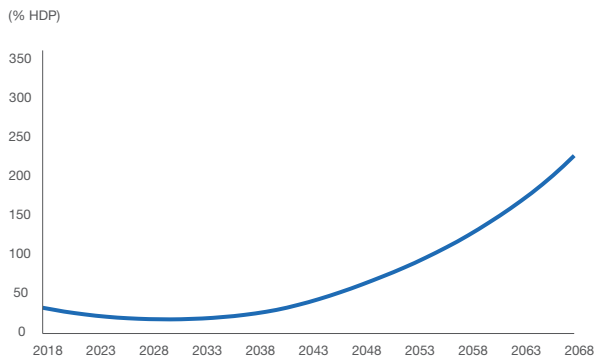
je přibližná hranice podílu veřejného dluhu na HDP, která za současných podmínek zajistí, že v případě ekonomických problémů nedojde k aktivaci dluhové brzdy.

12, 9 % HDP



Výdaje na starobní důchody začnou během 30. let 21. století rapidně růst a budou kulminovat kolem roku 2059 na úrovni 12,9 % HDP.

230 % HDP



V případě zachování současného nastavení daňových a výdajových politik by podíl veřejného dluhu na HDP začal od poloviny 30. let 21. století narůstat a v padesátiletém horizontu by se vyšplhal až na 230 % HDP.

2 Výchozí stav a střednědobý výhled

Ve střednědobém výhledu posuzujeme především fiskální politiku ve vztahu k aktuální a očekávané fázi hospodářského cyklu. Střednědobým výhledem zde přitom budeme rozumět výhled na aktuální rok a dále na období, které se shoduje s časovým úsekem, pro který je schvalována Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí, což jsou v současnosti tři roky.

2.1 Výchozí stav a fiskální úsilí

Ekonomika České republiky vykazuje růst nepřetržitě od roku 2014. Hrubý domácí produkt (HDP) v cenách roku 2010 se od začátku roku 2014 do konce roku 2017 zvýšil o 15,6 %. Zároveň dochází k postupné akceleraci růstu potenciálního produktu, který je dominantně způsoben růstem trendu souhrnné produktivity výrobních faktorů.[1] V roce 2017 se ekonomická aktivita dostala významně nad úroveň potenciálního produktu, což se mimo jiné projevuje snížením míry nezaměstnanosti pod její přirozenou úroveň.[2] Pozitivní ekonomický vývoj samozřejmě ovlivnil i klíčové ukazatele hospodaření sektoru veřejných institucí.[3] Strukturální saldo dosáhlo v roce 2017 hodnoty 1,1 % HDP a míra zadlužení vyjádřená podílem na HDP poklesla na 34,7 % HDP.[4] Z hlediska charakteru fiskální politiky realizované od roku 2015 do roku 2017 je možné hovořit o restriktivním nastavení, což lze demonstrovat značným zlepšením strukturálního salda (z úrovně –0,8 % HDP v roce 2014 až na 1,1 % HDP v roce 2017).

Ministerstvo financí České republiky (dále jen MF ČR) předpokládá v aktuální makroekonomické predikci (červenec 2018) pokračování příznivého ekonomického vývoje po celé období střednědobého výhledu, tj. pro roky 2018 až 2021, byť s klesající dynamikou meziročního růstu HDP (z úrovně 4,3 % v roce 2017 až na 2,4 % v roce 2021). Předpokládané nastavení fiskální politiky prezentované v Návrhu střednědobého výhledu na léta 2020 až 2021 ze září 2018 ukazuje na její expanzivní charakter v letech 2018 a 2019. To povede k postupnému snižování kladného strukturálního salda hospodaření sektoru veřejných institucí z úrovně 1,1 % HDP v roce 2017 na 0,3 % HDP v roce 2021. Fiskální úsilí (tj. meziroční změna strukturálního salda) tak bude v letech 2018 a 2019 záporné. Nadále bude pokračovat snižování míry zadluženosti sektoru veřejných institucí, a to z úrovně 34,7 % HDP v roce 2017 na 29,9 % HDP v roce 2021. Průměrná zadluženost států EU činila na konci minulého roku 81,6 % HDP, v případě eurozóny dosáhl tentýž ukazatel hodnoty 86,7 % HDP.[5]

Plánované výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí pro roky 2018 až 2021 předpokládají respektování hraničních hodnot definovaných v Zákoně. Nedojde tak ani k překročení hranice 1 % strukturálního deficitu, která vyplývá z mechanismu odvození celkových výdajů sektoru veřejných institucí (viz § 10 Zákona), ani k dosažení hranice výše dluhu sektoru veřejných institucí, která je v § 14 Zákona stanovena na úrovni 55 % HDP. Očekávané hodnoty jsou naopak v obou případech poměrně daleko od hraničních hodnot (viz grafy 2.1.1 a 2.1.2).

[1] MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky, červenec 2018, str. 26.

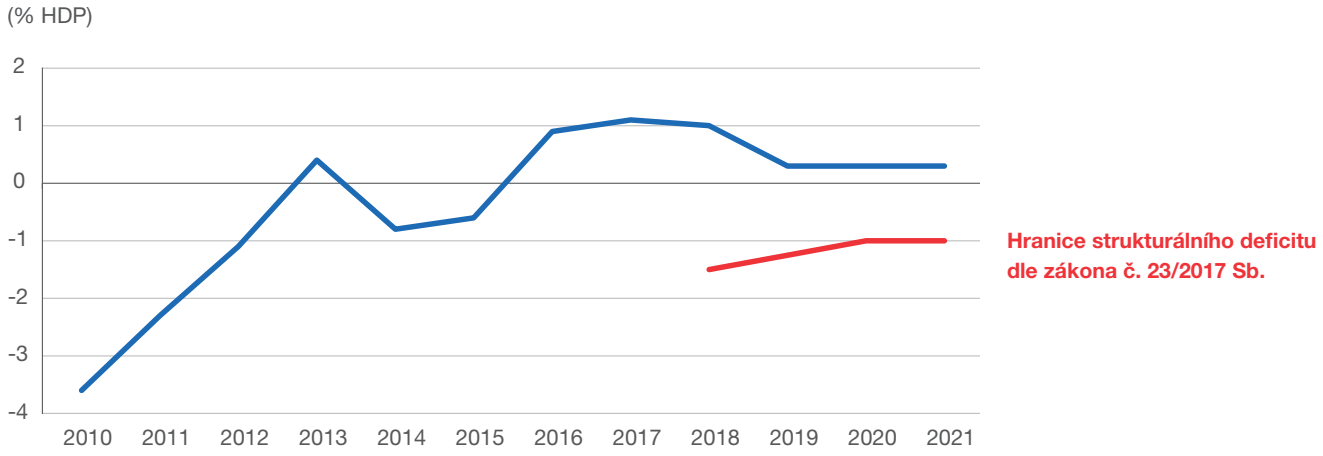
[2] Dle výpočtů MF ČR prezentovaných v Makroekonomické predikci České republiky z července 2018 dosáhla produkční mezera v roce 2017 hodnoty 1,4 %.

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

[4] MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky, červenec 2018, str. 16.

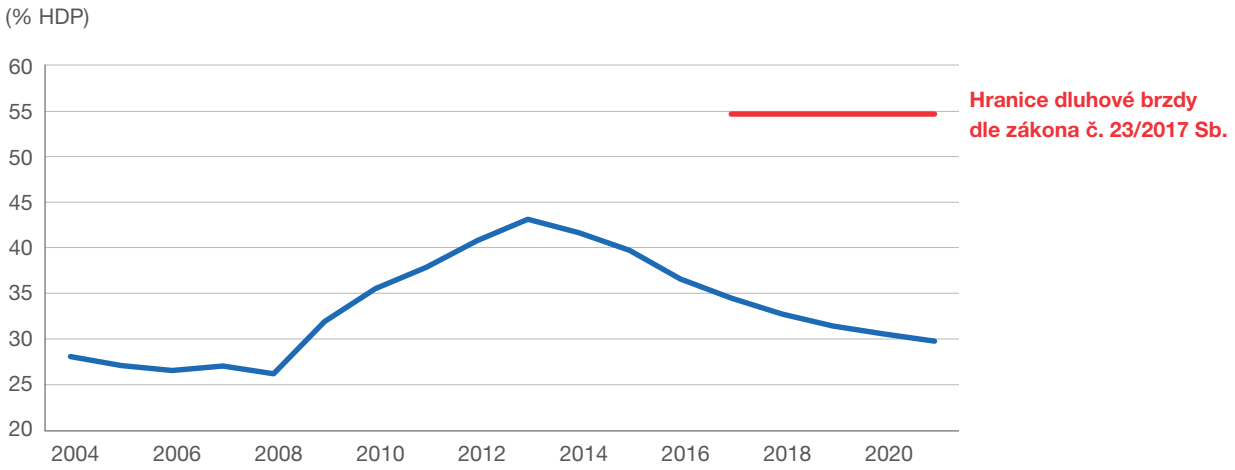
[5] Zdrojem dat jsou databáze Eurostatu.

Graf 2.1.1 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí v letech 2010-2021



Pozn.: Od roku 2018 predikce MF ČR
Zdroj: Makroekonomická predikce České republiky (červenec 2018), Návrh střednědobého výhledu na léta 2020 a 2021

Graf 2.1.2 Dluh sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu v letech 2004 až 2021



Pozn.: Od roku 2018 predikce MF ČR
Zdroj: Státní závěrečné účty 2010-2015, Konvergenční program ČR (duben 2018), výpočty NRR

2.2 Nastavení fiskální politiky ve vztahu k pozici v hospodářském cyklu

Jednou z funkcí fiskální politiky na makroekonomické úrovni je stabilizace tempa růstu ekonomiky, na což lze nahlížet také jako na snižování rozsahu odchylky skutečného výkonu ekonomiky od její potenciální úrovně (potenciálního produktu). Tuto stabilizační funkci může fiskální politika plnit prostřednictvím posilování agregátní poptávky (např. snižováním daní, zvyšováním sociálních transferů či zvýšením investičních a neinvestičních výdajů) v situaci, kdy se ekonomika nachází pod úrovní potenciálního produktu, a naopak snižováním agregátní poptávky (zvyšováním daní, snižováním sociálních transferů a dalších výdajů) v případě, že se ekonomika nachází nad úrovní potenciálního produktu.

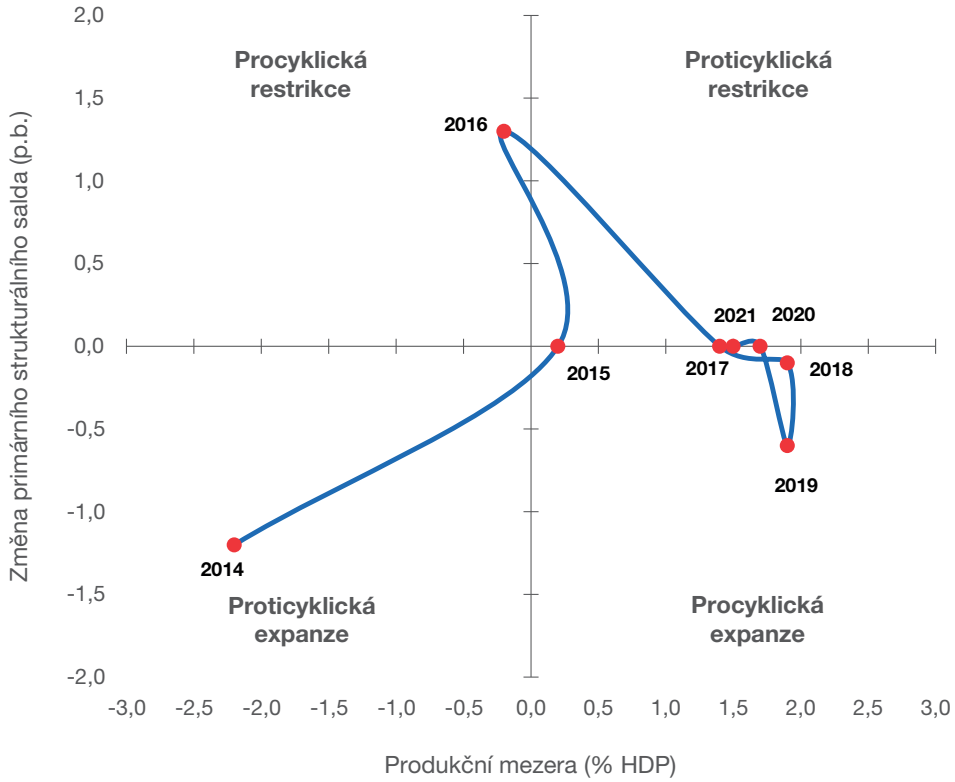
Stabilizační funkce fiskální politiky je realizována prostřednictvím dvou typů nástrojů. První skupinou nástrojů jsou automatické stabilizátory, mezi které se řadí zejména příjmové daně a část sociálních transferů, jejichž výše se odvozuje od disponibilních příjmů domácností (v České republice jde například o část dávek státní sociální podpory, podpory v nezaměstnanosti a dávky pomoci v hmotné nouzi). Tyto nástroje se při rostoucí nezaměstnanosti a s ní spojeným poklesem disponibilních příjmů domácností aktivují bez přímého zásahu vlády. Jejich účinnost závisí na konstrukci a sazbách jednotlivých daňových a dávkových titulů. V saldu hospodaření sektoru veřejných institucí ovlivňují tyto nástroje především hodnotu cyklického salda. Druhým typem nástrojů jsou diskreční opatření. Jedná se o záměrná opatření vlády spočívající ve změnách výše daní, sociálních transferů a rozsahu nákupů.

Charakter diskrečních opatření fiskální politiky je možné vidět na změně primárního strukturálního salda. Pokud se toto saldo zlepšuje, znamená to, že vláda svými opatřeními snižuje agregátní poptávku, naopak pokud se zhoršuje, vláda agregátní poptávku zvyšuje. Pokud by měla fiskální politika plnit svoji stabilizační funkci, a tedy tlumit hospodářský cyklus, pak by v situaci, kdy ekonomika vykazuje kladnou produkční mezeru, mělo docházet ke zlepšování primárního strukturálního salda. Naopak v případě záporné produkční mezery se jeví jako racionální stimulace agregátní poptávky spojená se zhoršením primárního strukturálního salda. Zlepšování strukturálního salda v dobách, kdy je hospodářství nad úrovní potenciálního produktu, je zároveň podmínkou pro vytvoření dostatečného manévrovacího prostoru pro fiskální expanzi v budoucnu. To platí zejména v situaci, kdy je hodnota strukturálního deficitu omezena fiskálním pravidlem (v České republice je stanoven limit ve výši –1 % HDP).

Správnost nastavení diskreční fiskální politiky z hlediska jejího proticyklického fungování je možné analyzovat tak, že budeme sledovat vzájemný vztah mezi úrovní produkční mezery na jedné straně a změnou primárního strukturálního salda na straně druhé. Jestliže je například ekonomika pod potenciálem a primární strukturální saldo se v daném roce zlepšuje (tj. změna salda je kladné číslo), potom fiskální politika omezuje poptávku právě v momentě, kdy by ji měla posilovat a nepůsobí tedy proticyklicky, ale naopak procyklicky (viz např. rok 2016 v grafu 2.2.1). Pokud se ale v době, kdy je ekonomika pod potenciálem, saldo zhoršuje, potom fiskální politika působí expanzivně, a tedy stabilizačně (viz např. rok 2014 v grafu 2.2.1). Celkem tak lze z hlediska cyklického působení rozlišit čtyři typy politik: procyklickou a proticyklickou restrikci a procyklickou a proticyklickou expanzi (viz graf 2.2.1).

Grafická analýza ukazuje, že diskreční fiskální politika je pro roky 2018 a 2019 nastavená procyklicky (v roce 2018 pouze mírně), protože v letech poměrně vysoké kladné produkční mezery dochází k další stimulaci agregátní poptávky. Efektem může být prohloubení již existujících ekonomických problémů vyplývajících z přehřívání ekonomiky, jako je napjatá situace na trhu práce, inflační tlaky apod. Při vysoké kladné produkční mezeře navíc vláda nevyužívá příležitost pro rychlejší redukci zadlužení sektoru veřejných institucí a také si nevytváří větší manévrovací prostor pro fiskální expanzi v případě budoucích ekonomických problémů. Obecně lze konstatovat, že zejména v roce 2019 fiskální politika zřejmě nebude plnit svou stabilizační funkci, a tedy nebude působit proticyklicky.

Graf 2.2.1 Vztah produkční mezery a změny primárního strukturálního salda v letech 2014 až 2021



Zdroj: Konvergenční program ČR (duben 2018); Návrh střednědobého výhledu na roky 2020 a 2021; výpočty NRR; Makroekonomická predikce MF ČR (červenec 2018)

Box 2.1 Udržitelnost ve středním období

Střednědobá udržitelnost veřejných financí se odvíjí od počáteční výše zadluženosti sektoru veřejných institucí a je do budoucna determinována základními parametry dynamiky růstu nominálního HDP, implicitní (průměrnou) výší úrokové sazby, kterou je zatížen dluh sektoru veřejných institucí, a primárním deficitem sektoru veřejných institucí dle základní rovnice dluhové dynamiky:

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

kde d_t a d_{t-1} je dluh v poměru k HDP v roce t, resp. t-1, r je průměrná (implicitní) nominální úroková míra placená z dluhu, g_t meziroční tempo růstu nominálního HDP mezi roky t a t-1, PS_t primární saldo sektoru veřejných institucí v roce t a HDP_t nominální HDP v roce t.

Při posuzování udržitelnosti ve středně dlouhém období nejde ani tak o aktuální výši dluhu, ale o to, o kolik by se v případě určitého krizového scénáře zadlužení zvýšilo. Součástí takového krizového scénáře je i promítnutí refinančního rizika, tj. rizika, že náklady na refinancování té části dluhu, která by během scénáře byla splatná, by v porovnání s aktuálními tržními úrokovými sazbami výrazně vzrostly.

V současné době je hospodaření sektoru veřejných institucí pozitivně ovlivňováno přebytkovým hospodařením měst a obcí, jejichž přebytky vykrývají deficity státního rozpočtu. Proto je třeba věnovat pozornost především státnímu dluhu, tj. dluhu emitovanému MF ČR.

Propočetli jsme dvě varianty zátěžového scénáře:

- Scénář těžké zátěže předpokládá stagnaci nominálního HDP v období tří následujících let, tj. pro roky 2019, 2020 a 2021. Na základě stagnace nominálního HDP je zjednodušeně předpokládána i stagnace nominálních příjmů státního rozpočtu, proti tomu výdaje předpokládáme i nadále ve výši uvedené v Návrhu střednědobého výhledu na léta 2020 a 2021.
- Scénář střední zátěže předpokládá růst nominálního HDP o 2 % v období tří následujících let a stejné tempo růstu je předpokládáno i pro nominální příjmy. Výdajová strana je ve scénáři střední zátěže odhadována stejně jako ve scénáři těžké zátěže.

V obou scénářích je navíc simulována reakce finančních trhů na zhoršení výkonu domácí ekonomiky. Tato reakce je dle zkušeností z vývoje po roce 2008 odhadnuta zvýšením úrokové míry, a to na 4,5 % v prvním roce scénářů a na 4 % v následujících dvou letech. Dluhopisy, které budou v jednotlivých letech scénářů splatné (dle aktuálního stavu skutečně vydaných dluhopisů), tak budou refinancovány za těchto úrokových podmínek a stejně tak budou za těchto podmínek financovány dodatečné deficity generované během scénářů. Vzhledem k příznivé situaci pro řízení domácího dluhu je pro příštích několik let situace z pohledu průměrné úrokové míry placené z dluhu sektoru veřejných institucí relativně komfortní. Zvýšení úrokových měr ze současných úrovní při zátěžových scénářích by nevedlo k dramatickému nárůstu dluhové služby, protože refinancované dluhové tranše z minulých let jsou také zatíženy relativně vyšší úrokovou sazbou. Jinak je tomu však s primárními deficity, které by se při nepříznivém hospodářském vývoji poměrně výrazně prohlubovaly.

Tabulka B2.1.1 Zátěžové scénáře pro státní zadlužení

	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	Stagnace nominálního HDP (těžká zátěž)			Dvouprocentní růst nominálního HDP (střední zátěž)		
Primární saldo státního rozpočtu (mld. Kč)	–122,0	–180,0	–241,0	–97,0	–129,0	–164,0
Primární saldo (% HDP)	–2,3	–3,4	–4,5	–1,8	–2,4	–2,9
Implicitní úroková míra (%)	3,1	3,3	3,4	3,1	3,3	3,4
Státní dluh (% HDP)	34,8	39,3	45,2	33,6	36,4	39,8

Zdroj: Makroekonomická predikce MF ČR (červenec 2018); Návrh střednědobého výhledu na léta 2020 a 2021; Zpráva o řízení vládního dluhu v roce 2017; výpočty NRR

Při scénáři těžké zátěže by státní dluh za tři roky vzrostl o více než 13 procentních bodů. I střední zátěž odhadovaná na tříleté stagnaci reálného HDP by přinesla výrazný vzestup podílu státního dluhu na HDP z odhadované úrovně 31,5 % pro rok 2018 až ke 40 % (viz tabulka B2.1.1). Pokud by obce a města přestaly vytvářet přebytky, což by se v období zhoršené hospodářské situace dalo důvodně předpokládat, celkové zadlužení sektoru veřejných institucí by stoupalo velmi pravděpodobně ještě rychleji.

Na základě rovnice dluhové dynamiky lze také určit maximálně přípustnou výši dluhu veřejných institucí tak, aby ve tříletém horizontu těžkého zátěžového scénáře nemusela být aktivována dluhová brzda. Přitom je předpokládáno udržení proporce mezi státním a veřejným zadlužením na stávající úrovni. Při hodnotě dluhové brzdy ve výši 55 % HDP je v současné době touto hranicí úroveň státního dluhu cca 38 % HDP a výše celkového veřejného zadlužení přibližně 40 % HDP. Hodnota maximální relativně přípustné hranice není fixně daná – vychází z aktuálních podmínek na trhu státních dluhopisů a výhledů veřejných financí v tříletém horizontu. V dalších Zprávách o udržitelnosti se proto její hodnota bude měnit.

3 Dlouhodobá makroekonomická projekce

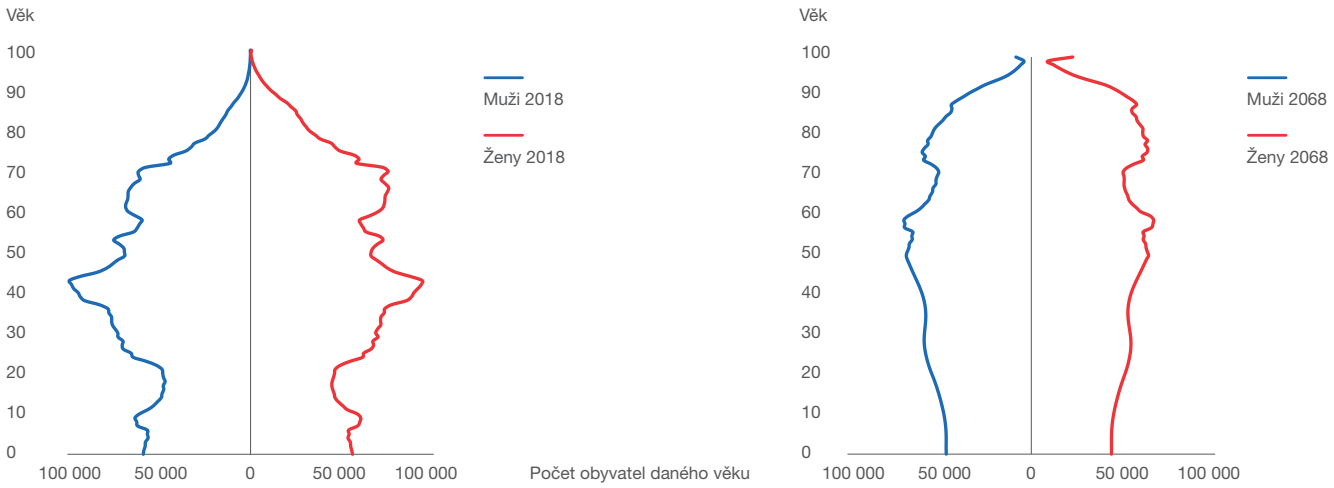
Dlouhodobá projekce vývoje veřejných financí se musí jako celek opírat o dlouhodobé projekce hlavních makroekonomických veličin, jimiž jsou zejména HDP, zaměstnanost, průměrná mzda či spotřeba. Je tedy nutné nejprve zpracovat dlouhodobou makroekonomickou projekci, ze které budou jednotlivé dílčí projekce z oblasti veřejných financí jednotně vycházet. Dlouhodobá makroekonomická projekce se však týká pouze potenciálního produktu (potenciálního HDP), tj. takového produktu, který není zatížen hospodářským cyklem. Skutečný produkt sice bude kolem potenciálního produktu oscilovat, ale tyto výkyvy nelze na rozdíl od střednědobého výhledu v dlouhém období předvídat. Proto nezbývá než se soustředit pouze na produkt potenciální. Vývoj v dlouhém období vysvětluje teorie dlouhodobého ekonomického růstu, kterou pro naši dlouhodobou projekci využíváme.

3.1 Demografická projekce

Jedním ze základních vstupů pro dlouhodobou makroekonomickou projekci je projekce demografického vývoje. Ostatně právě změny ve velikosti a zejména změny ve struktuře populace budou mít na udržitelnost veřejných financí zásadní vliv. Pro naše účely využíváme demografickou projekci odvozenou od demografické projekce ČSÚ z roku 2013 (poslední dostupná projekce). Na základě expertního odhadu a na základě dodatečných informací, které jsou aktuálně k dispozici, jsme zvolili horní variantu demografické projekce ČSÚ, kterou jsme navíc upravili tak, aby byly zohledněny zejména nové údaje o plodnosti, migraci a další skutečnosti, které vešly ve známost od okamžiku publikace původní projekce.

Naše projekce předpokládá, že počet obyvatel České republiky do roku 2068 mírně klesne asi o 2 %. Podstatnější změny však nastanou ve věkové struktuře obyvatelstva – počet osob ve věku 65 a více let vzroste proti současnosti o více než 60 % a jejich podíl na celkové populaci se tak zvýší ze stávajících přibližně 19 % na 31 %. K tomu mimo jiné přispěje i prodloužení naděje dožití o 9,4 let u mužů, resp. 8,2 let u žen do roku 2068. Demografickou projekci dobře charakterizuje srovnání současného a projektovaného populačního stromu (viz graf 3.1.1). Projekci vývoje obyvatelstva využíváme nejen pro projekci celkového ekonomického vývoje, ale vstupuje také do našich projekcí důchodového systému, systému veřejného zdravotního pojištění, sociálních dávek a dalších.

Graf 3.1.1 Srovnání populačního stromu v roce 2018 a v roce 2068 (projekce)



Zdroj: ČSÚ a NRR

3.2 Reálná konvergence

Základním východiskem naší dlouhodobé ekonomické projekce je skutečnost, že česká ekonomika je v procesu reálné konvergence. To znamená, že se její výkonnost přibližuje tzv. stálému stavu, ve kterém ekonomiky rostou již pouze tempem růstu pracovní síly a technologického pokroku. Samotný stálý stav je však závislý nejen na takových parametrech, jako jsou míra investic či tempo růstu pracovní síly, ale i na obtížně kvantifikovatelných faktorech, jako jsou kvalita právního rámce, kulturní zvyklosti, formální i neformální pravidla a další. Místo toho, abychom se snažili explicitně modelovat stálý stav, ke kterému česká ekonomika konverguje, předpokládáme, že stálým stavem (tj. jakýmsi ekonomickým cílovým stavem) je pro českou ekonomiku ekonomika Rakouska. Rakouskou ekonomiku jsme navzdory určitým strukturálním odlišnostem od Česka zvolili z toho důvodu, že se jedná o standardní evropskou smíšenou ekonomiku, která je podle dostupných ukazatelů již ve svém stálém stavu a která má navíc dlouhodobě podobnou míru investic jako Česko.[6] Dále předpokládáme, že i výše zmíněné mimoekonomické vlivy (zvyklosti, kultura atp.) jsou v Rakousku dostatečně podobné České republice, takže tím, že rakouskou ekonomiku považujeme za cílový stav, ke kterému se budeme přibližovat, bereme nepřímo v potaz i tyto nekvantifikovatelné vlivy.

Podle ekonomické teorie by ekonomiky měly konvergovat ke svým stálým stavům takovým způsobem, že se každý rok zmenšuje rozdíl mezi stálým stavem a skutečným stavem ekonomiky o konstantní procento. Mezera mezi rakouským a českým HDP na obyvatele (vyjádřeném v paritě kupní síly) se v posledních dvaceti letech snižovala v průměru zhruba o 1,9 % ročně (viz graf 3.2.1) a právě s tímto tempem reálné konvergence pracujeme v naší projekci. O rakouské ekonomice navíc předpokládáme, že bude pokračovat v dosavadním dlouhodobém průměrném ročním tempu růstu HDP na obyvatele ve výši 1,4 %. Složením tohoto tempa a postupně se vyčerpávajícího konvergenčního efektu jsme získali tempa růstu českého potenciálního HDP na obyvatele v naší padesátileté projekci (viz tabulka 3.2.1).[7] Tempo růstu české ekonomiky jako celku jsme odvodili tak, že jsme propojili výše získaná tempa růstu potenciálního produktu na obyvatele s tempy růstu (resp. poklesu) populace podle demografické projekce. Analogicky jsme stanovili i tempa růstu produktu na pracovníka, přičemž při projekci počtu pracovníků jsme vycházeli ze současně platného zastropování důchodového věku na úrovni 65 let.

Podstatnou roli v projekcích důchodového systému, školství, zdravotnictví a v dalších oblastech hraje mzdový vývoj. Vývoj reálných mezd jsme v naší projekci přirozeně odvodili od dlouhodobé projekce vývoje ekonomiky. Na rozdíl od většiny jiných projekcí ale nepředpokládáme, že by reálné mzdy rostly stejným tempem, jakým roste HDP na pracovníka. Podíl náhrad zaměstnancům na HDP je totiž v české ekonomice ve srovnání s jinými zeměmi dlouhodobě relativně nízký (v roce 2017 představoval pouze 41,4 %). Nicméně i tento ukazatel se v uplynulých letech postupně zvyšoval. Navíc nevidíme žádný důvod, proč by podíl náhrad zaměstnancům na HDP měl být právě v české ekonomice permanentně systematicky nižší, než je obvyklé. V naší projekci proto předpokládáme, že tento podíl bude konvergovat k úrovni obvyklé ve vyspělých ekonomikách (více než 50 % na HDP), a to tempem, které je shodné s tempem konvergence reálného HDP na obyvatele. To znamená, že i zde předpokládáme, že rozdíl mezi hodnotou obvyklou ve stálém stavu a aktuální českou hodnotou se bude snižovat o 1,9 % ročně.[8]

V důsledku zvyšování podílu náhrad zaměstnancům roste v naší projekci objem mezd a platů dlouhodobě o něco rychleji než objem HDP, a to na úkor hrubého provozního přebytku firem. Průměrné reálné mzdy rostou dokonce ještě rychleji, protože v důsledku demografického vývoje bude dlouhodobě klesat počet zaměstnanců, takže o rostoucí podíl HDP se bude „dělit“ méně lidí – zaměstnanci budou relativně vzácnější a jejich práce tedy i dražší. Celkově tak v naší projekci předpokládáme, že reálné mzdy porostou v průměru o 2,3 % ročně, což je asi o 0,4 procentního bodu více, než o kolik poroste HDP na obyvatele (viz tabulka 3.2.1). Zcela přitom odhlížíme od efektu směnných relací, který by mohl

[6] Míra investic do fixního kapitálu v České republice sice patří k nejvyšším v Evropě, ale tento ukazatel je zvýšen tím, že ceny kapitálových statků jsou v naší ekonomice relativně vysoké. Pokud korigujeme tento cenový vliv, zjistíme, že míra investic v Česku je prakticky shodná s mírou investic v Rakousku.

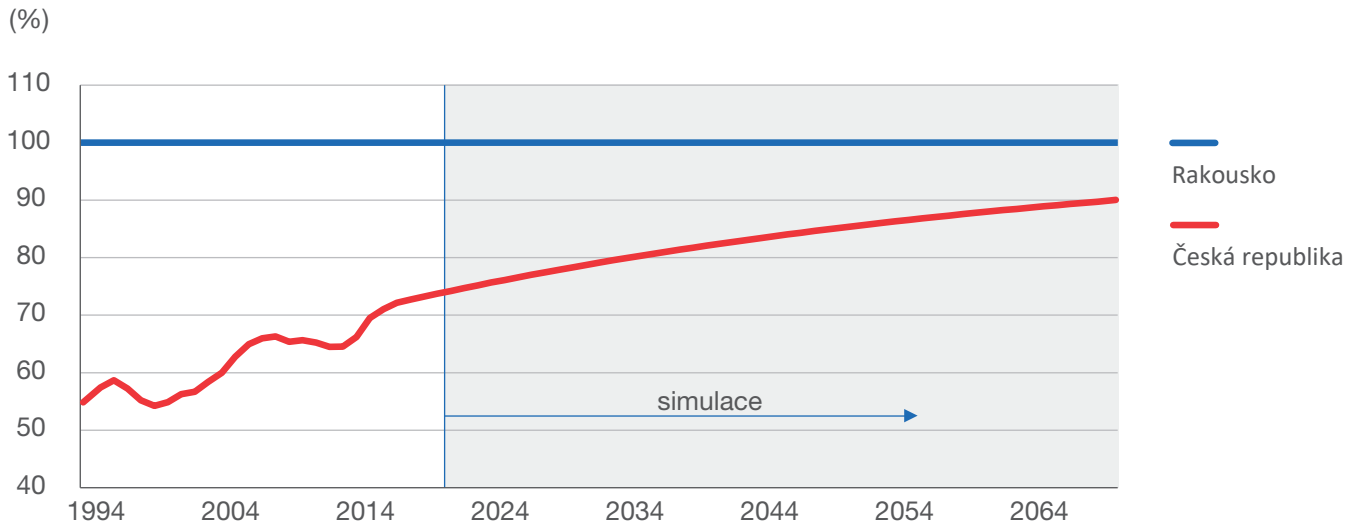
[7] Z teoretických i empirických důvodů jsme se při simulaci soustředili na HDP na obyvatele spíše než na ukazatel HDP na pracovníka, se kterým teorie růstu obvykle pracuje.

[8] V projekci jsme pracovali s podílem náhrad pracovníkům, který jsme definovali analogicky jako náhrady zaměstnancům, ale s tím rozdílem, že jsme zahrnuli i odhad náhrad podnikatelům (OSVČ), a to ve stejné výši připadající na jednu OSVČ, jaká připadá v průměru na jednoho zaměstnance.

v dlouhém období rozdíl mezi tempem růstu reálných mezd a tempem růstu HDP také ovlivnit. Takový rozdíl mezi růstem HDP na obyvatele a růstem mezd po dobu 50 let se může zdát jako rozporný, ale poznamenejme, že v letech 1995 až 2017 činil tento rozdíl v průměru 0,6 procentního bodu (průměrné 3% tempo růstu reálných mezd a 2,4% tempo růstu HDP na obyvatele) a ani to nestačilo vyrovnat neobvykle nízký podíl mezd v české ekonomice.[9]

Po celou dobu naší projekce zároveň předpokládáme růst spotřebitelských cen shodný s tempem růstu deflátoru HDP, a to ve výši 2 % ročně. To je v souladu s aktuálním inflačním cílem ČNB.

Graf 3.2.1 HDP na obyvatele v paritě kupní síly (Rakousko = 100 %, od roku 2018 simulace)



Zdroj: OECD a výpočty NRR

Tabulka 3.2.1 Průměrná tempa růstu podle dlouhodobé projekce (v %)

	2018–2030	2031–2040	2041–2050	2051–2060	2061–2068	Celé období
HDP na obyvatele	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,9
HDP celkem	2,2	1,9	1,7	1,5	1,4	1,8
Náhrady zaměstnancům	2,4	2,1	1,9	1,7	1,5	2,0
Průměrná reálná mzda	2,4	2,4	2,7	2,1	1,3	2,3

Zdroj: Výpočty NRR

[9] Údaje podle OECD.

4 Výdaje a příjmy v dlouhodobé projekci

Výdaje a příjmy veřejných institucí v dlouhodobé projekci nejprve rozdělíme do dvou skupin: jednak na oblast výdajů a příjmů, která bude přímo dotčena demografickým vývojem, a dále na oblast výdajů a příjmů, která bude ovlivněna tzv. konvergenčními efekty, tj. efekty způsobenými samotnou skutečností, že česká ekonomika bude dlouhodobě růst a konvergovat k úrovni vyspělých zemí. V realitě se budou demografické a konvergenční vlivy více či méně prolínat, ale demografické vlivy budou převažovat v oblasti důchodového systému, zdravotnictví, sociálních dávek a dlouhodobé péče. Konvergenční efekty potom budou mít větší váhu v případě výdajů na veřejné investice, na platy státních zaměstnanců zejména v oblasti školství či v případě výnosů vybraných daní a pojistného.

4.1 Důchodový systém

Důchodový systém obsahuje starobní, invalidní a pozůstalostní (vdovské, vdovecké a sirotčí) důchody. Systém řídí a spravuje Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) s výjimkou tzv. ozbrojených složek, pro které systém spravují příslušná ministerstva (zejména resorty vnitra, obrany a spravedlnosti). Podmínky pro ozbrojené složky se však shodují s podmínkami pro pojištěnce příslušející pod ČSSZ, proto s celým důchodovým systémem pracujeme při simulaci jako s jednolitým celkem. Nejprve se soustředíme na výdajovou stranu systému s tím, že budeme vždy modelovat počet příjemců jednotlivých typů důchodů a následně i výši těchto důchodů. Příjmová strana systému je modelována přímo v návaznosti na naši makroekonomickou projekci, protože pojistné na důchodové pojištění je svojí podstatou zdaněním příjmů výrobního faktoru práce.

4.1.1 Starobní důchody – počet příjemců

Na počet příjemců starobních důchodů má vliv především demografická struktura obyvatel, statutární (zákonný) věk odchodu do důchodu a v neposlední řadě také rozhodnutí obyvatel, zda do důchodu nastoupí dříve či později ve srovnání s příslušným statutárním věkem (např. předčasné důchody). Zákonný věk odchodu do důchodu je odlišný pro muže a ženy. I z tohoto důvodu projektujeme počet důchodců odděleně podle pohlaví. Statutární věk odchodu do důchodu se postupně zvyšuje, ale podle současné platné právní úpravy se má zastavit na 65 letech pro muže i ženy (pro všechny muže a pro ženy s jedním nebo žádným dítětem v roce 2030, pro ostatní ženy později).[10]

Počet příjemců starobního důchodu však nelze jednoduše odvozovat pouze z demografické projekce a zákonného věku odchodu do důchodu. Podstatnou roli zde hraje zejména možnost odchodu do předčasného důchodu, nebo naopak možnost přesluhovat a vylepšit si tak výši starobního důchodu. Z těchto důvodů definujeme „míru důchodovosti“ jako podíl počtu osob, které jsou příjemci starobního důchodu a které jsou o daný počet let mladší (nebo naopak starší), než je jejich zákonný důchodový věk. Míra důchodovosti tak například říká, kolik procent osob z těch, kterým zbývají právě dva roky do statutárního věku odchodu do důchodu, již je příjemcem důchodu. Nebo kolik procent osob z těch, které měly zákonný věk odchodu

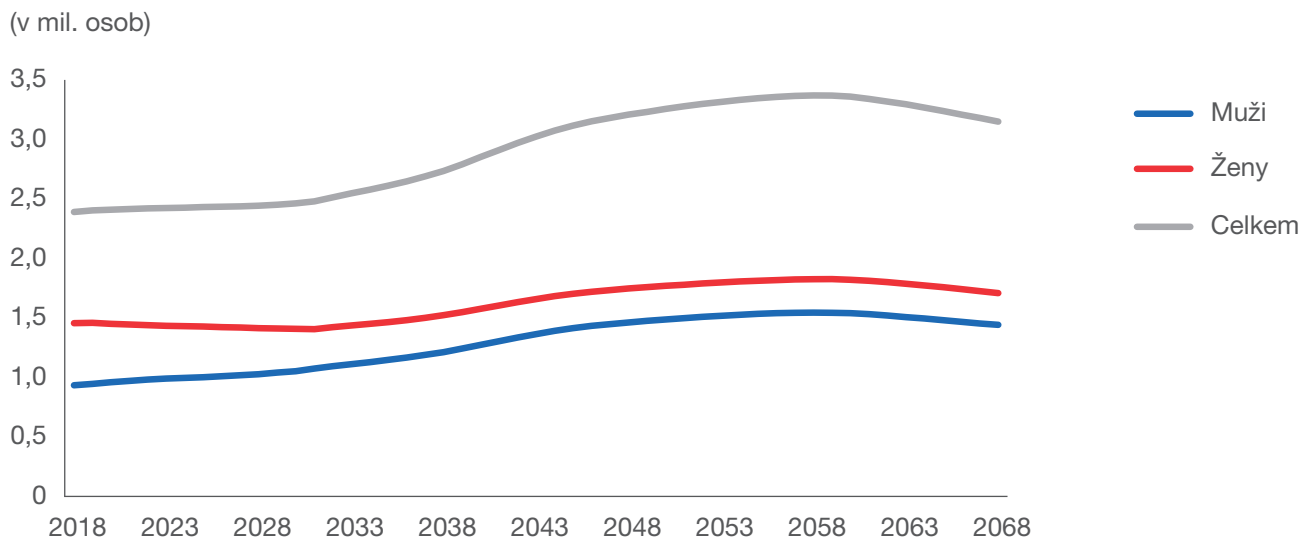
[10] Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v § 4a sice indikuje, že by v budoucnu mohlo dojít ke změně statutárního věku v závislosti na vývoji očekávané doby dožití, faktický statutární věk odchodu do důchodu se však řídí aktuálně platnou přílohou Zákona o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb.) a tento statutární věk tak vstupuje do naší projekce.

do důchodu právě před rokem, již důchod pobírá. Jinak řečeno: míra důchodovosti je definována jako funkce, jejíž proměnnou je časová vzdálenost od statutárního věku odchodu do důchodu.

Pro účely projekce jsme odvodili budoucí míry důchodovosti podle skutečnosti let 2013 až 2016. Konstruujeme je zvlášť podle pohlaví a předpokládáme jejich stabilitu pro obě pohlaví po celou dobu projekce.[11] Pro účely simulace je však podstatná otázka, do jaké míry došlo ke stabilizaci, resp. saturaci poptávky po předčasných důchodech. Podíl důchodců, kteří odešli do předčasného (a tedy trvale sníženého) důchodu, se v posledních letech zvyšoval.[12] Pokud by tento trend trval i nadále, míry důchodovosti použité v projekci by počet důchodců spíše podhodnocovaly. Určitý vliv mohly mít na fakticky zjištěné míry důchodovosti i fáze ekonomického cyklu, především pomalé zotavení z krize po roce 2009.

S vědomím určitých metodických omezení využíváme míry důchodovosti nejen pro simulaci počtu starobních důchodců, ale také pro modelování počtu nově přiznaných důchodů. Citelný nárůst počtu příjemců starobních důchodů bude patrný zejména ve 30. letech 21. století, kdy jednak dojde podle platné legislativy k zastavení zvyšování statutárního věku odchodu do důchodu a jednak do starobního důchodu začnou postupně nastupovat populačně silné ročníky narozené v první polovině 70. let 20. století. Celkově by počet starobních důchodců měl kulminovat kolem roku 2060, kdy by jich mělo být asi o 40 % více než dnes. Později již začne počet důchodců klesat, protože do důchodového věku dospějí slabší ročníky z konce 20. století. Kromě změny v počtu důchodců dojde i ke změně struktury z hlediska pohlaví – srovnání statutárních věků odchodu do důchodu pro muže a ženy povede ke zvýšení podílu mužů na celkovém počtu starobních důchodců. Přetrvávající převaha žen bude do budoucna určena pouze vyšší nadějí dožití u žen, zatímco dnes velkou roli hraje i to, že ženy dosáhnou zákonného věku odchodu do důchodu dříve.

Graf 4.1.1 Projekce počtu starobních důchodců



Zdroj: Výpočty NRR

[11] Míru důchodovosti pro ženy jsme uvažovali agregovaně pouze jednu, přičemž za modelovou situaci jsme považovali ženu se dvěma dětmi.

[12] Podrobněji k problematice předčasných důchodů viz např. MPSV: Pojistněmatematická zpráva o důchodovém pojištění, Praha 2017.

4.1.2 Výše starobních důchodů

Pro projekci výdajů na starobní důchody je nutné odhadnout i výši průměrného starobního důchodu. Ten je ovlivněn jednak výší nově přiznaných důchodů a jednak výší důchodů již existujících, a tedy přiznaných v různě vzdálené minulosti. Nejprve se soustřeďme na výši nově přiznaných důchodů. Nový (i každý jiný) důchod obsahuje v první řadě základní výměru, která je navázána na vývoj průměrné mzdy v ekonomice. V současnosti (v roce 2018) je na úrovni 9 %, ale od roku 2019 bude na úrovni 10 % průměrné mzdy. Právě tato hodnota vstupuje do naší projekce. Druhou složkou je tzv. procentní výměra, která je odvozena od minulých výdělků pojištěnce indexovaných podle vývoje průměrné mzdy a podle počtu let placení pojištění (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.

Výši důchodů budeme simulovat vždy v poměru k průměrné mzdě. Jako výchozí úroveň nově přiznaných důchodů pro naši projekci využijeme poslední známou skutečnost (rok 2016, zdroj ČSSZ), podle které činil náhradový poměr k průměrné mzdě 47,7 % pro muže a 40,2 % pro ženy. Nižší nově vyměřené důchody žen jsou dány jednak nižšími mzdami žen a 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) a za předpokladu zachování rozdílu mezd podle pohlaví klesne podle naší projekce rozdíl mezi výší nově přiznaných důchodů mužů a žen na zhruba polovinu současného stavu (ženám se více prodlouží doba pojištění). Po roce 2030 projektujeme za využití dalších předpokladů poměr nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě na 47,7 % u mužů a 44,8 % u žen.[13] Zatímco u mužů předpokládáme stabilitu poměru nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě, u žen náhradový poměr v naší simulaci postupně zvyšujeme tak, aby v roce 2030 dosáhl úrovně 44,8 % průměrné mzdy.

Pro výpočet celkového průměrného důchodu je však nutné také modelovat vývoj již přiznaných důchodů. V současnosti platné valorizační schéma počítá s plnou valorizací podle inflace (s určitým doplněním, viz níže) a s poloviční valorizací podle růstu reálné mzdy. Stávající důchody jsou sice plně valorizovány o míru inflace, kromě toho však současné nastavení valorizací nově ještě připouští valorizaci i podle indexu životních nákladů domácností důchodců. K valorizaci se v daném roce využije ten index, který bude pro důchodce příznivější. Pokud by tedy do budoucna rostly životní náklady domácností důchodců rychleji, než by odpovídalo míře inflace, bude to při valorizaci zohledněno.

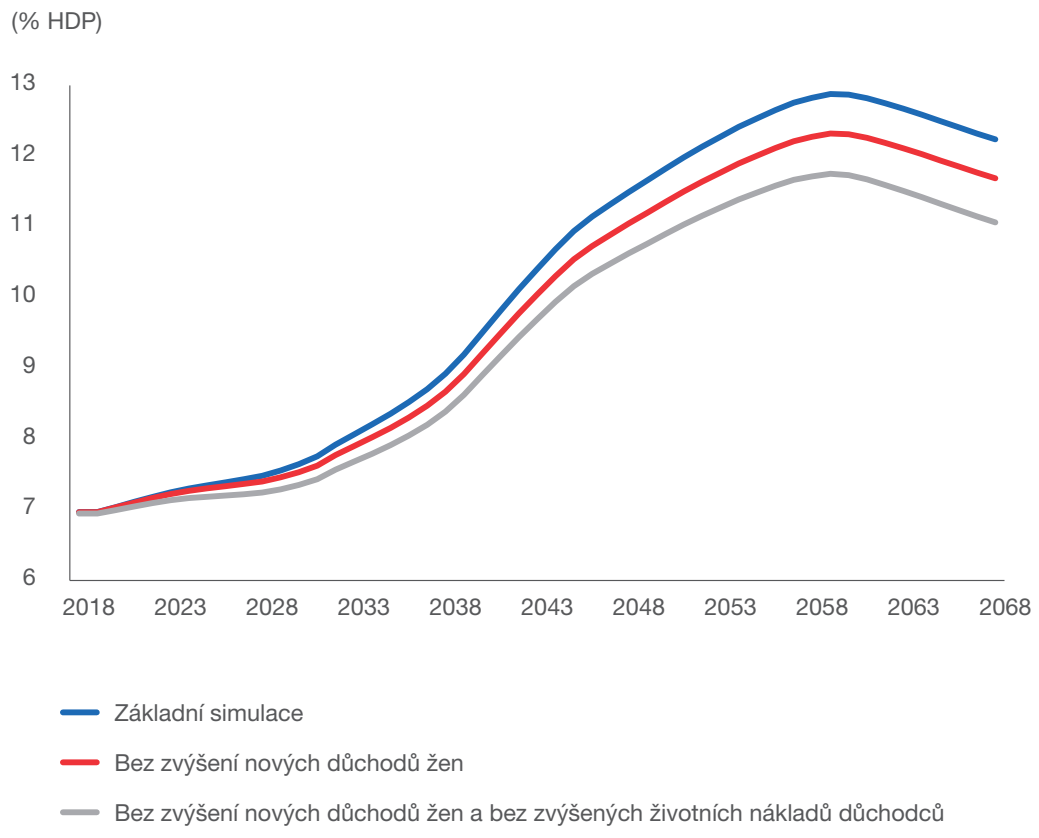
V naší simulaci toto pravidlo zohledňujeme, protože se domníváme, že existují důvody pro to, aby míra inflace určená ze spotřebního koše domácností důchodců byla systematicky vyšší než míra inflace podle celkového indexu spotřebitelských cen. Hlavním důvodem je především vyšší podíl služeb ve spotřebním koši domácností důchodců. Ceny služeb se v rostoucí ekonomice zvyšují dlouhodobě rychleji než ceny statků vyráběných v průmyslu, což je způsobeno pomalejším růstem produktivity práce v sektoru služeb než v sektorech produkujících takzvané obchodovatelné zboží (jde o obdobu Balassova-Samuelsonova efektu). Tempo růstu životních nákladů domácností důchodců bylo podle údajů ČSÚ v posledních letech v průměru skutečně o 0,4 procentního bodu vyšší než tempo růstu spotřebitelských cen celkem. Pro naši simulaci používáme rozdíl o něco menší, protože předpokládáme, že růst reálných mezd (které v zásadě stojí za dlouhodobě rozdílným vývojem relativních cen služeb) postupně zpomalí. Navíc je třeba si uvědomit, že podíl důchodců na celkové populaci, a tedy i na celkové spotřebě, v budoucnu vzroste, takže standardní spotřební koš se svojí strukturou přiblíží spotřebnímu koši domácností důchodců, což rozdíl mezi indexem spotřebitelských cen a indexem životních nákladů dále sníží. V naší simulaci proto předpokládáme po celou dobu rozdíl ve výši 0,3 procentního bodu. To znamená, že k valorizaci důchodu podle reálné mzdy přičteme každoročně ještě 0,3 procentního bodu. Pro důchody pobírané např. 25 let vede tento valorizační „detail“ k tomu, že by byly vyšší zhruba o 8 %, což z hlediska rovnováhy systému již není zanedbatelné.

[13] Zvýšení základní výměry z 9 % průměrné mzdy na 10 % sice bude náhradový poměr proti současnosti zvyšovat, v opačném směru ale bude v budoucnu působit určité omezení náhradních dob pojištění.

Průměrný starobní důchod je kromě výše nově přiznaných důchodů a valorizací ovlivněn i demografickou strukturou důchodců. K celkovému počtu důchodců každoročně přibudou důchodci s nově přiznanými (a tedy relativně vysokými) důchody a naopak část důchodů přestane být vyplácena. Změna průměrného důchodu tak odráží vývoj stávajících důchodů (tj. jejich valorizaci podle míry inflace a podle růstu reálné mzdy), počet a výši nově přiznaných důchodů a konečně i počet a výši zaniklých důchodů. Průměrnou výši zaniklých důchodů však dostupné statistiky nezachycují. Pro účely simulace proto zjednodušeně předpokládáme, že průměrná výše zaniklých důchodů je v daném roce stejná, jako je výše průměrného důchodu v tomto roce.[14]

Propojení všech těchto předpokladů s naší demografickou projekcí implikuje poměrně stabilní trajektorii poměru průměrného důchodu k průměrné mzdě. Podle simulace by se průměrný důchod měl v budoucnu pohybovat v rozmezí zhruba 38 % až 39,5 % průměrné mzdy. Ze znalosti trajektorie poměru důchodů k průměrné mzdě a trajektorie počtu starobních důchodců lze již snadno odvodit trajektorii vývoje výdajů na starobní důchody vyjádřených jako podíl na HDP. Výdaje kulminují kolem roku 2059 na úrovni 12,9 % HDP (viz graf 4.1.2). Vliv zvýšení nově přiznaných důchodů ženám (které ale plně vyplývá z prodloužení doby jejich pojištění) a vliv zohlednění vyšších životních nákladů pro domácnosti důchodců dohromady představují podle simulace náklady ve výši zhruba 1,1 % HDP. Nárůst výdajů je částečně způsoben předpokládaným růstem podílu náhrad zaměstnancům na HDP. Nejdůležitějším faktorem je ale samozřejmě růst počtu důchodců.

Graf 4.1.2 Podíl výdajů na starobní důchody na HDP



Zdroj: Výpočty NRR

[14] Tento předpoklad pravděpodobně poněkud snižuje simulovanou výši průměrného důchodu – vyplácení důchodů je s větší pravděpodobností ukončováno u starších důchodců, kteří mají v průměru nižší důchody. Průměrná výše zaniklých důchodů je tak spíše menší, než kolik činil průměrný důchod v daném roce. Odhad vývoje průměrného důchodu je tak v naší projekci snížen, což znamená, že se tím sníží i odhad celkových výdajů penzijního systému.

4.1.3 Invalidní důchody

Při projekci vývoje invalidních důchodů opět nejprve projektujeme počet příjemců a následně výši průměrného invalidního důchodu. Projekce počtu invalidních důchodců je založena na velikosti skupiny obyvatel ve věku mezi 18 lety a důchodovým věkem (pro stručnost budeme tuto skupinu označovat jako „nestarobní dospělé“), což je skupina, ze které se mohou invalidní důchodci rekrutovat. Nastává zde interakce tří vlivů: na jedné straně se bude od určitého roku zmenšovat počet nestarobních dospělých (a to bude celkový počet invalidních důchodců snižovat), na straně druhé je však jasné, že míra invalidity je vyšší pro starší ročníky, což s ohledem na prodlužující se statutární věk odchodu do důchodu naopak počet invalidních důchodců zvyšuje. Nicméně v posledních letech docházelo navzdory prodlužování statutárního věku odchodu do starobního důchodu k poklesu počtu invalidních důchodců. Tuto skutečnost je obtížné interpretovat – mohlo se jednat o důsledek zpřísnění uznávání nároku na invalidní důchod, nebo šlo o projev zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva v předdůchodovém věku. Samozřejmě mohlo jít i o kombinace obou vlivů.[15]

Právě zlepšování zdravotního stavu je třetím zvažovaným vlivem – rostoucí střední délka života a zvyšující se kvalita zdravotní péče snižují míru invalidity pro danou věkovou skupinu. Jestliže bude například zdravotní stav budoucích pětašedesátníků v průměru srovnatelný se zdravotním stavem dnešních šedesátníků, bude i u předdůchodových ročníků míra invalidity spíše podobná míře invalidity dnešních šedesátníků (jedná se o takzvanou hypotézu zdravého stárnutí, viz Box 4.1). Kvantifikovat poslední zmiňovaný vliv je ale prakticky nemožné. Pokud však přijmeme předpoklad, že pokles míry invalidity pro starší ročníky bude zhruba takový, že právě vykompenzuje skutečnost, že starších ročníků bude v nestarobní dospělé populaci více, potom zůstane míra invalidity za celou dospělou nestarobní populaci stejná. Při projekci počtu příjemců invalidních důchodů vycházíme z měr invalidity (rozlišují se tři stupně invalidity) nestarobní dospělé populace v roce 2016 (poslední dostupná data). Předpoklad konstantních měr invalidity ale nutně znamená, že počet invalidních důchodců se vyvíjí úměrně velikosti dospělé nestarobní populace. Ta se v horizontu naší projekce snižuje kvůli stárnutí obyvatelstva, čímž v naší simulaci klesá i počet invalidních důchodců.

Díky strukturální podobnosti výpočtu invalidního důchodu a výpočtu důchodu starobního lze jednoduše modelovat (pro jednotlivé stupně invalidity odděleně) výši průměrného invalidního důchodu tak, že předpokládáme stálý poměr mezi průměrným invalidním důchodem daného stupně a průměrným starobním důchodem. Tyto poměry skutečně byly v uplynulých letech dostatečně stabilní. Celkově podle simulace dojde, navzdory mírnému poklesu počtu příjemců invalidních důchodů, k mírnému nárůstu objemu výdajů na tyto důchody. A to ze současných zhruba 0,8 % HDP na více než 1 % HDP na konci projekce (viz tabulka 4.1.5). Důvodem je, že růst mezd bude systematicky převyšovat tempo růstu HDP, což se vlivem způsobu výpočtu invalidních důchodů a jejich valorizací promítne i do výše průměrného invalidního důchodu.

4.1.4 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 nově narozených až jednadvacetiletých osob.[16] V případě vdovských a vdoveckých důchodů je však ještě nutné rozlišovat mezi důchody vyplácenými samostatně (sólo) a důchody vyplácenými v souběhu s důchodem starobním (případně invalidním), protože zde je podstatný rozdíl ve výši těchto důchodů.

V případě vdovských a vdoveckých důchodů vyplácených sólo předpokládáme, podobně jako u důchodů invalidních, jejich přibližně stabilní podíl na dospělé nestarobní populaci. Jak v případě počtu příjemců sirotčích důchodů, tak i u počtu příjemců sólo vdovských/

[15] MPSV ČR: Pojistněmatematická zpráva o důchodovém pojištění, Praha 2017.

[16] Sirotčí důchod může příjemce pobírat až do 26 let věku (pokud studuje na VŠ).

vdoveckých důchodů dojde k mírnému poklesu, protože se obě vymezené demografické skupiny použité jako základ projekce mírně zmenšují.

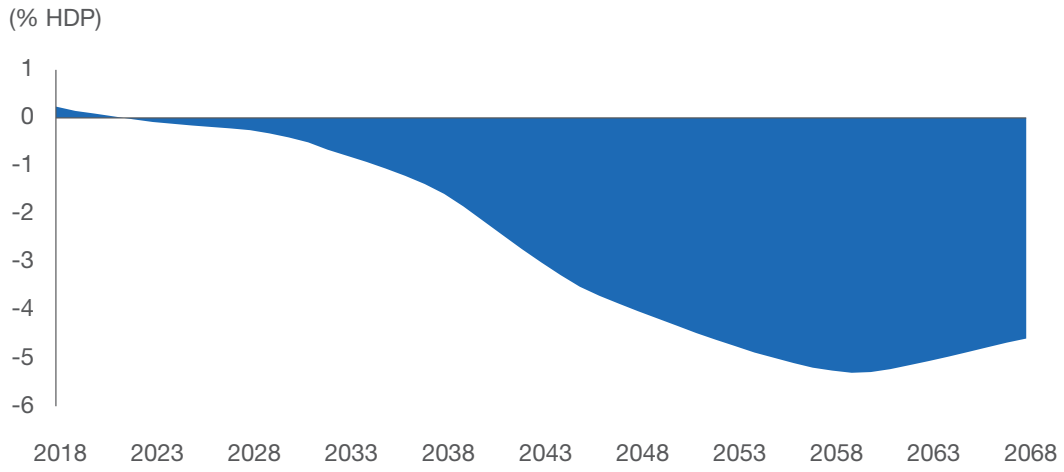
Pro simulaci počtu příjemců důchodu v souběhu se starobním důchodem využijeme v agregovaném modelu přístup vycházející z toho, že u důchodů v souběhu je kvantitativně nejdůležitější počet vdov. Soustředíme se proto na jejich počet a simulujeme ho na základě rozdílu mezi počtem žen a počtem mužů ve věku nad 60 let. Údaj o rozdílu mezi počtem žen a mužů v sobě totiž kondenzovaně obsahuje nejen informaci o velikosti skupiny obyvatel nad šedesát let, ale implicitně i informaci o předpokládaném vývoji naděje dožití (přičemž naděje dožití se může vyvíjet odlišně pro muže a pro ženy). Podle demografické projekce bude v tomto ohledu rozdíl mezi oběma pohlavími mírně klesat. To je způsobeno tím, že naděje dožití se bude zvyšovat více pro muže než pro ženy (o 9,4 roku na 86 let do roku 2068 u mužů, resp. o 8,2 roku na 90,6 roku u žen). Podle této simulace tedy bude počet vdovských důchodů vyplácených v souběhu spíše klesat.

Co se týká výše jednotlivých typů důchodů, opět využijeme strukturní podobnosti výpočtu pozůstalostních důchodů s výpočtem starobního důchodu. Výši pozůstalostních důchodů tak budeme modelovat jako fixní podíl z důchodu starobního. Simulace pozůstalostních důchodů celkově ukazuje na poměrně nevýrazný vývoj zhruba kolem 0,5 % HDP po celou dobu projekce (viz tabulka 4.1.5).

4.1.5 Celkové příjmy, výdaje a saldo důchodového systému

Příjmy důchodového systému modelujeme na základě předpokládaného vývoje náhrad zaměstnanců.[17] Připomeňme, že v makroekonomické projekci počítáme s tím, že podíl náhrad zaměstnancům na HDP bude v důsledku konvergence růst. Proporčně tak bude růst i podíl příjmů důchodového systému na HDP. Celkově tak příjmy systému při dané legislativě vzrostou ze současných 8,4 % HDP na více než 9,1 % HDP na konci období projekce. Je však zjevné, že takový nárůst příjmů do systému nemůže pokrýt prudký nárůst výdajů, který nastane zejména po roce 2030. Deficity systému jako celku vyvrcholí kolem roku 2059, kdy budou podle simulace překračovat 5 % HDP ročně (viz graf 4.1.5). Následný pokles výdajů bude způsoben snižováním počtu starobních důchodců z generace narozené v polovině 70. let 20. století.

Graf 4.1.5 Roční salda důchodového systému



Zdroj: Výpočty NRR

[17] Bylo by možné je modelovat i na základě náhrad pracovníkům, které kromě náhrad zaměstnancům ještě obsahují i část smíšeného důchodu (viz kapitola 3). Podíl OSVČ na zaměstnanosti však předpokládáme konstantní, takže náhrady pracovníkům jsou sice v absolutním vyjádření vyšší než náhrady zaměstnancům, ale vyvíjejí se proporcionálně. Odhad příjmů důchodového systému pomocí náhrad pracovníkům by proto byl ekvivalentní.

Tabulka 4.1.5 Shrnutí projekcí důchodového systému pro vybrané roky (v % HDP)

	2020	2030	2040	2050	2060	2068
Starobní důchody	7,0	7,6	9,5	11,8	12,9	12,2
Invalidní důchody	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Pozůstalostní důchody	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Výdaje celkem	8,4	9,0	10,9	13,3	14,3	13,7
Příjmy	8,4	8,6	8,8	8,9	9,0	9,1
Saldo	0,1	–0,4	–2,2	–4,3	–5,3	–4,7

Pozn.: Součtové údaje v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.
Zdroj: Výpočty NRR

4.2 Zdravotnictví

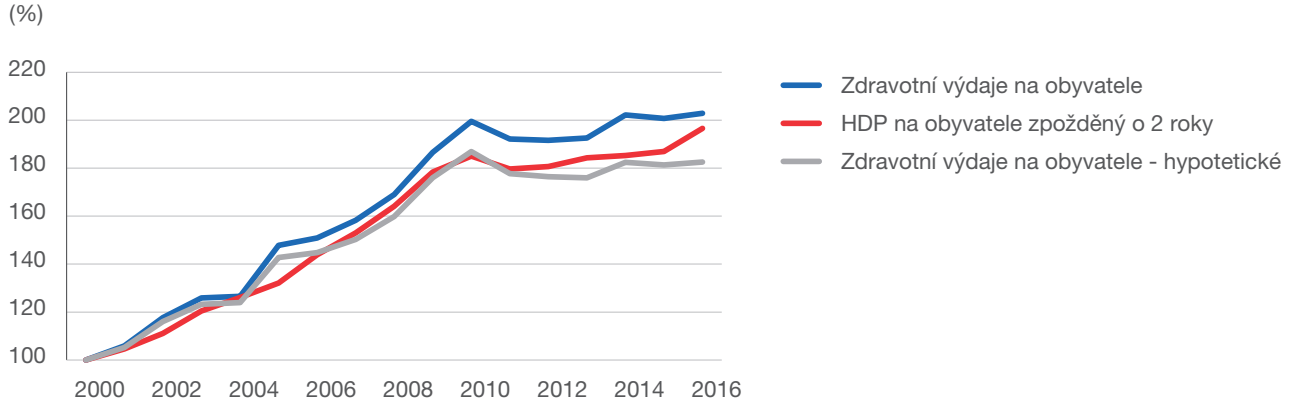
Další položkou veřejných výdajů, která je značně citlivá na demografický vývoj, je zdravotnictví. Výdaje na zdravotní péči jsou hrazeny z veřejných i ze soukromých zdrojů. V České republice mají tradičně velmi vysokou váhu výdaje hrazené ze zdrojů veřejných (více než 80 %, podobně jako v Německu, Francii a skandinávských zemích). Ve většině ostatních zemí OECD je podíl výdajů z veřejných zdrojů nižší a pouze tyto výdaje budou předmětem naší projekce. Výdaje z veřejných zdrojů jsou hrazeny především veřejným zdravotním pojištěním. Další, byť co do objemu méně významné, prostředky plynou například ze státního rozpočtu nebo z rozpočtů územních samosprávných celků. Ve druhém případě se jedná zejména o prostředky určené na udržení či modernizaci již existujících kapacit, u kterých není tak jednoznačný vztah k rozsahu poskytovaných výkonů, jako je tomu u veřejného zdravotního pojištění. Následující analýza proto bude soustředěna pouze na výdaje ze systému veřejného zdravotního pojištění. U ostatních výdajů na zdravotnictví předpokládáme zachování stávajícího podílu na HDP (s výjimkou výdajů souvisejících s poskytováním dlouhodobé péče, viz dále).

Pro projekci je však nutné nejprve stanovit, jakým tempem by se měnily náklady na zdravotní péči, i kdyby nedocházelo k demografické změně a kdyby si populace zachovala dnešní věkovou strukturu. Budeme vycházet z předpokladu, že náklady na zdravotní péči hrazené ze zdravotního pojištění v přepočtu na jednoho obyvatele (avšak bez změny demografické struktury) porostou stejným tempem, jakým poroste HDP na obyvatele. Tomu ostatně zhruba odpovídal i vývoj v posledních letech. Při porovnávání vývoje zdravotních výdajů na obyvatele s HDP na obyvatele (obojí v běžných cenách) je však třeba si uvědomit, že demografická změna již probíhá a výdaje na zdravotní péči již samozřejmě ovlivňuje. Pro lepší srovnání jsme proto ještě vypočetli hypotetické výdaje na zdravotní péči, které by nastaly, pokud by zůstala demografická struktura populace zafixována v podobě, jakou měla v roce 2000 (jde o nejstarší konzistentní data).[18] Tato hypotetická časová řada výdajů hrazených ze zdravotního pojištění je tedy očištěna od demografických vlivů. Vztah mezi demograficky očištěnými zdravotními výdaji a HDP na obyvatele se zdá být poměrně spolehlivý, zejména pokud připustíme dvouleté zpoždění mezi HDP a zdravotními výdaji (viz graf 4.2.1).

Pokud tedy výdaje hrazené ze zdravotního pojištění porostou stejným tempem, jakým poroste HDP, potom jejich podíl na HDP zůstane konstantní, pokud by ovšem nedocházelo ke změně demografické struktury. Zvyšování váhy starších ročníků na celkové populaci ale povede za jinak stejných okolností k růstu podílu zdravotních výdajů na HDP. Tento čistě demografický vliv odhadneme pomocí křivky zdravotních nákladů podle pětiletých věkových skupin (viz graf 4.2.2). Za předpokladu, že tato nákladová křivka podle věkových skupin (vyjádřená v % HDP na obyvatele) zůstane zachována, můžeme odhadnout vliv demografické změny podle toho, jak se budou měnit váhy jednotlivých skupin na celkové populaci. Jedná se tedy

[18] Hypotetické průměrné výdaje na obyvatele byly vypočteny tak, že jsme použili skutečné výdaje na obyvatele v jednotlivých věkových skupinách (pracujeme s pětiletými věkovými skupinami) v jednotlivých letech, ale těmto skupinám jsme místo skutečné váhy, jakou měly v jednotlivých letech na populaci, přisoudili konstantní váhy, jaké měly na populaci v roce 2000.

Graf 4.2.1 Srovnání zdravotních výdajů na obyvatele a HDP na obyvatele (běžné ceny, rok 2000 = 100 %)



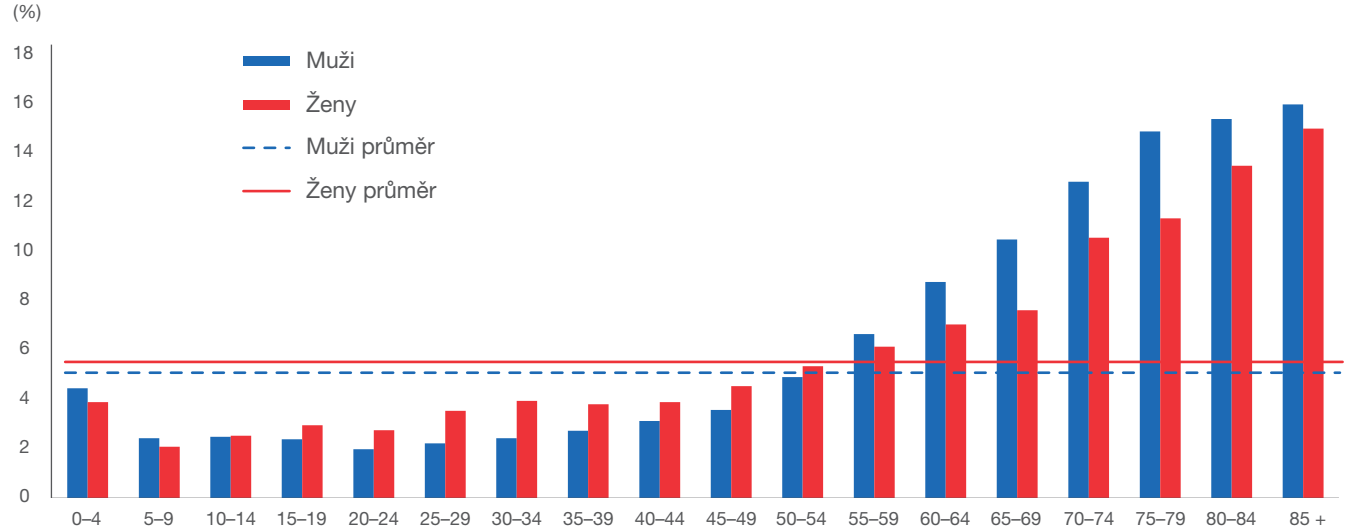
Zdroj: ČSÚ, Eurostat a výpočty NRR

Poznámka: Zdravotní výdaje na obyvatele – hypotetické jsou vypočteny za předpokladu konstantní věkové struktury roku 2000.

o odhad, který bude zachycovat pouze vliv změny demografické struktury. Tato projekce naopak nezachytí případné změny v nákladové křivce samotné, ke kterým bude jistě také docházet (podrobněji k tomuto tématu viz Box 4.1). Podíl výdajů hrazených ze zdravotního pojištění na HDP podle této metody odhadu (a podle naší demografické projekce) postupně poroste z úrovně 5,4 % v současnosti až na 6,8 % HDP kolem roku 2064, kdy by měl kulminovat.

Příjmová strana systému zdravotního pojištění se opírá jednak o pojistné placené zaměstnanci, zaměstnavateli a osobami samostatně výdělečně činnými či osobami bez zdanitelných příjmů a jednak o pojistné placené státem za takzvané státní pojištěnce (tj. zejména děti, studenty, starobní a invalidní důchodce, nezaměstnané atd.). Pojistné hrazené první skupinou odhadneme jako konstantní podíl na náhradách pracovníkům. Podobně jako u pojistného na důchodové zabezpečení dojde podle naší projekce i zde k růstu výnosů v důsledku předpokládaného růstu podílu mezd na produkci. Pojistné hrazené státem za takzvané státní pojištěnce se bude zvyšovat ještě výrazněji, protože předpokládáme, že vyměřovací základ pro státní pojištěnce poroste stejným tempem jako průměrná mzda v ekonomice a zároveň se bude zvyšovat počet těchto státních pojištěnců (především díky růstu počtu starobních důchodců). Celkový příjem do systému veřejného zdravotního pojištění tak bude postupně růst ze současné úrovně 5,6 % HDP na přibližně 6,6 % HDP ke konci období. Systém se však i přesto kolem roku 2030 překlopí ze stávajícího mírného přebytku (0,2 % HDP) do mírného deficitu, který postupně vzroste asi na 0,25 % HDP.

Graf 4.2.2 Náklady hrazené ze zdravotního pojištění podle věkových skupin (v % HDP na obyvatele v běžných cenách, průměr 2013 až 2016)



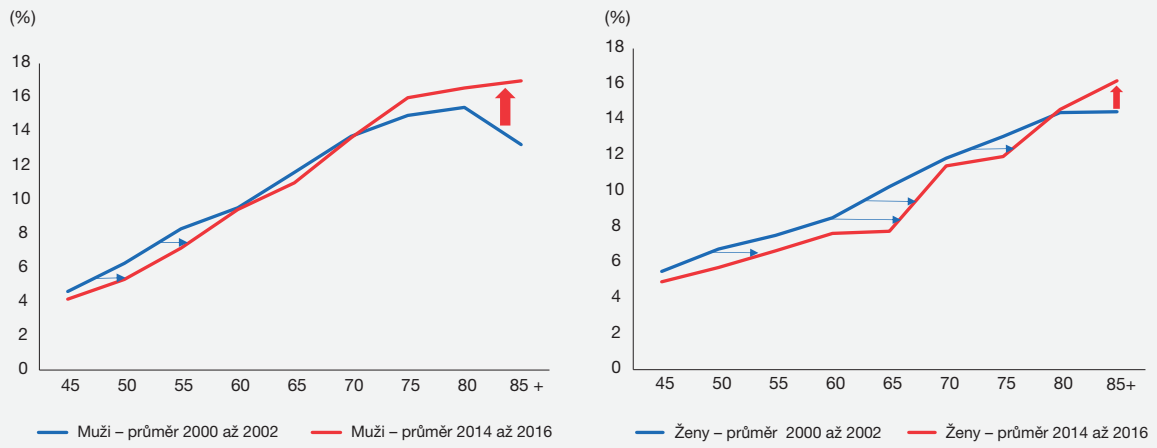
Zdroj: ČSÚ a výpočty NRR

Box 4.1 Náklady na zdravotní péči podle věkových skupin

Při projekci nákladů hrazených veřejným zdravotním pojištěním jsme předpokládali, že křivky nákladů podle jednotlivých věkových skupin budou v čase stabilní. Je zjevné, že se jedná o nejistý předpoklad, protože technologický pokrok v léčebných metodách a využívaných technologiích je značný a obtížně předvídatelný. Není však snadné říci, jak se technologický pokrok z hlediska nákladů projeví. Na jednu stranu je možné argumentovat tím, že modernější metody léčby a pokročilejší léčiva budou stále nákladnější. Na druhou stranu ale přesnější (byť dražší) diagnostické metody umožní dřívější zahájení léčby a pokročilejší metody a farmaka povedou k účinnější a lépe zacílené léčbě (například zmírněním nežádoucích účinků, zkrácením léčby nebo zabráněním chronickým a navracejícím se zdravotním obtížím). Tyto zvýšené výdaje pak vytěsní, sníží nebo oddálí další zdravotnické náklady, které by vznikly při původních metodách. Odhad dopadu výzkumu a vývoje na průběh výdajů ve zdravotnictví podle věku je proto do značné míry hypotetický.

Nicméně skutečnost, že dochází k prodlužování střední délky života, by měla mít za následek změnu tvaru křivky nákladů podle věku především na jejím dlouhém konci, tj. pro starší skupiny. Jestliže průměrný zdravotní stav budoucích šedesátníků bude díky zlepšení péče srovnatelný spíše se stavem dnešních pětapadesátníků, bylo by možné očekávat, že křivka nákladů se na svém pravém konci (v určitém úseku) protáhne – současné náklady na pětapadesátníky se přesunou k budoucím šedesátníkům, náklady na současné šedesátníky se posunou např. k pětašedesátníkům apod. (jedná se o jev známý jako tzv. „hypotéza zdravého stárnutí“). V České republice došlo mezi lety 2000 a 2016 k prodloužení střední délky života mužů o 4,6 roku a žen o 3,7 roku (údaje ČSÚ), takže pokud je hypotéza zdravého stárnutí oprávněná, mělo by to již být patrné na změně tvaru křivky. Empirické údaje naznačují, že k výše popsané změně tvaru nákladové křivky podle věku v ČR zřejmě skutečně dochází (viz graf B4.1.1). Bude-li prodlužování naděje dožití pokračovat (což všechny demografické projekce předpokládají), povede to k utlumení nárůstu výdajů na zdravotní péči v důsledku stárnutí – starší věkové skupiny sice budou početnější, ale zároveň péče o ně bude méně nákladná. V opačném směru však působí jev, který je obvyklý ve vyspělých ekonomikách a který je rovněž patrný na datech za ČR – velmi rychlý růst zdravotních nákladů na nejstarší věkové skupiny (viz graf B4.1.1). Ke konci života tedy již zjevně neplatí hypotéza zdravého stárnutí, ale naopak se prosazuje prudký růst nákladů na oddálení smrti, resp. na paliativní péči. Tento nárůst výdajů může zcela eliminovat potenciální úspory plynoucí z „hypotézy zdravého stárnutí“. Za daných okolností se nám proto jeví naše projekce zdravotních nákladů jako vyvážená.

Graf B4.1.1 Posun křivky zdravotních nákladů pro jednotlivé věkové skupiny od 45 let (náklady v % HDP na obyvatele v příslušných letech)



Zdroj: ČSÚ a výpočty NRR

4.3 Peněžní nedůchodové sociální dávky a dlouhodobá péče

Další výdajovou položkou, která bude demografickým vývojem ovlivněna, jsou výdaje na vybrané peněžní sociální dávky nedůchodového typu. Soustředili jsme se na takové dávky, které jsou jednak dostatečně fiskálně významné (mají podíl na HDP alespoň 0,1 %) a jednak je u nich identifikovatelná vazba na demografický vývoj. Dávky, které tato dvě kritéria nesplňují (dávky nemocenského pojištění bez peněžité pomoci v mateřství, podpory v nezaměstnanosti, přídavky na děti, pěstounské dávky, porodné a pohřebné a dávky sociální pomoci/potřebnosti), jsou zařazeny do kategorie ostatní a je u nich předpokládáno udržení stávajícího podílu na HDP. Například podpory v nezaměstnanosti, ačkoliv jsou tradičně uváděné jako příklad automatického stabilizátoru ekonomiky, mají váhu na HDP České republiky natolik nízkou, že jejich případné změny v důsledku demografického vývoje by dosáhly pouze řádu setin procentního bodu HDP.

Výdaje na fiskálně významné sociální dávky jsou simulovány samostatně s využitím námi upravené projekce demografického vývoje ČSÚ. Za fiskálně významnou dávku lze považovat peněžitou pomoc v mateřství, rodičovský příspěvek, příspěvek na péči a příspěvek na bydlení. Vazba na demografický vývoj byla odhadnuta buď na základě vývoje v minulosti (např. příspěvek na bydlení), nebo plyne přímo z konstrukce samotné dávky (např. peněžitá pomoc v mateřství). Kromě demografického vlivu na počet vyplacených dávek zde počítáme i s vlivem konvergenčním, který se projeví i na výši průměrné dávky. Pro účely projekce totiž předpokládáme, že bude zachován stávající poměr průměrné dávky k průměrné mzdě a že navíc budou zachovány stávající míry nečerpání některých dávek. O metodologii projekce podává přehled tabulka 4.3.1. Složitější přístup byl využit pouze u příspěvku na bydlení, kde jsme na základě minulého vývoje populační skupině ve věku 65 a více let přisoudili váhu 25 % a zbylé dospělé populaci 75 %.

Očekávaný vývoj výdajů na jednotlivé dávky zachycuje graf 4.3.1. Až do roku 2030 jejich vývoj stagnuje, protože je pozvolný růst příspěvku na péči kompenzován poklesem výdajů na dávky spojené s narozením dítěte a péčí o něj. Tento efekt je však ukončen kolem roku 2035, kdy dojde v souvislosti s výraznějším nárůstem podílu osob ve věku 65+ ke zvýšení výdajů na příspěvek na péči. Největšího objemu dosahují peněžní sociální dávky nedůchodového typu kolem roku 2060, tedy ve stejném období, ve kterém dosahují svého vrcholu i výdaje důchodového systému. Zhruba za 40 let dojde podle projekce proti stávajícímu stavu k jejich nárůstu o cca 0,6 procentního bodu HDP.

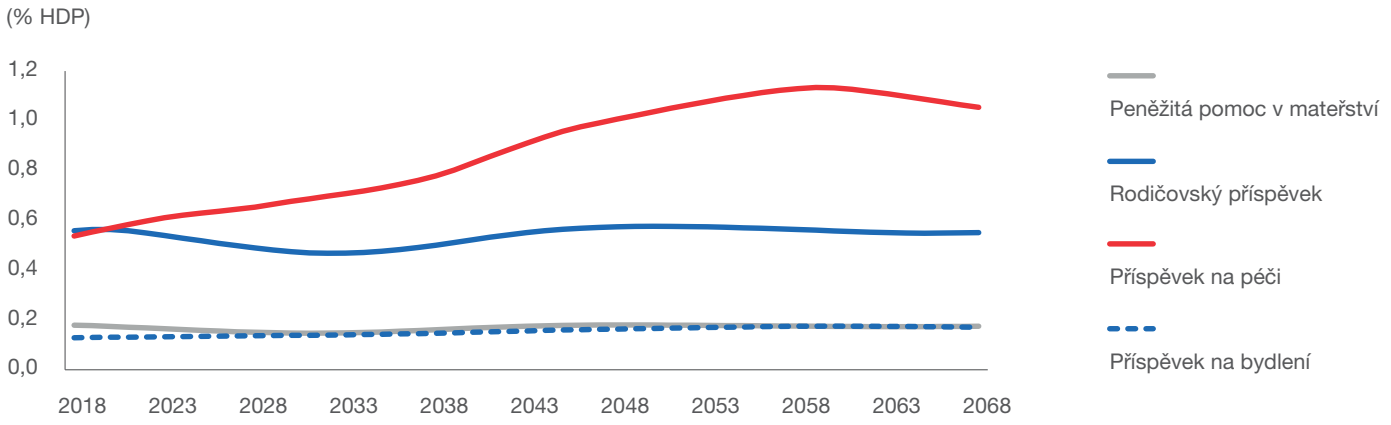
V souvislosti se stárnutím populace však předpokládáme vedle nárůstu důchodů a dávek souvisejících se zdravotním stavem (příspěvek na péči) také nárůst ostatních výdajů na dlouhodobou péči. Část těchto výdajů (cca 1/3) je financována ze systému veřejného zdravotního pojištění a je tak zachycena ve výdajích na zdravotnictví. Zbytek je ale financován z dalších veřejných prostředků (státní rozpočet a místní rozpočty). V případě těchto výdajů je předpokládána stejná citlivost na demografický vývoj jako u příspěvku na péči, to znamená, že je simulujeme podle vývoje počtu osob nad 65 let. Do roku 2060 tak dojde v oblasti dlouhodobé péče k nárůstu výdajů proti současnosti o cca 0,4 procentního bodu HDP.

Tabulka 4.3.1 Demografické proměnné použité pro predikci výdajů na jednotlivé sociální dávky

Dávka	Vstupní proměnná pro projekci počtu dávek
Peněžitá pomoc v mateřství	Počet nově narozených dětí
Rodičovský příspěvek	Počet dětí ve věku 0-3 roky
Příspěvek na péči	Počet osob 65+
Příspěvek na bydlení	25% podíl počtu osob 65+ 75% podíl počtu osob 18-64

Zdroj: NRR

Graf 4.3.1 Projekce peněžních sociálních dávek nedůchodového typu



Zdroj: Výpočty NRR

4.4 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 ve vztahu k HDP (viz scénář stability ostatních výdajů v tabulce 4.4.1). Nicméně bez ohledu na demografický vývoj se samotná skutečnost, že je česká ekonomika ekonomikou konvergující, bude dlouhodobě systematicky projevovat i u některých dalších výdajů. Naším cílem však není dopodrobna simulovat podíly a vývoj jednotlivých výdajových kategorií. Jde nám spíše o zachycení systematických a dlouhodobých změn, které podle našeho názoru budou z konvergence vyplývat. Z tohoto důvodu se u konvergenčních efektů soustředíme na jejich příspěvek k růstu či poklesu celkových výdajů (měřených v % HDP).

První skupinou výdajů, kde mohou nastat konvergenční efekty, jsou veřejné investice. V jejich případě projekce předpokládá postupné snižování podílu na HDP až na hodnotu přibližně 3,4 % HDP v roce 2068. Tento vztah vychází z analýz provedených na vzorku zemí EU, které ukazují na nepřímo úměrný vztah mezi ekonomickou vyspělostí země a podílem veřejných investic na HDP. Méně vyspělé státy zpravidla vynakládají na veřejné investice větší procento HDP. Důvodů pro tuto skutečnost je zřejmě více. Jednak v případě méně vyspělých, ale konvergujících zemí může hrát roli snaha o eliminaci nedostatečné úrovně infrastruktury (dálnice, železnice, městská infrastruktura atd.) a z toho plynoucí vyšší úroveň veřejných investic. Dalším možným důvodem je vyšší relativní cenová hladina investičních statků v méně vyspělých zemích (to platí i v ČR, viz kapitola 3), 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.[19] Naše projekce předvídá, že s růstem hospodářské vyspělosti budou oba efekty vyprchávat, což v případě České republiky povede k poklesu podílu veřejných investic z průměrné hodnoty 4,6 % HDP zaznamenané v letech 2006 až 2017 o 1,2 procentního bodu HDP na horizontu projekce.

V opačném směru se však konvergence promítne do odměňování zaměstnanců v sektoru veřejných institucí. To v naší projekci vykazuje mírný, ale systematický nárůst. 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

[19] Viz například World Economic Forum (2018): Global Competitivness Index 2017 – 2018.

takových, že v jejich případě není zcela možné kompenzovat mzdový růst růstem produktivity práce (např. školství, veřejná správa, justice a vnitřní bezpečnost apod.). V důsledku toho bude docházet k růstu nákladovosti i při zachování stejného rozsahu služeb produkovaných státními zaměstnanci, 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. Naše simulace počítá s tím, že tento efekt bude postupně narůstat a v závěru projektovaného období bude představovat dodatečných 0,6 procentního bodu HDP na výdajové straně.

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 nejpozději od roku 2030 bude Česká republika plnit své závazky vůči NATO a bude tedy vydávat na obranu prostředky odpovídající 2 % HDP. Střednědobý výhled kapitoly Ministerstva obrany ČR předpokládá v roce 2020 výdaje mírně přesahující 1,3 % HDP, proto předpokládáme dodatečné výdajové nároky, které budou lineárně narůstat a po roce 2030 budou dosahovat dodatečných 0,6 % HDP proti současnosti. Podobně též mimo konvergenční efekty počítáme s nárůstem platby do EU, která by (ve srovnání se současností) přispívala od roku 2028 k navýšení výdajů o 0,1 procenta HDP (viz Box 4.3 pro podrobnější informace o platbách do/z EU).

Tabulka 4.4.1 Výdaje mimo demografickou část a dodatečné konvergenční efekty (v % HDP)

	2020	2030	2040	2050	2060	2068
Ostatní výdaje - základní scénář	20,4	20,4	20,4	20,4	20,4	20,4
Změny ostat. výdajů v souvislosti s konvergencí	0,0	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0
- veřejné investice	*0,0*	*-0,1*	*-0,2*	*-0,2*	*-0,3*	*-0,3*
- výdaje na obranu	*0,0*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*
- růst nákladovosti sektoru veřejných institucí	*0,0*	*0,2*	*0,3*	*0,4*	*0,5*	*0,6*
- nárůst platby do EU	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Ostatní výdaje včetně změnových efektů	20,4	21,2	21,2	21,3	21,3	21,4

Zdroj: Výpočty NRR

Box 4.2 Potenciální dopady vývoje výdajů na školství

Udržitelnost veřejných financí bude v nemalé míře ovlivňována také výší veřejných výdajů na vzdělávání. Ty představují v současné době zhruba 4 % HDP. Podíl veřejných výdajů na školství na celkových výdajích státního rozpočtu se pohybuje na úrovni zhruba jedné sedminy. Průměrný evidenční přepočtený počet zaměstnanců ve školství přesahuje 5 % všech zaměstnanců v ČR, avšak podíl náhrad zaměstnancům vzhledem k HDP činí jen zhruba 2 %. Růst mzdových nákladů ve školství jsme sice odděleně v dlouhodobé projekci nesimulovali (pracovníci ve školství jsou zahrnuti mezi ostatní státní zaměstnance), ale je zřejmé, že pokud se mají naplnit proklamace o zvyšování úrovně odměňování ve školství (např. Programové prohlášení vlády z 27. června 2018), budou veřejné výdaje na vzdělávání v dlouhodobé projekci dalším z faktorů, které ovlivní výdajovou stránku státního rozpočtu.

Existují tak důvody se domnívat, že nárůst výdajů na školství bude vyšší, než s jakým počítáme pro nárůst výdajů na státní zaměstnance celkem (z tohoto hlediska je tak naše projekce celkově spíše konzervativní). I když ponecháváme v projekci výdajové strany odhad za státní zaměstnance jako celek, z obezřetnostních důvodů jsme ještě provedli odděleně jednoduchou odvětvovou simulaci zaměřenou na školství. V ní uvažujeme pouze veřejné výdaje na školství. Vycházíme přitom z naší demografické projekce a dále z parametricky nastaveného podílu těch osob, jež jsou účastníky vzdělávacího procesu poskytovaného veřejnými vzdělávacími institucemi.

Ve vývoji mezd pro roky 2018 až 2021 volíme takový růst, aby průměrná mzda ve školství v roce 2021 dosáhla 1,5násobku průměrné mzdy v ČR z roku 2017 (jak vyplývá z Programového prohlášení vlády z 27. června 2018). V dalším období do roku 2068 pak předpokládáme trajektorii růstu mezd ve veřejném školství shodnou s indexem vývoje celkových mezd, jak je definovaná v naší projekci. Ve vývoji nemzdových výdajů resortu školství předpokládáme pohyb shodný s vývojem indexu spotřebitelských cen (tj. 2% inflaci).

Rozhodující roli ve vztahu k výdajům státního rozpočtu bude hrát zvýšená dynamika vývoje mezd ve veřejném školství. Podíl mezd na veřejných výdajích na školství se postupně zvýší ze současných 50 % až na cca 55 % kolem roku 2050. Poté mírně poklesne. To by vedlo k tomu, že by podíl veřejných výdajů na školství na HDP vzrostl ze současných 4 % až na téměř 5,4 % HDP v roce 2068. Přiměřeně tomu by vzrostl rovněž podíl veřejných výdajů na vzdělávání na celkových výdajích státního rozpočtu, a to ze současné jedné sedminy na zhruba jednu šestinu. Z projekce veřejných výdajů na školství do roku 2068 je patrné, že tento resort bude hrát na straně výdajů státního rozpočtu důležitou roli.

4.5 Příjmy v dlouhodobé projekci

Podobně jako v případě jednotlivých výdajových položek se i v případě příjmů budou v dlouhodobé projekci prolínat demografické a konvergenční efekty. Příjmy veřejných rozpočtů pro naše účely rozčleníme 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 prodejů zboží a služeb, příjmy z EU).

Při projekci výnosu daně z příjmů fyzických osob vycházíme z předpokladu, že je závislý především na náhradách pracovníkům. Díky tomu se zde projeví konvergenční efekt, protože podle našich předpokladů se podíl náhrad zaměstnancům na HDP bude postupně zvyšovat a s tím se bude proporčně zvyšovat i podíl této daně na HDP. Tento efekt tak převáží nad tím, že podíl zaměstnanců (i podíl pracovníků) na celkové populaci bude z demografických důvodů klesat. Nicméně mzdy podle naší makroekonomické projekce porostou dostatečně rychle na to, aby pokles počtu pracovníků více než vykompenzovaly. Poznamenejme, že zde se však částečně odkláníme od toho, že bychom dělali projekci striktně v souladu se současnou legislativou. Daňové předpisy často zahrnují odpočty a slevy nebo rozhodné hranice uvedené v nominálním vyjádření. Růst nominálních mezd a dalších příjmů tak může za jinak stejných okolností vést k růstu průměrné míry zdanění. To znamená, že aniž by došlo ke změně legislativy, dochází například k erozi reálné hodnoty odečitatelných položek, nastává přesun do vyšších daňových pásem a s ním spojené zdanění vyšší daňovou sazbou apod. V naší projekci však s tímto a podobnými efekty nepracujeme. Implicitně tak vlastně předpokládáme, že daňové zákony budou upravovány tak, aby samotná skutečnost, že příjmy sekulárně rostou, nevedla ke změně efektivní daňové sazby a ke změně takových vlastností daní, jako je míra progresivity (výše popsané efekty míru progresivity snižují). Projektovaný růst výnosu daně z příjmů fyzických osob z aktuálních 4,5 % HDP na 4,9 % HDP ke konci projekce je tak skutečně pouze důsledkem konvergenčního vývoje.

Výnos daně z příjmů právnických osob je obvykle rozkolísaný, protože je citlivý na hospodářský cyklus.

Také konstrukce daňového základu vede v případě této daně k obtížné predikovatelnosti. V dlouhodobé projekci však od cyklických vlivů odhlížíme a z důvodu logické konzistence projektujeme její výnos podle vývoje čistého provozního přebytku. Ten by měl vysvětlovat vývoj výnosu této daně lépe než vývoj HDP, protože právě čistý provozní přebytek je spíše než HDP makroekonomickým protějškem čistých provozních zisků před zdaněním. Opět odhlížíme od efektů způsobených inflací (zde by se projevily zejména při erozi reálné hodnoty daňových odpisů fixního kapitálu firem nebo při oceňování zásob). Obdobně jako v případě daně z příjmů fyzických osob se i zde projeví 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 (tj. po zohlednění spotřeby fixního kapitálu) 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 o čtvrtinu ze 3,2 % na počátku projekce až na 2,4 % na jejím konci.

U ostatních běžných daní předpokládáme fixní podíl na HDP. Jejich podíl na HDP byl dlouhodobě stabilní 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 (pojistné na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti). Všechny tyto platby jsou vzhledem ke své 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 ekviproporcionálně s růstem podílu náhrad zaměstnancům. V případě příjmu za takzvané státní pojištěnce (viz kapitola 4.2) jsme zohlednili demografický vývoj skupin, které dohromady státní pojištěnce tvoří (zejména nárůst počtu starobních důchodců). Platbu za jednoho státního pojištěnce jsme přitom navázali na vývoj průměrné mzdy. 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.

Tabulka 4.5.1 Příjmy sektoru veřejných institucí ve vybraných letech (v % HDP)

	2020	2030	2040	2050	2060	2068
Daně z příjmů fyzických osob	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9	4,9
Daně z příjmů právnických osob	3,2	2,9	2,8	2,6	2,5	2,4
Ostatní důchodové daně a daně z majetkových transakcí	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	15,4	15,8	16,2	16,7	17,0	17,0
- důchodové	*8,4*	*8,6*	*8,8*	*8,9*	*9,0*	*9,1*
- veřejné zdravotní pojištění	*5,7*	*5,9*	*6,1*	*6,4*	*6,6*	*6,6*
- ostatní	*1,2*	*1,3*	*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	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Celkem příjmy	**40,1**	**40,5**	**40,8**	**41,2**	**41,4**	**41,4**

Pozn.: Součtové údaje v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.
Zdroj: Výpočty NRR

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

Důchody z vlastnictví zahrnují zejména dividendy a podíly na zisku státem vlastněných podniků. I v tomto případě budeme předpokládat stabilní podíl na HDP, protože nemáme žádné informace o tom, že by se měl podíl zisku na HDP měnit. Zároveň nepředpokládáme, že by stát svůj podíl ve významných firmách, které (spolu)vlastní, měnil. Úrokové příjmy z titulu umísťování přebytečné likvidity nejsou s ohledem na fungování Státní pokladny zahrnuty. Ostatní příjmy zahrnují zejména příjmy z prodeje zboží a služeb a příjmy z EU. Podíl příjmů z prodeje zboží a služeb je v zásadě stabilní, proto je pro dlouhodobou projekci stejně jako u důchodů z vlastnictví zafixován jeho poměr k HDP. Konečně i o příjmech z EU předpokládáme, že budou tvořit konstantní procento HDP. Zde však zdůrazněme, že se jedná pouze o příjem sektoru veřejných institucí z EU, nikoliv o celkové příjmy z EU pro všechny subjekty v České republice. O celkových příjmech z EU se totiž domníváme, že budou (v poměru k HDP) klesat (blíže k tomu viz Box 4.3).

Box 4.3 Příjmy a platby ve vztahu k EU

Česká republika je od svého vstupu do Evropské unie nepřetržitě čistým příjemcem prostředků z Evropské unie. Platby do rozpočtu EU zahrnují tradiční vlastní zdroje, zdroj z DPH a zdroj z hrubého národního důchodu (HND). Platby z rozpočtu EU zahrnovaly či zahrnují platby na strukturální akce, zemědělství, platby z programů EU a dříve rovněž takzvané předvstupní nástroje a kompenzace. Od roku 2004 do konce roku 2017 Česká republika odvedla do rozpočtu EU bezmála 516 mld. Kč, ve stejném období přijala 1 211 mld. Kč. Takzvaná čistá pozice, která představuje rozdíl mezi příjmy a výdaji z rozpočtu EU, se tak v souhrnu ke konci roku 2017 blížila 700 mld. Kč (viz graf B4.3.1).

Pro střednědobé a dlouhodobé odhady příjmů a výdajů českých veřejných rozpočtů z/do EU vycházíme z navýšení plateb na cca 1,1 % HND od roku 2028 (viz např. EU Budget for the Future, 2018). HND je však v ČR dlouhodobě nižší než HDP, protože nemalá část ekonomiky je pod zahraniční kontrolou a například zisky zahraničních vlastníků do HND nespadají. Vzhledem k rozdílu mezi HDP a HND v ČR za poslední tři roky tak můžeme platby do EU vyčíslit na přibližně 1,0 % HDP od roku 2028.

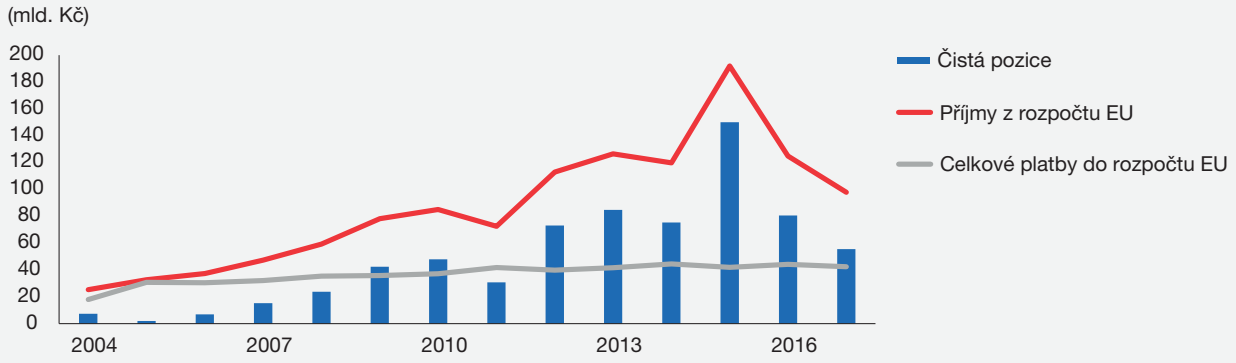
Celkové příjmy ČR z EU vyjádřené jako procento HDP budou v budoucnu pravděpodobně klesat, a to z několika souběžných důvodů. Jednak může dojít k efektům souvisejícím s odchodem Velké Británie z EU a také předpokládáme, že bude pokračovat dlouhodobý pokles podílu prostředků plynoucích na společnou zemědělskou politiku. Dalším důvodem může být postupný pokles podílu výdajů na politiku hospodářské, sociální a územní soudržnosti a naopak nárůst objemu výdajových programů, jejichž příjemci nebudou v předem dané výši jednotlivé členské státy, ale bude se o ně soutěžit.[20] V případě těchto programů však subjekty z České republiky už nyní zaostávají ve schopnosti získávat potenciální projekty a v tomto ohledu nepředpokládáme ani do budoucna žádnou zásadní změnu. Hlavní důvodem, proč lze u Česka v budoucnu očekávat klesající čistou pozici vzhledem k rozpočtu EU, je jeho

[20] Zahradník, Petr: Kohezní politika Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2017.

bohatnutí ve srovnání se zbylými státy Evropské unie. To bude omezovat možnosti některých regionů čerpat prostředky. Saldo čisté pozice pro Českou republiku mohou v budoucnu zhoršit také další nově zvažovaná kritéria, která by byla zapojena do ukazatelů pro předalokaci výdajů pro jednotlivé členské státy. Jde například o přístup k migraci, nezaměstnanost mladých lidí nebo ekologické investice.

Předpokládáme nicméně takové strukturální změny ve využití příjmů z EU (např. posílení výdajů na veřejné dopravní investice nebo vzdělávání), které povedou k tomu, že navzdory poklesu celkových příjmů z EU si sektor veřejných institucí udrží stávající výši (v % HDP) příjmů z EU po celé období. O to větší relativní pokles prostředků z EU však budou muset očekávat ostatní subjekty, které do sektoru veřejných institucí nespadají.

Graf B4.3.1 Vývoj celkových příjmů a plateb ve vztahu k EU



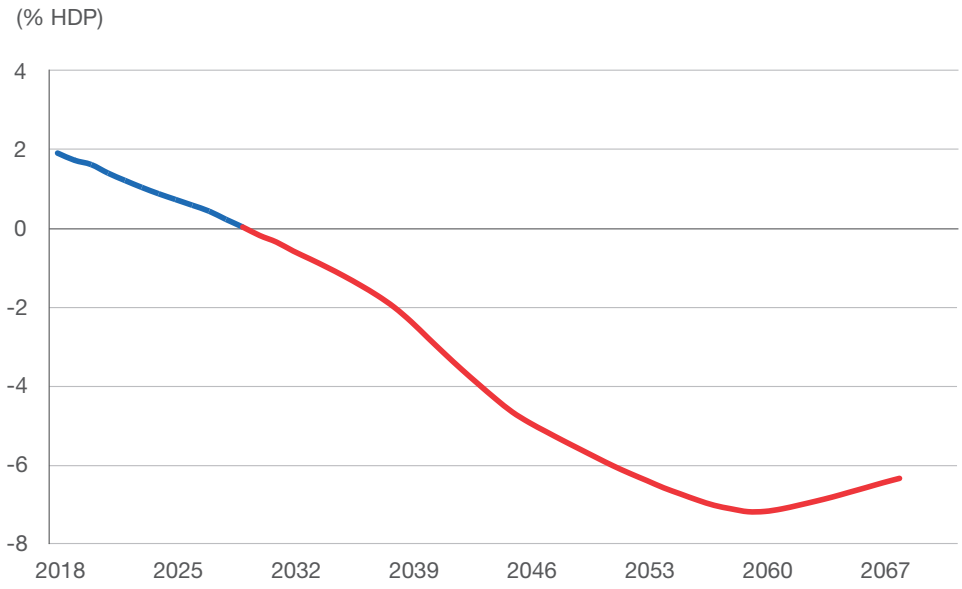
Zdroj: MF ČR: Pozice ČR vůči rozpočtu EU

5 Celkové saldo a vývoj dluhu veřejných institucí

5.1 Primární saldo

Projekce jednotlivých příjmových a výdajových položek umožňují sestavit projekci primárního strukturálního salda sektoru veřejných institucí. Ve vývoji tohoto salda lze rozlišit dvě období. V prvním období, které začíná současností a trvá přibližně do roku 2030, je saldo kladné. Po tomto roce se však saldo dostává do deficitu a podle naší projekce v něm již permanentně zůstane (viz graf 5.1.1). Důvodem k překlopení salda z přebytku do deficitu je jednoznačně výdajová strana, která roste především z demografických důvodů. Připomeňme, že právě ve třicátých letech 21. století dojde k výraznějšímu propadu důchodového systému, protože nastane souběh dvou důchodově relevantních faktorů – jednak se zastaví prodlužování statutárního věku odchodu do důchodu a jednak do starobního důchodu postupně začnou nastupovat populačně silné ročníky narozené v první polovině 70. let 20. století. Záporné hodnoty primárních sald sice budou po roce 2060 zmírněny, protože tou dobou do starobního důchodu začnou nastupovat populačně slabší ročníky, přesto každoroční deficity až do konce projektovaného období zůstanou značné. Příjmová strana rozpočtů se ve sledovaném období bude zvyšovat pouze mírně, a to v důsledku růstu podílu náhrad zaměstnancům na HDP, které jsou daňově zatíženy více než čisté provozní přebytky. Přírůstek na příjmové straně však ani zdaleka nemůže vykompenzovat nárůst výdajové strany.

Graf 5.1.1 Primární saldo sektoru veřejných institucí



Zdroj: Výpočty NRR

5.2 Úrokové náklady

Pro ucelený obrázek o vývoji salda sektoru veřejných institucí musíme ještě trajektorii primárních sald doplnit 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 dlouhém období, ve kterém pracujeme) v sobě ale 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 jsou mezní produktivita kapitálu nebo časové preference ekonomických subjektů.[21] 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. Připomeňme, že v oddíle o makroekonomickém vývoji jsme předpokládali 2% inflaci. Právě tato hodnota vstupuje do naší simulace nominálních úrokových výdajů. Pokud bychom pracovali s mírou inflace vyšší, resp. nižší, byl by podíl úrokových výdajů na HDP permanentně vyšší, resp. nižší, i když by to samo o sobě (zdánlivě paradoxně) nemělo vliv na vývoj podílu dluhu na HDP.[22]

Dluh sektoru veřejných institucí je v našich podmínkách tvořen převážně státním dluhem (dlouhodobě více než 90 %) a na ten se v simulaci zaměříme. O úrokových nákladech na zbylou část dluhu sektoru veřejných institucí (např. dluhy obcí) proto budeme předpokládat, že se budou chovat obdobně. Dluh veřejných institucí 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.[23] V simulaci 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 a která je i mezinárodně srovnatelná). Podíly krátkodobého a dlouhodobého dluhu na celkovém dluhu udržujeme konstantní na úrovni 20 %, resp. 80 %. To přibližně odpovídá aktuálnímu rozložení státního dluhu z hlediska krátkodobosti, resp. dlouhodobosti a je to v souladu se současnými záměry MF ČR ohledně termínové skladby státního dluhu.[24]

Celkové úrokové náklady modelujeme jako součin dluhu sektoru veřejných institucí a takzvané implicitní nominální úrokové míry, která je *de facto* 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 2,1 % p. a. – tomu odpovídá reálná krátkodobá úroková míra ve výši 0,1 % p. a. (taková byla průměrná reálná tříměsíční úroková míra v letech 2000 až 2017) zvýšená o 2% inflaci.[25] 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.[26] Desetiletý nominální úrok přitom simulujeme v základní verzi na úrovni 3,33 % p. a. – z toho 1,3 procentního bodu činí reálný úrok (opět průměr za roky 2000 až 2017) a zbytek tvoří míra inflace. Dohromady tak zvolené předpoklady vedou k tomu, že se modelovaná implicitní úroková míra postupně zvyšuje během deseti let až na úroveň 3,08 % p. a., kde zůstane konstantní.[27] Uvedený postup je sice pouze aproximativní, ale na datech za poslední dekádu jsme ověřili, že vedl k uspokojivé simulaci vývoje skutečných úrokových nákladů.

[21] Nominální úroková míra je součtem okamžikové reálné úrokové míry a okamžikové míry inflace. Při práci s mírami v obvyklejším vyjádření per annum přistupuje k součtu ještě člen vzniklý součinem obou měr.

[22] To je dáno tzv. rovnicí dluhové dynamiky. Vyšší úrokové výdaje v důsledku vyšší inflace sice vedou k vyšším ročním deficitům, ale vyšší inflace zase vede za jinak stejných okolností k vyššímu růstu nominálního HDP, takže poměr dluhu k HDP samotnou inflací dotčen není.

[23] Podrobněji k tomu viz MF ČR: Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2017.

[24] Viz např. MF ČR: Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky 2018.

[25] Data podle ČNB, převod na reálnou úrokovou míru jsme provedli pomocí deflátoru HDP.

[26] Tímto postupem zohledňujeme skutečnost, že pro výdaje na obsluhu již vydaných desetiletých obligací není relevantní aktuální úroková míra, ale vždy pouze úroková míra v okamžiku emise.

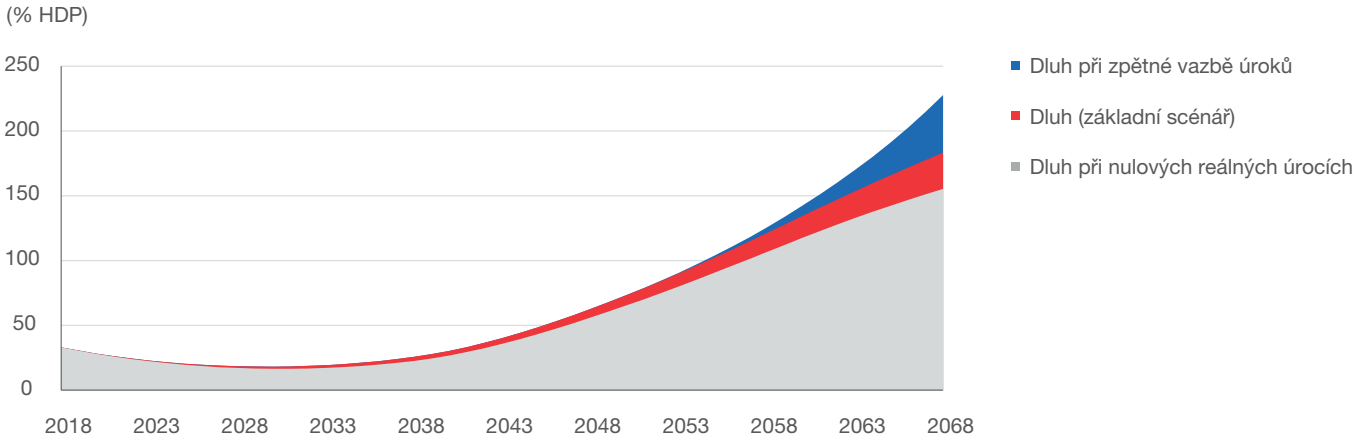
[27] Pouze postupný nárůst implicitní úrokové míry je dán tím, že na dlouhodobou část dluhu aplikujeme klouzavý průměr skutečných dlouhodobých sazeb za posledních 10 let, takže až do roku 2026 v sobě tento průměr obsahuje některé ze skutečných sazeb před rokem 2018.

5.3 Vývoj dluhu

Úrokové výdaje vstupují na straně výdajů do výpočtu celkového salda sektoru veřejných institucí a prohlubují tak každoroční deficity. Ty se dále kumulují v dluhu sektoru veřejných institucí a narůstající dluh potom generuje opět narůstající úrokové náklady (viz tabulka 5.3.1 pro údaje za vybrané roky). Simulaci úrokových výdajů v uvedené podobě přitom považujeme spíše za konzervativní, protože mezinárodní instituce doporučují používat vyšší reálné úrokové míry, což by výsledky ještě zhoršilo.[28] Přesto kumulovaný dluh sektoru veřejných institucí směřuje v padesátiletém horizontu k úrovni přibližně 180 % HDP v roce 2068. Tento vývoj je však dán především vývojem primárních sald v druhé části projektovaného období, nikoliv naším modelem úrokových nákladů. I kdybychom totiž (zcela nerealisticky) předpokládali, že by krátkodobé i dlouhodobé reálné úroky byly po celou dobu projekce nulové, směřoval by dluh zhruba ke 155 % HDP (viz graf 5.3.1).

Kromě základní verze simulace úrokových výdajů jsme provedli ještě projekci, ve které bereme v potaz vztah mezi výší dluhu v poměru k HDP na jedné straně a výší reálných úroků na straně druhé. Jestliže poměr dluhu k HDP výrazně roste, je pravděpodobné, že investoři budou požadovat určitou rizikovou přirážku za to, že budou ochotni tak vysoký objem dluhových papírů držet a případně dále zvyšovat jejich podíl ve svých portfoliích a vystavovat se tak rostoucímu riziku selhání dlužníka. Mezi dluhem a úrokovými výdaji tak dochází od určité úrovně dluhu ke vzniku zpětné vazby úrokové míry. Jde o smyčku, v níž vysoký dluh vede k růstu reálných úroků, ty zvyšují úrokové výdaje, což přispívá k nárůstu dluhu, který dále zvyšuje reálné úroky atd.

Graf 5.3.1 Dluh sektoru veřejných institucí



Zdroj: Výpočty NRR

Je samozřejmě otázkou, od jaké úrovně dluhu se tato zpětná vazba začíná projevovat. V projekci jsme jako hraniční práh zvolili úroveň 55 % HDP, protože to je hodnota takzvané dluhové brzdy.[29] Jestliže by dluh sektoru veřejných institucí tuto hranici překročil a dále rostl, byl by to pro investory nepochybně signál, že opatření směřující k omezení deficitů zmiňovaná v Zákoně nejsou dostatečná a s vysokou pravděpodobností by na trhu došlo k nárůstu úrokových sazeb.[30] Další otázkou je, jak intenzivně by reálná úroková míra na nárůst dluhu reagovala. Vzhledem k tomu, že podíl dluhu na HDP v České republice v novodobé historii nikdy nedosáhl zmiňovaného prahu, použili jsme citlivost odvozenou od rozdílů ve výnosnostech desetiletých vládních obligací

[28] Viz například Evropská komise: The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies.

[29] Viz § 14 Zákona

[30] Změna tržních úroků by ale závisela i na fiskální situaci v ostatních zemích, protože dluhopisy navzájem vystupují do určité míry jako substituty – prudký růst zadluženosti ostatních zemí by růst českých úroků tlumil a naopak.

zemí eurozóny.[31] V simulaci uvažujeme, že každý procentní bod z podílu dluhu na HDP nad prahem 55 % vede ke zvýšení aktuálního desetiletého reálného úroku o 0,039 procentního bodu (úrok pro krátkodobou část dluhu ponecháváme stejný). Za těchto předpokladů dojde v závěru projektovaného období k urychlení růstu dluhu ve srovnání se základním scénářem bez zpětné vazby (viz graf 5.3.1). Implicitní nominální úrok v naší projekci se zpětnou vazbou úrokové míry překročí 6 % a poměr dluhu k HDP směřuje ke 230 %. Samotné úrokové náklady představují v závěru projekce každoročně přibližně 14 % HDP a ekonomika se nachází v prakticky bezvýchodné dluhové pasti.

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

	2020	2030	2040	2050	2060	2068
Úrokové náklady (základní scénář)	0,6	0,5	0,9	2,1	3,9	5,4
Úrokové náklady se zpětnou vazbou úrokové míry	0,6	0,5	0,9	2,1	6,0	14,0
Saldo celkem (základní scénář)	1,0	-0,7	-3,6	-7,7	-10,8	-11,5
Saldo celkem se zpětnou vazbou úrokové míry	1,0	-0,7	-3,6	-7,8	-13,0	-20,1

Zdroj: Výpočty NRR

5.4 Ukazatel mezery udržitelnosti veřejných financí

Jako souhrnný ukazatel udržitelnosti či neudržitelnosti veřejných financí se používá takzvaný indikátor s1, který je obecně definován jako počet procentních bodů HDP, o který se musí každoročně změnit primární strukturální saldo po dobu celého dopředu zvoleného období, aby na konci tohoto období dluh dosahoval dopředu stanovené hodnoty.[32] V našem případě tedy zvolíme padesátileté období a budeme se ptát, o kolik procentních bodů HDP by muselo být primární saldo proti naší projekci každoročně vyšší, aby byl dluh sektoru veřejných institucí na konci projektovaného období na úrovni 55 % HDP, tedy na úrovni dluhové brzdy. Takto konstruovaný indikátor s1 budeme označovat jako mezeru udržitelnosti veřejných financí. Zdůrazněme však, že se jedná pouze 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 2,86. To znamená, že kdyby byl primární deficit v každém roce nižší o 2,86 procentního bodu HDP (resp. pokud by primární přebytky byly o tuto hodnotu vyšší), směřoval by dluh v roce 2068 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 reálnými úroky a dluhem. Zlepšení primárních sald o uvedenou hodnotu by však nejprve vedlo k uhrazení celého dluhu sektoru veřejných institucí (přibližně do roku 2026) a k vytvoření značné rezervy, která by se v pozdějších letech postupně rozpouštěla na zvýšené výdaje.

[31] Citlivost úroku jsme odvodili na základě vztahu mezi podílem dluhu na HDP dvanácti členských zemí eurozóny jako vysvětlující proměnné a výnosností desetiletých vládních dluhopisů jako vysvětlované proměnné. K odhadu jsme využili panelovou regresi za období 2009 až 2017. Spodním odhadem, ke kterému se přikláníme, je zvýšení úroku o 0,039 procentního bodu za každý dodatečný procentní bod v ukazateli poměr dluhu k HDP.

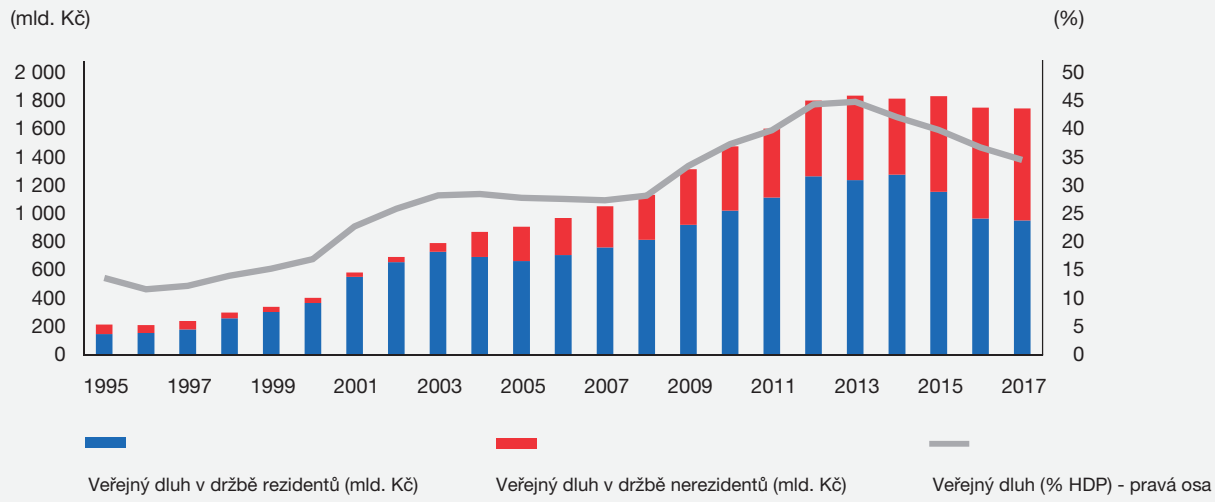
[32] Pro podrobnější popis viz Evropská komise: Debt Sustainability Monitor 2017. Institutional Paper 071.

Box 5.1 Držba veřejného dluhu domácími a zahraničními subjekty

Základem hodnocení udržitelnosti veřejných financí je vývoj dluhu sektoru veřejných institucí neboli zkráceně veřejného dluhu. Objem veřejného dluhu se v letech 2015 až 2017 mírně snížil z 1 836 mld. Kč na 1 749 mld. Kč v závěru roku 2017. Rovněž poměr veřejného dluhu klesl ze 44,9 % HDP v roce 2013 na 34,7 % HDP ke konci roku 2017 (viz graf B5.1.1).

Během posledního desetiletí se ale výrazně změnila struktura veřejného dluhu z hlediska rozdělení jeho držby mezi domácí subjekty a nerezidenty. Zatímco v roce 2008 držely domácí subjekty 71,8 % českého veřejného dluhu, ke konci roku 2017 to bylo pouze 54,6 %. To znamená, že téměř polovina veřejného dluhu České republiky je aktuálně vlastněna nerezidenty (viz graf B5.1.1). Objem dluhu držený nerezidenty přitom dosáhl zhruba 16 % HDP.

Graf B5.1.1 Veřejný dluh dle držby rezidentů a nerezidentů

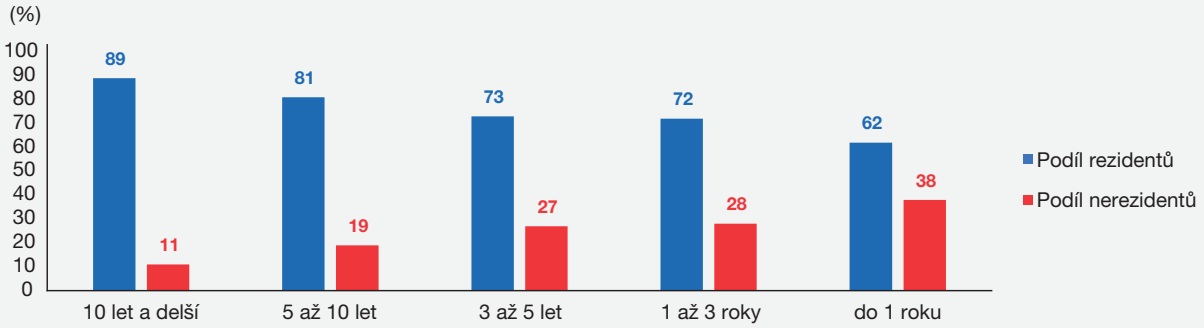


Zdroj: ČNB, ARAD, srpen 2018

Tato změna souvisí s poklesem držby českých státních dluhopisů tuzemskými bankami a ostatními finančními institucemi (viz graf B5.1.3). Ke konci roku 2014 držely tyto banky veřejný dluh v objemu 725,5 mld. Kč, což bylo 40 % celého veřejného dluhu. Během let 2015 až 2017 se ale objem státních dluhopisů držených domácími bankami snížil o více než čtvrtinu. Ke konci roku 2017 tak bylo v držení domácích bank už jen 27 % veřejného dluhu ČR. Snížení zájmu domácích bank o české státní dluhopisy bylo způsobeno především jejich nízkým úročením, které vedlo k prodeji těchto aktiv zahraničním investorům. Ti jevili o české státní dluhopisy i přes nízké úroky stále zájem, a to zřejmě proto, že počítali i se zisky z očekávaného posílení koruny po ukončení devizových intervencí ČNB. Strukturu držby dluhu dle časové splatnosti dluhopisů uvádí graf B5.1.2, z něhož je zřetelné, že zahraniční investoři drží české státní dluhové cenné papíry s především kratší splatností.

Změna struktury držby českého veřejného dluhu má z pohledu budoucích rizik několik protichůdných dopadů. Na jedné straně se snížilo takzvané riziko koncentrace svrchovaných expozic v domácím finančním sektoru. Toto riziko bylo jedním z podstatných faktorů zhoršujících situaci v eurozóně po roce 2010, kdy se zhoršená fiskální pozice státu přenesla na banky jakožto na držitele vládních dluhopisů. I když prvotně byly právě problémy bankovního sektoru v některých zemích podstatným faktorem zhoršení veřejných financí, nešlo o jediný důvod, protože veřejné finance byly pod zátěží zhoršení vývoje reálné ekonomiky. Nákaza směrem od veřejných institucí k bankám byla považována

Graf B5.1.2 České státní dluhové cenné papíry dle splatnosti a dle držby rezidentů a nerezidentů ke konci roku 2017



Zdroj: ČNB, ZFS 2018

za závažnější problém než nákaza od bank směrem k veřejným institucím.[33]

V současné době jde navíc o riziko tržní ztráty bank v budoucnosti, kdy narostou výnosy státních dluhopisů na (z historického pohledu) normální úroveň. Centrální banka v roce 2015 označila expozice úvěrových institucí vůči českému veřejnému sektoru jako systémově významné.[34] Podíl domácích státních dluhopisů na aktivech bank v roce 2015 činil 14 %, což byla v mezinárodním srovnání nadprůměrná hodnota (pro celou EU činil srovnatelný poměr přibližně 4 %). Poklesem držby domácích státních dluhopisů na necelých 8 % ke konci roku 2017 se tak snížila provázanost rizik domácího bankovního sektoru a sektoru veřejných institucí.

Na druhé straně ale vzniklo riziko spojené s rostoucím podílem nerezidentů na držbě domácích aktiv. Jedná se především o riziko přelévání externích šoků na domácí finanční systém, kdy by případný výprodej domácího dluhu zahraničními investory pravděpodobně vyvolal vysokou volatilitu tržních cen českých státních dluhopisů. ČNB považuje v souladu s mezinárodní praxí za kritickou hranici podílu držby veřejného dluhu zahraničními subjekty úroveň 35 %, která je trvale překračována od roku 2015.

Související záležitostí je průměrná doba splatnosti domácího veřejného dluhu. Průměrná splatnost státních dluhopisů v závěru roku 2017 činila 5 let, což je přibližně o 2,5 roku méně než průměr EU.[35] Se zkracující se dobou splatnosti dluhu, resp. se zvyšujícím se podílem dluhu splatného do 1 roku roste riziko možnosti potřeby refinancovat část dluhu za nevýhodných podmínek.

Výše zmíněná rizika bude NRR nadále monitorovat. Nicméně již z analýzy současného stavu vyplývá, že jakékoli další zvýšení veřejného dluhu by vedlo ke zvýšení některého z obou zmíněných rizik. Pokud by bylo zvýšení dluhu financováno domácími bankami, zvýšilo by se riziko koncentrace svrchovaných expozic, pokud by zvýšení dluhu financovali zahraniční investoři, dále by se zvyšovalo riziko plynoucí z držby domácího dluhu zahraničními subjekty. Pozitivní hodnocení plynoucí z relativně příznivé situace ČR tak může být v tomto ohledu zavádějící a nereflektuje to, že ČR je v rámci tržních rozvinutých ekonomik dlužníkem s relativně krátkou historií a mělkým finančním trhem, který není schopen absorbovat veřejný dluh v takové míře jako země s rozvinutým finančním sektorem a také proto by se zadlužení ČR s těmito zeměmi nemělo srovnávat.[36]

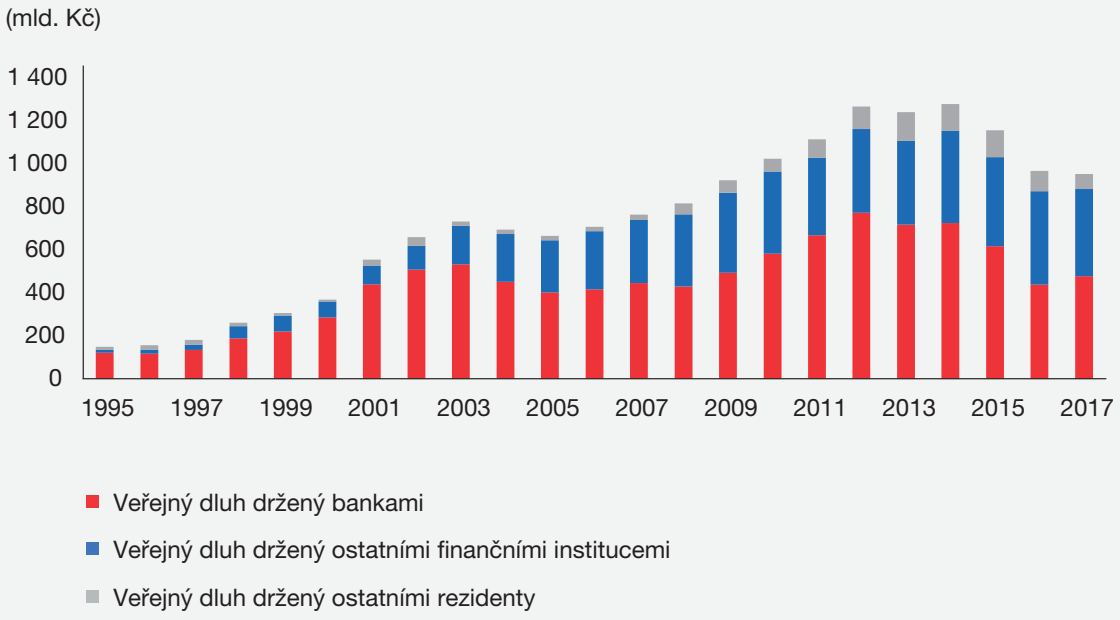
[33] Viz např. ERCE, A.: Bank and Sovereign Risk Feedback Loops, 2015 nebo ANGELONI, CH., WOLFF, G. B.: Are banks affected by their holdings of government debt?, 2012.

[34] Viz Zpráva o finanční stabilitě 2015/2016, ČNB.

[35] Viz Zpráva o finanční stabilitě 2017/2018, s. 83, ČNB.

[36] Podíl aktiv finančního sektoru na HDP je v České republice přibližně 160 % HDP, zatímco v zemích Západní Evropy je běžná dvojnásobná hodnota (přes 300 % HDP).

Graf B5.1.3 Veřejný dluh držený rezidenty



Zdroj: ČNB, ARAD, srpen 2018

6 Závěry a hodnocení

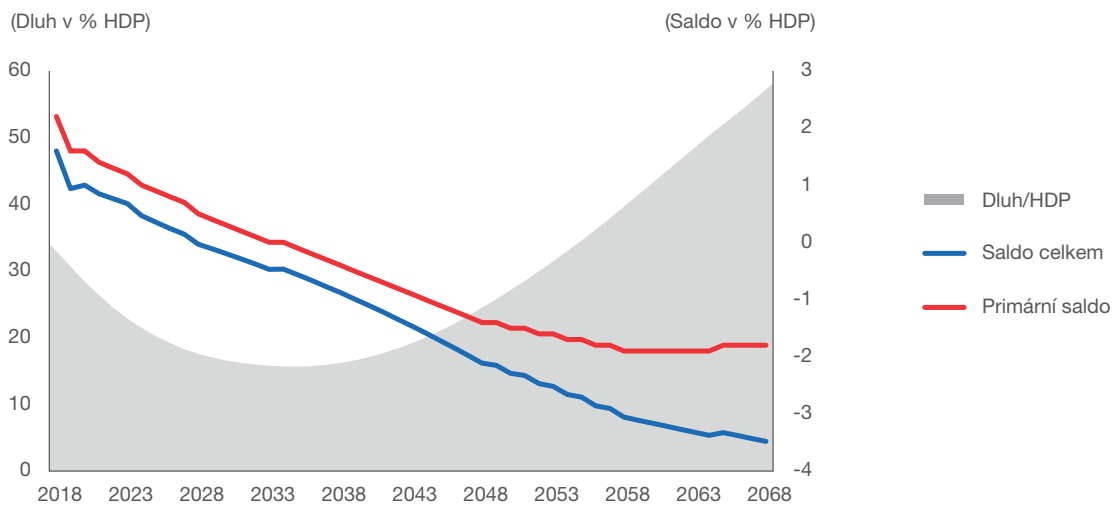
Ačkoliv si Česká republika v mezinárodním srovnání z hlediska zadlužení sektoru veřejných institucí vede velmi dobře, případné zvyšování míry zadlužení v budoucnu s sebou nese relativně významná rizika. Pokud nedojde k podstatnému prohloubení finančního trhu, povede nárůst veřejného dluhu buď k dalšímu nárůstu podílu zahraničních investorů na držbě českých státních obligací, nebo k dalšímu nárůstu rizika svrchovaných expozic. Přitom jak zainteresovanost domácích bank, tak i podíl zahraničních subjektů na držbě českých státních dluhopisů jsou už nyní vysoké a oba představují rizikové faktory. V prostředí rostoucích úrokových sazeb je navíc rizikem relativně vysoký podíl krátkodobého státního dluhu.

V dlouhém období výsledky simulací prezentovaných v předešlých kapitolách jednoznačně ukazují, že při současném nastavení legislativy jsou české veřejné finance dlouhodobě neudržitelné. Dluh sektoru veřejných institucí by v závěru padesátileté projekce explozivně rostl. Rychle by pravděpodobně rostly i úrokové sazby z dluhu sektoru veřejných institucí a s nimi spojené náklady na obsluhu tohoto dluhu, které by dluh dále rychle prohlubovaly. Země by se tak ocitla v dluhové pasti. Opět však připomeňme, že naše simulace není predikcí faktického vývoje. Jde o simulaci vývoje, který by nastal bez změn daňových a výdajových politik.

I když v sobě výsledky projekce obsahují mnoho vlivů, které od sebe není možné zcela spolehlivě oddělit, lze přesto v tomto případě říci, že hlavní příčinou dlouhodobé neudržitelnosti českých veřejných financí je nesoulad mezi současným nastavením legislativy na jedné straně a očekávaným demografickým vývojem na straně druhé. Experimentálně jsme totiž provedli simulaci, která se od základní projekce lišila pouze tím, že jsme ad hoc předpokládali, že důchodový systém je v každém roce vyrovnaný. To znamená, že jsme předpokládali, že nerovnováha důchodového systému je eliminována, aniž by to ale ovlivnilo ostatní výdajové nebo příjmové položky sektoru veřejných institucí a aniž by to mělo makroekonomické dopady například na podíl náhrad zaměstnancům na HDP, na výdaje na konečnou spotřebu domácností apod. Jde především o to odhadnout, jakou váhu na celkové dlouhodobé neudržitelnosti českých veřejných financí důchodový systém má.

Ukazuje se (viz graf 6.1), že budoucí nerovnováha důchodového systému je pro neudržitelnost veřejných financí skutečně zásadní. Bez této nerovnováhy by byl nárůst dluhu mnohem mírnější. V závěru padesátiletého období by se přibližoval pouze k 60 % HDP. Pokud bychom tedy měli vybrat mezi problémy českých veřejných financí jediný s nejvyšší prioritou pro nalezení řešení, byl by to nepochybně právě důchodový systém.

Graf 6.1 Simulace vývoje dluhu (levá osa) a salda rozpočtů veřejných institucí (pravá osa) při vyrovnaném důchodovém systému



Zdroj: Výpočty NRR

Dodatky

D.1 Souhrnná tabulka výdajů a příjmů sektoru veřejných institucí ve vybraných letech (v % HDP)

	2020	2030	2040	2050	2060	2068
Příjmy						
Daně z příjmů fyzických osob	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9	4,9
Daně z příjmů právnických osob	3,2	2,9	2,8	2,6	2,5	2,4
Ostatní důchodové daně a daně z majetkových transakcí	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Příspěvky na sociální zabezpečení	15,4	15,8	16,2	16,7	17,0	17,0
- pojistné na důchodové pojištění	*8,4*	*8,6*	*8,8*	*8,9*	*9,0*	*9,1*
- pojistné na veřejné zdravotní pojištění	*5,7*	*5,9*	*6,1*	*6,4*	*6,6*	*6,6*
- ostatní	*1,2*	*1,3*	*1,3*	*1,3*	*1,3*	*1,3*
Spotřební daně	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	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Celkem příjmy	40,1	40,5	40,8	41,2	41,4	41,4
Výdaje						
Důchody	8,4	9,0	10,9	13,3	14,3	13,7
Zdravotnictví (pouze systém veřejného zdravotního pojištění)	5,5	5,9	6,4	6,7	6,8	6,8
Ostatní peněžité sociální dávky	2,3	2,3	2,5	2,8	2,9	2,8
Platba za státní pojištěnce	1,3	1,4	1,5	1,7	1,9	1,8
Dlouhodobá péče mimo systém veřejného zdravotního pojištění	0,6	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0
Ostatní výdaje - základní scénář	20,4	20,4	20,4	20,4	20,4	20,4
Změny v souvislosti s konvergencí a další změny	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- veřejné investice	*0,0*	*-0,1*	*-0,2*	*-0,2*	*-0,3*	*-0,3*
- výdaje na obranu	*0,0*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*
- růst nákladovosti sektoru veřejných institucí	*0,0*	*0,2*	*0,3*	*0,4*	*0,5*	*0,6*
- platby do EU	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Výdaje celkem bez úroků	38,5	40,6	43,5	46,8	48,3	47,5
Primární saldo	1,6	-0,1	-2,70	-5,6	-6,9	-6,1
Úroky – základní scénář	0,6	0,5	0,9	2,1	3,9	5,4
Úroky se zpětnou vazbou úrokové míry	0,6	0,5	0,9	2,1	6,0	14,0
Celkem výdaje – základní scénář	39,1	41,2	44,3	48,9	52,2	52,9
Celkem výdaje se zpětnou vazbou úroků	39,1	41,2	44,3	48,9	54,4	61,5
Saldo celkem – základní scénář	1,0	-0,7	-3,6	-7,7	-10,8	-11,5
Saldo celkem se zpětnou vazbou úroků	1,0	-0,7	-3,6	-7,8	-13,0	-20,1
Dluh sektoru veřejných institucí – základní scénář	28,2	18,2	30,3	73,0	127,7	183,2
Dluh sektoru veřejných institucí se zpětnou vazbou úroků	28,2	18,2	30,3	73,0	142,1	227,8

D.2 Vymezení sektoru vládních institucí

Sektor vládních institucí (označení S.13, viz ESA 2010) je jedním z pěti rezidentských institucionálních sektorů (vedle nefinančních podniků, finančních institucí, domácností a neziskových institucí sloužících domácnostem), které podle metodiky národního účetnictví[37], tvoří národní hospodářství. Každý takový sektor je definován jako souhrn rezidentských institucionálních jednotek, které mají stejné (nebo podobné) ekonomické chování. Ekonomické chování každé institucionální jednotky je jednoznačně dáno její hlavní ekonomickou funkcí a povahou její činnosti. Doplňujícím kritériem pro zařazení institucionální jednotky do sektoru je kategorie výrobců, do které tato jednotka náleží, a zdroji financování jejich činnosti. Většina sektorů se dále člení na menší celky – podsektory. Dekompozice sektoru na podsektory se provádí podle kritérií specifických pro každý sektor tak, aby v rámci sektoru vznikly homogenní podskupiny.

Institucionální jednotky jsou statistickými jednotkami, tj. jednotkami, za které se zjišťují statistické údaje. K publikování údajů v národních účtech slouží institucionální sektory.

Sektor vládních institucí sdružuje všechny institucionální jednotky, jejichž hlavní ekonomickou funkcí je poskytování netržních služeb a/nebo rozdělování důchodu a národního jmění a dále jednotky spravující fondy sociálního zabezpečení. Hlavní zdroje činnosti jednotek náležejících do sektoru S.13 plynou z povinných přímých a nepřímých plateb (daně, sociální příspěvky) od jednotek náležejících všem sektorům. Institucionální jednotky patřící do sektoru vládních institucí jsou netržními výrobci, jejichž produkce je určena k individuální a kolektivní konečné spotřebě. Tento sektor zahrnuje hlavně stát a všechny orgány s obecnou a specifickou kompetencí, které jsou státu přímo podřízeny. Dále sem patří orgány sociálního zabezpečení, orgány místní správy a různé instituce, které jsou jimi přímo řízeny. Jde zejména o organizace, jež mají právní subjektivitu, vedou uzavřené účetnictví (jsou tedy samostatnou institucionální jednotkou) a jsou z převážné části financovány z veřejných zdrojů (z centrálního nebo z místních rozpočtů).

Jednotky sektoru vládních institucí poskytují především netržní služby, nicméně v institucionálních jednotkách náležejících tomuto sektoru můžeme nalézt rovněž jednotky produkující zboží a tržní služby. Podíl tržní produkce je však ve srovnání s podílem netržní produkce nevýznamný. Ekonomický význam sektoru vládních institucí měřený podílem na HDP se v EU pohybuje zpravidla mezi 10 až 20 procenty. Poměrně velké rozdíly mezi jednotlivými státy Unie jsou dány různým rozsahem netržní produkce vytvářené a poskytované ve prospěch společnosti jako celku. Vysoký podíl vykazují tradiční „sociální“ státy, jako je Francie či severské země (kolem 18 %). Podíl vládních institucí ČR na HDP se pohybuje dlouhodobě kolem 12 %, což řádově odpovídá průměru eurozóny i EU-28.

Sektor vládních institucí je, měřeno podílem na tvorbě HDP, třetím nejvýznamnějším sektorem národního hospodářství. Hlavními zdroji financování činnosti sektoru vládních institucí jsou povinné platby ostatních sektorů, tj. daně a sociální příspěvky. Z nich stát zejména:
- financuje svoji činnost, což se projevuje hlavně v ukazatelích mezispotřeby a náhrad zaměstnancům,
- rozděluje důchody formou poskytování provozních a investičních dotací a sociálních dávek,
- plní úlohu státu jako subjektu zajišťujícího fungování národního hospodářství prostřednictvím investic do infrastruktury, životního prostředí, vědy a výzkumu, obrany a bezpečnosti,
- financuje zdravotnictví, školství, kulturu, sport apod., což se odráží v ukazatelích výdajů na konečnou spotřebu.

Výsledky ekonomického chování sektoru vládních institucí jsou zobrazeny na účtu vládních institucí. Tento účet zobrazuje na straně zdrojů příjmy vládních institucí a na straně užití pak výdaje vládních institucí, obojí v akruálním pojetí. Rozdíl příjmů a výdajů vládních institucí, který se na účtu vládních institucí objevuje jako saldo nefinančního účtu (tj. jako schopnost či potřeba financování), je při převaze výdajů nad příjmy deficitem vládních institucí (v opačném případě hovoříme o přebytku). Jeho roční hodnota ve vztahu k HDP je jedním z tzv. Maastrichtských kritérií. Dalším z Maastrichtských kritérií je dluh vládních institucí, jehož hodnota vychází z údajů v konsolidované konečné rozvaze sektoru vládních institucí.

Sektor vládních institucí[38] se dělí na podsektory
- ústředních vládních institucí (S.1311),
- národních vládních institucí (S.1312 - v ČR není, smysl má např. v Německu[39])
- místních vládních institucí (S.1313),
- fondů sociálního zabezpečení (S.1314).

Před rokem 1989 (i krátce po zavedení národního účetnictví v ČR) se pro tento sektor používalo v češtině označení veřejná správa.

[37] Viz ESA 2010.

[38] Institucionální sektory a podsektory v národních účtech České republiky (klasifikace, volně dostupné na www.czso.cz), popř. Přehled metod, postupů, zdrojů použitých při sestavení deficitu a dluhu založených na sestavení sektoru vládních institucí podle ESA 2010. ČSÚ 2015 (volně dostupné na www.czso.cz).

[39] Podsektor národních vládních institucí se objevil až ve standardu ESA 1995. Před platností tohoto standardu byly např. zemské orgány v SRN začleněny do podsektoru ústředních vládních institucí.

Ústřední vládní instituce

Podsektor ústředních vládních institucí (S.1311) zahrnuje jednotky s celostátní působností. Patří sem

a) *ústřední rozpočtové organizace* (organizační složky státu, státní vysoké školy, Státní pozemkový úřad) a *státní mimorozpočtové fondy* (SF pro podporu a rozvoj kinematografie, SF kultury, SF rozvoje bydlení, SF dopravní infrastruktury, SF životního prostřední a Státní zemědělský intervenční fond),
b) *ostatní (mimorozpočtové) ústřední vládní instituce* (státní příspěvkové organizace, veřejné finanční instituce jako ČEB, ČMZRB, Fond pojištění vkladů, EGAP; neziskové instituce jako veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce; ostatní instituce jako např. Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, Správa železniční dopravní cesty).

Místní vládní instituce

Podsektor místních vládních institucí (S.1313) zahrnuje jednotky s lokální působností a spojené s místními rozpočty. Patří sem

a) *místní rozpočtové organizace* (krajské a obecní úřady, dobrovolné svazky obcí, rady regionů soudržnosti),
b) ostatní (mimorozpočtové) místní vládní instituce (místní příspěvkové organizace, neziskové instituce poskytující služby místním vládním institucím jako např. Asociace krajů, Svaz měst a obcí; veřejné nemocnice založené místními rozpočtovými organizacemi; veřejné podniky zajišťující služby v oblasti kultury a sportu apod.).

Fondy sociálního zabezpečení

Podsektor fondů sociálního zabezpečení (S.1314) zahrnuje jednotky spravující všeobecné (povinné) zdravotní pojištění a jednotky poskytující služby těmto zdravotním pojišťovnám. Patří sem

a) zdravotní pojišťovny,
b) Svaz zdravotních pojišťoven, Centrum mezistátních úhrad.

D.3 Slovníček vybraných pojmů

Balassův-Samuelsonův efekt – označuje se jím skutečnost, že cenová hladina (po zohlednění nominálního měnového kurzu) je ve vyspělých zemích obvykle vyšší než v zemích méně vyspělých. Tato skutečnost je vysvětlována tím, že v sektoru mezinárodně neobchodovatelných statků (většinou služeb) jsou rozdíly v produktivitě práce mezi vyspělými a méně vyspělými zeměmi menší, než jaké jsou rozdíly v produktivitě při výrobě mezinárodně obchodovatelných statků.

Baumolův-Bowenův efekt – označuje se jím skutečnost, že i v odvětvích, ve kterých nedochází k růstu produktivity práce, dochází k dlouhodobému růstu reálných mezd. Růst reálných mezd je zde tažen poptávkou po práci ze strany ostatních odvětví, ve kterých produktivita roste. Důsledkem je potom obvykle růst relativní ceny statků vyráběných odvětvími se stagnující produktivitou. Tento efekt se týká zejména odvětví vybraných služeb, jako např. státní správy, bezpečnosti, vzdělávání, kultury apod.

Cyklicky očištěné saldo – je takové saldo sektoru veřejných institucí, které by nastalo, kdyby byl výkon ekonomiky na úrovni potenciálního produktu. Cyklicky očištěné saldo je výsledkem odhadu, při kterém se bere v potaz výše potenciálního produktu (která je také odhadována) a citlivost příjmů sektoru veřejných institucí na fázi ekonomického cyklu. Jeho součástí ale zůstávají jednorázové a přechodné operace jak na straně příjmů, tak na straně výdajů.

Deficit vládních institucí – je rozdílem mezi příjmy a výdaji vládních institucí podle metodiky národních účtů (ESA 2010) a zároveň saldem nefinančního (a finančního) účtu vládních institucí. Jde o výsledek hospodaření vládních institucí v pojetí národního účetnictví. Jeho roční hodnota ve vztahu k HDP je jedním z tzv. Maastrichtských kritérií (výše deficitu ve vztahu k HDP by podle tohoto kritéria neměla přesáhnout 3 %).

Diskreční opatření – přímé zásahy exekutivní či zákonodárné moci do příjmů či výdajů sektoru veřejných institucí.

Dlouhodobá projekce Národní rozpočtové rady – projekce hlavních makroekonomických ukazatelů (zejména potenciálního HDP, reálných mezd, demografické struktury populace a dalších) na období příštích 50 let. Dlouhodobá projekce vstupuje do simulace vývoje salda sektoru veřejných institucí a do simulace dluhu sektoru veřejných institucí.

Dlouhodobé úrokové sazby – v našem kontextu jimi rozumíme výnos státních dluhových cenných papírů centrální vlády s dobou splatnosti deset let.

Dluh sektoru veřejných institucí – vzhledem ke shodnému vymezení sektoru vládních institucí a sektoru veřejných institucí je dluh sektoru veřejných institucí shodný s dluhem vládních institucí pro účely EDP (tj. pro účely procedury při nadměrném schodku při porušení pravidel Paktu stability a růstu).

Dluh vládních institucí (podle ESA 2010) – představuje zadluženost sektoru vládních institucí ke konci roku vyplývající z emise oběživa (neplatí pro ČR), z přijatých vkladů, z vydaných úvěrových cenných papírů jiných než účasti (s výjimkou finančních derivátů) a z přijatých úvěrů. Rozsah položek zahrnovaných do dluhu vládních institucí je dán Nařízením Rady ES č. 479/2009 o použití Protokolu při nadměrném schodku připojeným ke Smlouvě o založení Evropského společenství. Zdrojem těchto údajů je konsolidovaná, popř. nekonsolidovaná konečná rozvaha účtu sektoru vládních institucí.

Dluh vládních institucí (pro účely EDP) – je konsolidovaným dluhem vládních institucí podle ESA 2010 upraveným o specifické položky dané pravidly vykazování dluhu pro tyto účely. Jedná se o přecenění na tržní ceny, o vyloučení úroků, diskontů a prémií a o úpravy o rozdíl mezi reálnou a nominální hodnotou státních dluhopisů držených ostatními jednotkami sektoru vládních institucí. Velikost dluhu vládních institucí ve vztahu k hrubému domácímu produktu je jedním z tzv. Maastrichtských kritérií, podle kterých by výše dluhu neměla přesáhnout 60 % HDP.

Dluhové pravidlo (dluhová brzda) – pravidlo stanovené zákonem, které obsahuje opatření směřující ke snížení dluhu sektoru veřejných institucí, a předepisuje, kdo, jak a podle jakých zákonů má postupovat, jestliže dluh překročí předem danou hranici. V České republice je takzvaná dluhová brzda spuštěna, pokud relativní výše dluhu sektoru veřejných institucí (snížená o rezervu finančních prostředků při financování státního dluhu) překročí 55 % HDP. Dluhové pravidlo upravuje zákon č. 23/2017 Sb.

Fiskální úsilí – meziroční změna strukturálního salda. Jedná se o indikátor meziročního zpřísňování (pokud je fiskální úsilí kladné) nebo naopak meziročního uvolňování (pokud je fiskální úsilí záporné) fiskální politiky.

Implicitní úroková míra – vážený průměr úrokových měr jednotlivých tranší dluhu, kde váhy odpovídají podílu nominálních hodnot jistin jednotlivých tranší na celkové nominální hodnotě všech jistin obsažených v dluhu. Odpovídá podílu úrokových nákladů v daném roce a nominálních hodnot jistin.

Indikátor fiskální udržitelnosti s1 – ukazatel, který říká, o kolik (vyjádřeno v procentech HDP) by se muselo primární strukturální saldo v každém roce předem daného období změnit, aby na konci tohoto období dosáhl dluh předem dané hodnoty.

Mezera udržitelnosti veřejných financí – ukazatel fiskální udržitelnosti s1 používaný Národní rozpočtovou radou, ve kterém je období nastaveno na 50 let a hranice dluhu na úrovni 55 % HDP.

Náhrady zaměstnancům – představují všechny uskutečněné platby a naturální požitky poskytnuté zaměstnavatelem zaměstnancům z titulu odměny za práci, kterou vykonali během sledovaného období. Náhrady zaměstnancům tedy obsahují mzdy a platy a sociální příspěvky zaměstnavatele.

Potenciální produkt – je taková úroveň HDP, při které se míra nezaměstnanosti nachází na své přirozené úrovni a využití výrobních kapacit je optimální a dlouhodobě udržitelné, aniž by vyvolávalo inflační tlaky.

Primární saldo – saldo před zahrnutím úrokových výdajů.

Primární strukturální saldo – strukturální saldo před zahrnutím úrokových výdajů.

Produkční mezera – rozdíl mezi skutečnou úrovní produktu a potenciálním produktem. Obvykle se uvádí v procentech potenciálního produktu.

Provozní přebytek (hrubý/čistý) – je saldem účtu tvorby důchodu. Obecně je roven důchodu pocházejícímu z produkce (přidané hodnotě hrubé/čisté) zvětšenému o přijaté dotace a zmenšenému o vyplacené náhrady zaměstnancům a daně z výroby a z dovozu. Hrubý provozní přebytek je součtem čistého provozního přebytku a spotřeby fixního kapitálu. Provozní přebytek vytvořený drobnými podnikateli náležejícími do sektoru domácností se nazývá smíšený důchod.

Příjmy vládních institucí – jsou odvozeny z nefinančního účtu sektoru vládních institucí a zahrnují hodnoty těchto ukazatelů (v závorce jsou uvedeny jejich kódy podle ESA 2010): tržní produkce (P.11) + produkce pro vlastní konečné užití (P.12) + daně z výroby a dovozu přijaté (D.2) + dotace přijaté (D.3) + důchody z vlastnictví přijaté (D.4) + běžné daně přijaté (D.5) + sociální příspěvky (D.61) + ostatní běžné transfery přijaté (D.7) + kapitálové transfery přijaté D.9) + dílčí platby za netržní produkci (P.131).

Státní dluh – představuje zadluženost ústředních rozpočtových organizací ze sektoru vládních institucí (resp. z podsektoru ústředních vládních institucí) ve formě státem vydaných dluhopisů, státem přijatých zápůjček a úvěrů či vystavených směnek ke konci roku.

Státní pojištěnci – všechny osoby, za něž podle zákona hradí pojistné v systému veřejného zdravotního pojištění přímo stát. Jedná se zejména o nezaopatřené děti, poživatele důchodů, uchazeči o zaměstnání, osoby na mateřské nebo rodičovské dovolené a další skupiny obyvatel.

Strukturální saldo – jedná se o saldo vzniklé z cyklicky očištěného salda zohledněním jednorázových a přechodných opatření. Je to tedy takové saldo, které by nastalo, kdyby ekonomika operovala na úrovni potenciálního produktu a kdyby zároveň nedošlo k žádným jednorázovým a přechodným opatřením na straně příjmů či na straně výdajů.

Teorie dlouhodobého ekonomického růstu – je odvětví ekonomické teorie, které se snaží vysvětlit hospodářský růst v dlouhém období pomocí takových veličin jako je růst pracovní síly, míra investic, vzdělání, růst souhrnné produktivity výrobních faktorů a dalších. Teorie dlouhodobého růstu se snaží také vysvětlit tzv. reálnou konvergenci (tj. sbližování ekonomické úrovně jednotlivých zemí). Za počátek teorie růstu jsou považovány modely z 50. let 20. století, zejména modely Roberta Solowa.

Tvorba hrubého fixního kapitálu – vyjadřuje čisté pořízení (přírůstky minus úbytky) fixního kapitálu vyjádřené v pořizovacích cenách, tj. bez ohledu na opotřebení. Fixním kapitálem se rozumí hmotný a nehmotný dlouhodobý majetek bez pozemků. Do hrubé tvorby fixního kapitálu patří i náklady spojené se změnou vlastnictví nefinančních (vyrobených i nevyráběných) aktiv (notářské poplatky, platby odhadcům, provize, platby za dodání instalaci a montáž, apod.) a investice do existujících aktiv (investice do půdy – vysoušení mokřin, rekultivace půdy, stavby hrází za účelem zlepšení kvality půdy, apod.).

Veřejné instituce – sektor veřejných institucí je termín zavedený zákonem č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti pro sektor vládních institucí (S.13, viz ESA 2010). Termín „veřejné instituce“ podle zákona č. 23/2017 Sb. a „vládní instituce“ podle ESA 2010 tedy vymezují stejnou skupinu subjektů.

Veřejný sektor – sdružuje jednotky, které jsou pod kontrolou státu, ať náležejí do sektoru vládních institucí či nikoliv. *Veřejný sektor = vládní instituce (S.13, viz ESA 2010) + veřejné korporace*. Veřejné korporace zahrnují podsektor nefinančních podniků veřejných + podsektor finančních institucí veřejných (tj. centrální banka + další jednotky pod kontrolou státu náležející do sektoru finančních institucí). Veřejný sektor zahrnuje v současné době v ČR asi 19 000 subjektů, z toho zhruba 18 000 subjektů v sektoru vládních institucí, 1 200 v sektoru nefinančních podniků a cca 10 v sektoru finančních institucí.

Výdaje vládních institucí – jsou odvozeny z nefinančního účtu sektoru vládních institucí a zahrnují hodnoty těchto ukazatelů (v závorce jsou uvedeny jejich kódy podle ESA 2010): mezispotřeba (P.2) + náhrady zaměstnancům (D.1) + daně z výroby a dovozu vydané (D.29) + dotace vydané (D.3) + důchody z vlastnictví vydané (D.4) + běžné daně vydané (D.5) + sociální dávky peněžité (D.62) + ostatní běžné transfery vydané (D.7) + kapitálové transfery vydané (D.9) + tvorba hrubého kapitálu (P.5) + čisté pořízení nevyráběných aktiv (NP) + tržní produkce nakoupená vládními institucemi (D.632 - součást naturálních sociálních transferů).

Poznámky