

MANDATORNÍ VÝDAJE STÁTNÍHO ROZPOČTU: JAKÁ JE CENA „LIDSKÉHO KAPITÁLU“

MANDATORY EXPENDITURES OF THE STATE BUDGET: WHAT IS THE PRICE OF THE „HUMAN CAPITAL“

Abstract:

In the situation when the burden of the debts from the the period of transition of the Czech economy to the market are diminished the main risk for the Czech public finance seems to be the expenditures side of the state budget. The biggest item of its mandatory (obliged) expenditures are the social tranfers and especially expenditures for pensions. Obligation of the state to ensure old-age pensions is possible to express as a price of the human capital „ex post“ because these people participated on the economic performance of the country or on its functioning. In addition to pensions the mandatory expenditures related to the human capital is also money for state social support (allowances), sickness pay, unemployment benefits and money intended for active labour policy. Quasi mandatory expenditures are formed above all by wages of the employees in public sector. How the volume of the mandatory expenditures had been changing during 1995-2007 period? Are they able to be finance from long-term point of view at the growth rate of GDP? Under what conditions?

Keywords: mandatory expenditures of the state budget, GDP, old-age benefits, public finance

Klíčová slova: mandatorní výdaje státního rozpočtu, HDP, důchodové dávky, veřejné finance

Úvod

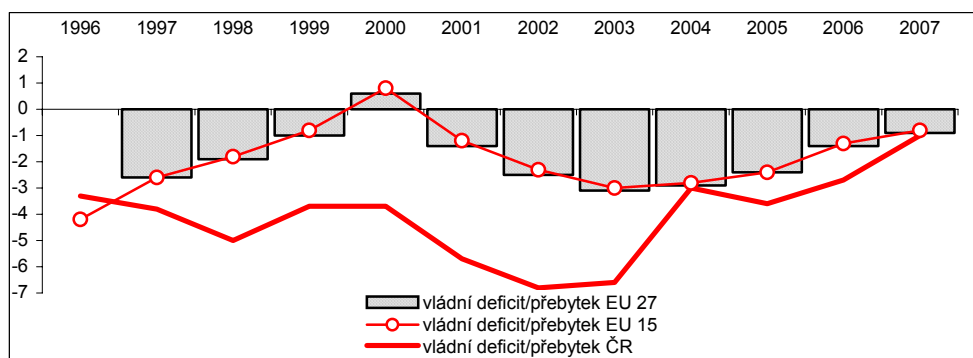
Při pozvolném snižování zátěže transformačních dluhů se hlavním rizikem českých veřejných financí stává z dlouhodobého pohledu výdajová strana státního rozpočtu. Největší položkou jeho mandatorních (povinných) výdajů jsou sociální transfery, z nich pak výdaje na penze. Povinnost státu zajistit starobní důchody lze z tohoto pohledu chápat jako cenu lidského kapitálu ex post, neboť tyto lidé ve svém produktivním věku participovali na ekonomické výkonnosti země, resp. na jejím fungování. Kromě penzí jsou mandatorními výdaji souvisejícími s lidským kapitálem také peníze na státní sociální podporu, dávky nemocenského pojištění, prostředky na aktivní i pasivní politiku zaměstnanosti (dávky v nezaměstnanosti). Quasi mandatorní výdaje pak představují z největší části mzdy zaměstnaných ve veřejném sektoru. Příspěvek si klade za cíl zhodnotit vývoj mandatorních výdajů souvisejících s lidským kapitálem za období 1995-2008 (resp. i roku 2009 s tím, že údaje za roky 2008 a 2009 vychází z čísel návrhu rozpočtů na tyto roky, neboť v době zpracování tohoto příspěvku jsou známa data skutečnosti pouze do roku 2007).

1. Evropský sociální stát

Veřejný penzijní systém, systém veřejného zdravotnictví, systém veřejného školství a systém sociální podpory a péče patří k atributům sociálního státu, který se vyvinul během 19. a 20. století prakticky ve všech vyspělých zemích evropského kontinentu – jeho vznik byl ovlivněn faktory z oblasti ideologie, politiky, ekonomiky a sociální sféry. Především stárnutí populace, pokrok lékařské vědy a příklon ke zdravějšímu životnímu stylu vedoucí k prodloužení lidského života a některé další faktory¹ způsobují, že sociální stát začíná být více zatěžován než tomu bylo v posledních dekádách 20. století.

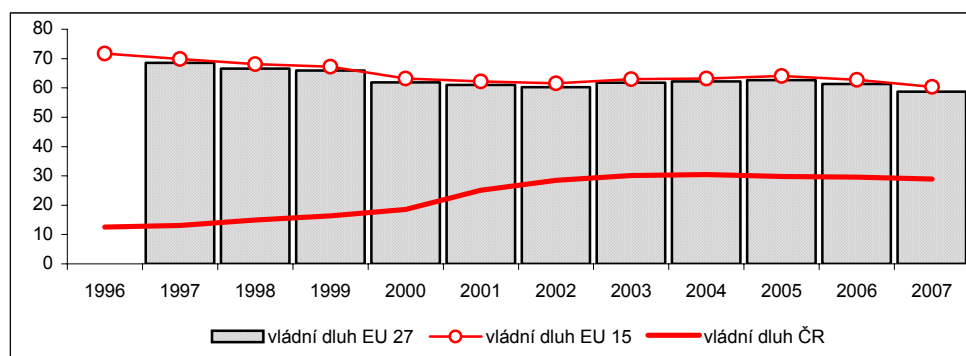
To je dáno především jeho rostoucí nákladností - v důsledku zmíněných změn -, která si žádá podstatně rychlejších temp ekonomického růstu, než jakých je v Evropě jako celku dosahováno. Přes vysokou daňovou zátěž v zemích kontinentální Evropy je tak především stárnutí obyvatelstva (ale i ostatní prvky sociálního státu) faktorem, který prostřednictvím nutných výdajů vlád prohlubuje riziko vyšších schodků veřejných rozpočtů. Ty jsou snadněji redukovány v obdobích konjunktury (graf 1). Ovšem v obdobích zpomaleného růstu jsou jak veřejný penzijní systém, tak systém veřejného zdravotnictví a veřejného školství, ale i např. významně rostoucí prostředky na aktivní politiku zaměstnanosti, pocíťovány ve svém úhrnu naléhavěji jako problém. Rostoucí rozpočtové deficitory pak ovlivňují vládní dluh (graf 2).

Graf 1: Deficity/přebytky vládního sektoru v % HDP (čisté výpůjčky (+)/čisté půjčky (-) konsolidovaného vládního sektoru jako % HDP; 1996-2007; EU 27, EU 15 a ČR)



Pramen: Eurostat

Graf 2: Hrubý konsolidovaný dluh vládního sektoru v % HDP (1996-2007; EU a ČR)



Pramen: Eurostat

¹ Mezi tyto faktory patří nová role vzdělání jako zdroje bohatství a rozdělování důchodu, globalizace a také světová krize životního prostředí.

2. Mandatorní výdaje ve státním rozpočtu České republiky

2.1. Struktura mandatorních výdajů státního rozpočtu ČR

Závaznost mandatorních, tj. povinných výdajů státu je daná legislativně. Jsou ukotveny právními normami různého typu, resp. smluvními závazky, a to v této struktuře:

a) Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona

Největší podíl z povinných výdajů státního rozpočtu tvoří ty položky, které je stát povinen zajišťovat podle zákona. Jsou to především sociální transfery a kromě nich další mandatorní položky dané zákonem. Nejvýznamnějším sociálním transferem jsou výplaty penzí, tzn. dávky důchodového pojištění. Mimo nich patří do sociálních transferů také nemocenské dávky a státní sociální podpora (všeobecná pokladní správa), podpora v nezaměstnanosti a od roku 2007 dva nové typy transferů, příspěvek na péči a dávky v hmotné nouzi (blíže v kap. 4.1.). Další velkou skupinu mandatorních výdajů daných zákonem, které však nemají povahu sociálních transferů, tvoří (podle nejvýznamnějších objemů posledních let) zejména platby státu do zdravotního pojištění (všeobecná pokladní správa), výdaje na dluhovou službu, výplata státních příspěvků ke stavebnímu spoření, dotace státním fondům, výdaje na volby a příspěvky politickým stranám, příspěvky k penzijnímu připojištění, dotace na podporu exportu a některé další (úplný přehled celkového počtu 28 položek není v této práci obsažen, protože se netýká bezprostředně výdajů státu spojených s lidským kapitálem a navíc jde o položky, které jsou objemově relativně velmi malé, tj. v řádech desítek milionů ročně i méně).

b) Ostatní mandatorní výdaje

Kromě výdajů, které státním financím uložil zákon, existují i další položky výdajové strany státního rozpočtu, jež se staly závazkem státu a které proto musí plnit – jde o tzv. ostatní mandatorní výdaje. Také ty vyplývají jednak z právních norem (jiného typu než zákonů), jednak ze smluvních závazků.

b1) Výdaje vyplývající z jiných právních norem

Relativně úzká struktura tohoto typu mandatorních výdajů, v objemech pohybujících se v řádech stamilionů korun, je tvořena např. výdaji typu státní podpory hypotečního úvěrování (ta měla přispět k rozhybání trhu s byty a podpořit vlastnické bydlení, ale její vyplácení bylo vázáno na jistou úroveň úrokových sazeb z hypotečních úvěrů a po jejich poklesu v letech 2004-2007 došlo i k významné redukci tohoto výdaje státního rozpočtu).

b2) Výdaje vyplývající ze smluvních závazků

Po vstupu ČR do Evropské unie v květnu 2004 se největší položkou mandatorních výdajů vázaných na smluvní závazky staly odvody a příspěvky do rozpočtu EU. Rovněž transfery peněz mezinárodním organizacím (platby Mezinárodnímu měnovému fondu, Světové bance, česko-německému Fondu budoucnosti) plynou ze smluvních závazků ČR. V období 2000-2005 představovaly objemově největší položku mandatorních výdajů

plynoucích ze smluvních závazků státní záruky (některé výdaje mají jednorázový charakter²).

Všechny položky náležející do skupiny ostatních mandatorních výdajů státního rozpočtu zmíněných v bodech b1) a b2) nemají přímou vazbu na mandatorní výdaje související s výdaji na lidský kapitál. Ty však lze nalézt mezi tzv. quasi mandatorními výdaji státu.

2.1.2. Quasi mandatorní výdaje státního rozpočtu

Výdaje státu na mzdy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací³ jsou významnou položkou výdajové strany státního rozpočtu. Přestože jejich výplata není daná zákonem ani jinou právní formou, je zřejmé, že jsou ze své povahy nezbytným nákladem na veřejné služby a správu státu – jsou tedy jeho quasi mandatorním výdajem. Kromě nejvýznamnější položky mezd a platů v rozpočtové a příspěvkové sféře patří do quasi mandatorních výdajů státu také výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a kapitola ministerstva obrany (bez sociálních dávek). Od roku 2001 se staly součástí quasi mandatorních výdajů i investiční pobídky (dotace na daňovou povinnost).

Vzhledem k váze mezd a platů pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací a charakteru položky Výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti je v dalším textu a propočtech uvažováno⁴ s těmito dvěma položkami quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu jako s výdaji státu na lidský kapitál.

3. Váha mandatorních výdajů ve státním rozpočtu

Výdajové straně státního rozpočtu ČR dominují mandatorní (povinné) výdaje – jak bylo zmíněno, jsou složeny z položek, které je stát povinen zajišťovat podle zákona a dále z těch, které vyplývají z jiných právních norem či smluvních závazků. Mimoto existuje nepřímá povinnost státu poskytovat peníze z rozpočtu, která má podobu tzv. quasi mandatorních výdajů. V roce 2007⁵ pohltily všechny tyto výdaje (v sumě mandatorních i quasi mandatorních výdajů) plné tři čtvrtiny (75,5 %) příjmů státního rozpočtu a na jeho celkových výdajích se podílely ze 70,9 %. Znamená to, že pouze necelou čtvrtinu (24,5 %) příjmů státního rozpočtu mohla Česká republika využít na jiné než povinné výdaje – tj. na rozvojové projekty, infrastrukturu, vědu a výzkum, apod.

3.1. Podíly na celkových příjmech a výdajích

Ačkoli se zdá tento poměr prostředků na rozvojové a podobné programy ve srovnání s podílem povinných výdajů nízký, je pozitivní skutečností, že je v trendu od roku 2004 vidět mírný pokles podílů „úhrn celkových mandatorních a quasi mandatorních výdajů rozpočtu/suma rozpočtových výdajů, resp. suma rozpočtových příjmů“. Například v roce 2003, který byl co se těchto poměrových proporcí týká nejhorším rokem sledovaného období,

² Příkladem je vypořádání závazků ČR plynoucí z prohraných arbitrážních řízení, kdy se v roce 2003 promítly do výše mandatorních výdajů státního rozpočtu vyplývajících ze smluvních závazků platby vůči společnosti CME a společnosti Housing & Construction.

³ Včetně pojištění a dotací Fondu kulturních a sociálních potřeb (FKSP), ale bez mezd zahrnutých v rozpočtové kapitole Ministerstva obrany v rámci vojenských výdajů; vč. mezd státních zaměstnanců pracujících v EU

⁴ Není-li uvedeno jinak.

⁵ Rok 2007 je posledním rokem, za nějž jsou v době zpracování analýzy k dispozici údaje za skutečnost státního rozpočtu – v letech 2008 a 2009 jde o údaje z návrhu rozpočtu vždy pro daný rok

bylo použito ze státního rozpočtu v podobě mandatorních a quasi mandatorních výdajů plných 87,4 % všech jeho příjmů – na rozvoj země financovaný prostřednictvím státních financí tak zbylo pouze 12,6 % celkových příjmů státního rozpočtu ČR roku 2003.

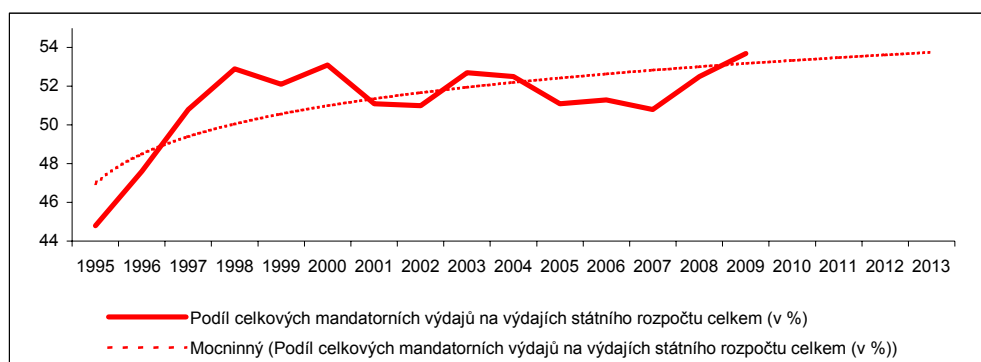
Logicky také absolutní hodnoty ukazují, že v průběhu let 1995-2008 se rok 2003 projevil v nepříznivém světle - tehdy tvořily celkové mandatorní výdaje rozpočtu (426,6 mld. korun) spolu s výdaji quasi mandatorními (185 mld. korun) celkem 611,6 mld. korun, což představovalo 75,6 % jeho celkových výdajů (podíl na příjmech činil již zmíněných 87,4 %). Poměrně významný rozdíl mezi podílem na příjmech a podílem na výdajích dokresluje skutečnost, že rok 2003 zaznamenal velmi vysoké záporné saldo státního rozpočtu. Na rozvojové projekty, vědu a výzkum či infrastrukturu tak bylo použito jen 24,4 % celkových výdajů státního rozpočtu ČR. Vývoj těchto podílů v čase (vybrané roky období 1995-2008) je patrný z tab. 1.

Tab. 1: Mandatorní a quasi mandatorní výdaje ve vztahu k celkovým příjmům a výdajům státního rozpočtu ČR (podíly v %, rok 2008 z dat návrhu rozpočtu, ostatní roky skutečnost)

	Podíl na výdajích SR				Podíl na příjmech SR			
	1995	2000	2005	2008	1995	2000	2005	2008
Mandatorní výdaje	44,7	53,1	51,2	52,5	55,5	57,3	54,5	56,1
Quasi mandatorní výdaje	23,0	22,3	22,3	19,7	22,3	24,1	23,8	21,1
Celkem	67,7	75,4	73,5	71,7	77,8	81,4	78,3	77,2

Pramen: MF

Graf 3: Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu (v %, z objemových dat 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu, odhad 2010-2013 regresní analýza⁶)



Pramen: MF, vlastní propočty

3.2. Vztah k dynamice HDP

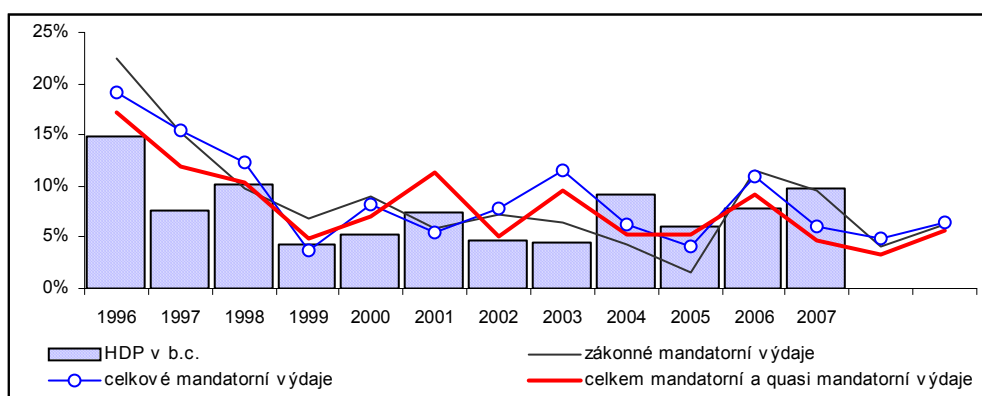
Podíl mandatorních a quasi mandatorních výdajů na HDP jako měřítko zatíženosti nejen státního rozpočtu ČR, ale i ekonomiky povinnými platbami ukazuje, že silný ekonomický růst tyto proporce výrazně nevylepšil. Konjunktura české ekonomiky v letech 2005-2007 sice snížila podíl celkových mandatorních výdajů na HDP z 16,1 % v roce 2004 na 15,7 % v roce 2007, stále však šlo o vyšší podíl, než jakého bylo dosahováno v jakémkoli z let období 1995-

⁶ K regresnímu vyrovnání byla použita mocninná funkce $y = 46,979x^{0,0457}$, $R^2 = 0,59$.

2002 (byl také nad průměrem let 1995-2007, který činil 15,2 %). O něco lépe se dařilo vlivem silného růstu ekonomiky redukovat podíly quasi mandatorních výdajů – jejich objem v poměru k HDP v roce 2004 atakoval sedmiprocentní úroveň (6,8 %), ale v roce 2007 činil 6,2 %, což bylo nejméně za období 1995-2007 a také pod jeho průměrem (6,8 %). Na tento vývoj měl vliv především pokles dynamiky mezd zaměstnanců státního sektoru a rozpočtových organizací jako robustní položky quasi mandatorních výdajů. Meziroční změny HDP a vybrané agregace sledovaných výdajů zachycuje graf 4.

Korelace mezi tempy růstu HDP a tempy růstu rozebíraného typu výdajů státního rozpočtu je nejvyšší v případě zákonných mandatorních výdajů. Korelační koeficient zde dosahuje hodnoty 0,66, zatímco v případě quasi mandatorních výdajů pouze hodnoty 0,23. Velmi vysoká volatilita meziročních změn ostatních mandatorních výdajů⁷ vedla dokonce k záporné korelaci s vývojem HDP (korel. koef. $-0,29$). Těsnost závislosti vývoje HDP a celkových mandatorních výdajů tak byla v důsledku toho o něco nižší (korel. koef. 0,63) než v případě zákonných mandatorních výdajů.

Graf 4: Meziroční dynamika nominálního HDP a úhrnu celkových mandatorních a quasi mandatorních výdajů (v % z objemů 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu)



Pramen: ČSÚ, MF, vlastní propočty

3.3. Dynamika mandatorních výdajů

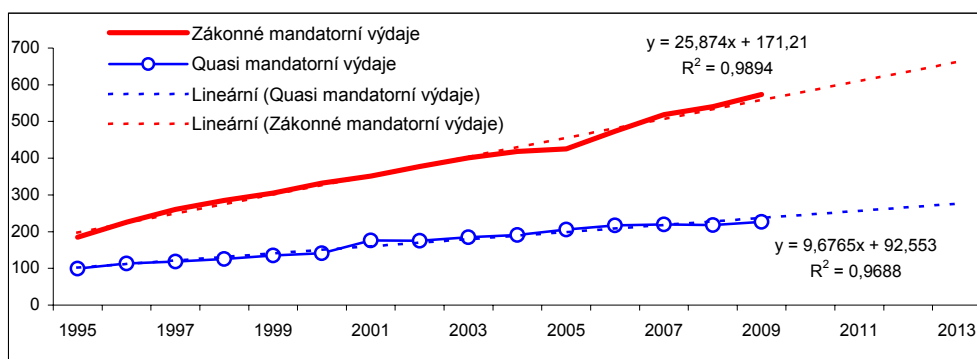
Z regresní analýzy za použití metody nejmenších čtverců (graf 3) při relativně vysoké míře spolehlivosti vyrovnání vyplývá, že pokud by zákonné mandatorní výdaje rostly stejným tempem jako během období 1995-2009⁸, dosáhly by v roce 2013 výše 662,8 mld. korun, což je více než trojnásobek jejich objemu z roku 1995 (184,5 mld. korun).

V případě quasi mandatorních výdajů ukazuje regresní analýza rovněž růst, který ovšem není tak strmý jako u vývoje zákonných mandatorních výdajů (tj. těch, které vyplývají ze zákona či jiných právních norem a smluvních závazků). Z vyrovnání přímkou je patrné, že pro rok 2013 lze odhadnout výši quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu České republiky na 276,4 mld. korun (v roce 1995 byl jejich objem 99,7 mld. korun, v roce 2003 pak 185 mld. korun).

⁷ Během let 1996-2007 dosahovaly extrémních hodnot meziroční změny za úhrn položek ostatních mandatorních výdajů v oscilaci mezi $-57,7\%$ v roce 1999 po $+361,4\%$ v roce 2003.

⁸ Objemy let 2008 a 2009 nezachycují vzhledem k časovému zpracování této analýzy skutečné výdaje uvedených let, ale objemy uvedené v návrhu státního rozpočtu na roky 2008 a 2009.

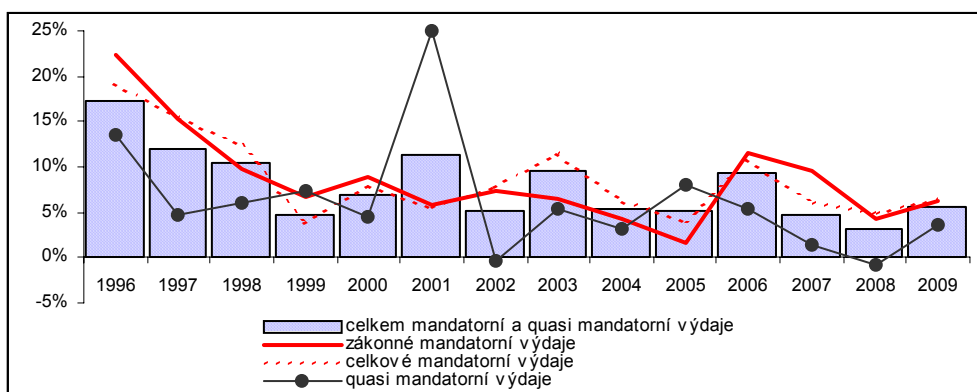
Graf 5: Vývoj zákonných mandatorních výdajů a quasi mandatorních výdajů (v mld. korun, data 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu, 2010-2013 regresní analýza)



Pramen: MF, vlastní propočty

V případě quasi mandatorních výdajů ukazuje regresní analýza rovněž růst, který ovšem není tak strmý jako u vývoje zákonných mandatorních výdajů. Při vyrovnání přímkou je patrné, že pro rok 2013 lze odhadnout výši quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu ČR na 276,4 mld. korun.

Graf 6: Meziroční změny mandatorních a quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu (v %, data 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu)



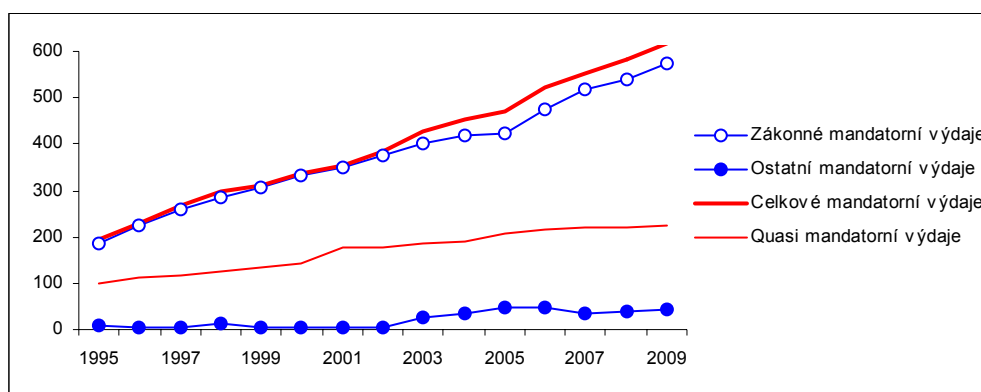
Pramen: MF, vlastní propočty

4. Hlavní položky mandatorních výdajů se vztahem k lidskému kapitálu

Jak je zřejmé z grafu 7, vývoj celkových mandatorních výdajů je v České republice zcela v režii výdajů vyplývajících ze zákona. Zvětšující se rozdíly v ročních objemech těchto dvou veličin patrné od roku 2004 lze vysvětlit objemem plateb ČR do rozpočtu Evropské unie jako nejdůležitější položky Ostatních mandatorních výdajů. Ty zatím po vstupu do unie činily 16,1 mld. korun za alikvotní část roku 2004, v roce 2007 pak 27,4 mld. korun. Návrh státního rozpočtu ČR na rok 2009 uvažoval s příspěvkem do rozpočtu EU ve výši 35,2 mld. korun. Tyto odvody se však odvozují od objemu vytvořeného HDP, takže očekávané ekonomické zpomalení v roce 2009 logicky může vést i k nižšímu objemu vypočtených plateb.

Graf 7 zachycuje kromě položky Ostatních mandatorních výdajů (ovlivněných především zmíněnými platbami do EU) také vývoj ostatních mandatorních výdajů státního rozpočtu ČR.

Graf 7: Vývoj objemů celkových mandatorních výdajů státního rozpočtu ve hrubé struktuře (v mld. korun, data 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu)



Pramen: MF, vlastní propočty

4.1. Sociální transfery⁹

Klíčovým způsobem se na objemech mandatorních výdajů vyplývajících ze zákona podílejí sociální transfery. Co se jejich struktury týká, došlo od roku 2007 změnou legislativy ke zrušení položky s názvem Dávky sociální péče prostřednictvím okresních úřadů a obcí, a jejímu nahrazení dvěma typy transferů - jednak na dávky pomoci v hmotné nouzi a na dávky zdravotně postiženým, jednak na příspěvek na péči (podle zákona o sociálních službách) Oba transfery však participují na úhrnných objemech sociálních transferů jen z relativně malé části – v roce 2007 šlo o 22,4 mld. korun, tj. 5,4 % celkových sociálních transferů (413,2 mld. korun). Návrh rozpočtu na rok 2009 předpokládá zhruba stejnou částku, 22,9 mld. korun, což však při růstu „velkých“ položek sociálních transferů, jako jsou dávky důchodového pojištění, znamená snížení podílu zmíněných dvou transferů na 5,1 % všech sociálních transferů (ty mají podle návrhu rozpočtu dosáhnout 449,4 mld. Korun).

V podstatě téměř všechny položky sociálních transferů, které objemově dominují zákonným mandatorním výdajům státního rozpočtu České republiky, se týkají nákladů na lidský kapitál – ať již nákladů „ex post“, jak jsme je vymezili v této analýze (tj. především důchodové dávky) nebo v podobě podpor a kompenzací, které slouží k „obnově“, resp. udržení lidského kapitálu v současném stavu. Z tohoto pohledu se nabízí námitka, že také např. výdaje na školství souvisí v tomto pojetí s lidským kapitálem, což je postřeh zcela legitimní. Ovšem vzhledem k zaměření této analýzy na mandatorní a quasi mandatorní výdaje státního rozpočtu a lidský kapitál je zřejmé, že s výjimkou mezd většiny pracovníků ve školství (zahrnutých do objemů quasi mandatorních výdajů rozpočtu) nelze v povinných výdajích státu nalézt tyto náklady jako zákonně či jinak smluvně zakotvené¹⁰. Nemohou tedy být - i když je evidentní, že s náklady státu na lidský kapitál souvisejí - považovány za náklady povinné v definici mandatorních výdajů.

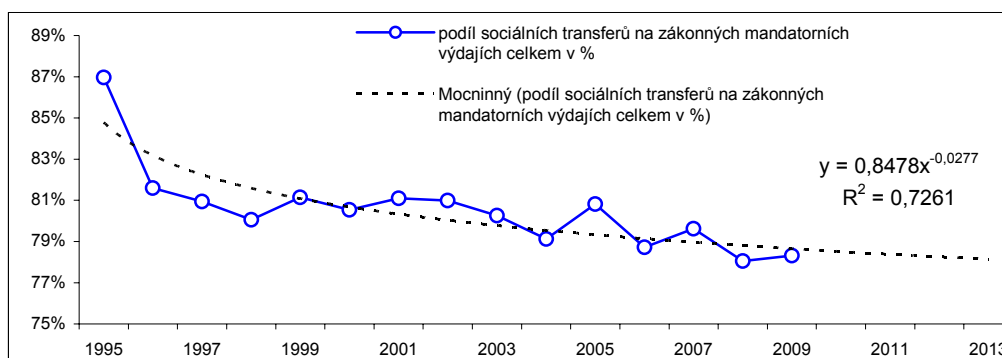
Obtížnost udržení sociálního státu v podobě definované parametry 20. století v souvislosti se stárnutím obyvatelstva již byla zmíněna, zejména v zemích s nepříznivou

⁹ Vě. ochrany zaměstnanců a mandatorních sociálních dotací – v dalším je pod pojmem sociálních transferů v této analýze vždy míněna takto rozšířená definice.

¹⁰ Tyto náklady jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva školství - členění mandatorních či quasi mandatorních výdajů však sleduje pohled průřezový spíše než pohled na jednotlivé kapitoly státního rozpočtu.

demografickou prognózou. Projevily se již během sledovaného období tyto nesnáze v nárůstu podílu sociálních transferů - jímž dominují důchodové dávky - na objemech zákonných mandatorních výdajů? Podle grafu 8 lze v případě České republiky odpovědět záporně. Během let 1995-2009 totiž tento poměr zaznamenává dokonce klesající trend, i když velmi mírně.¹¹ Za použití vyrovnávací mocninné funkce lze odhadnout podíl sociálních transferů na objemu zákonných mandatorních výdajů státního rozpočtu ČR v roce 2013 na 78,26 % (graf 8), což je v podstatě stejný podíl jako v roce 2009 (78,32 %).

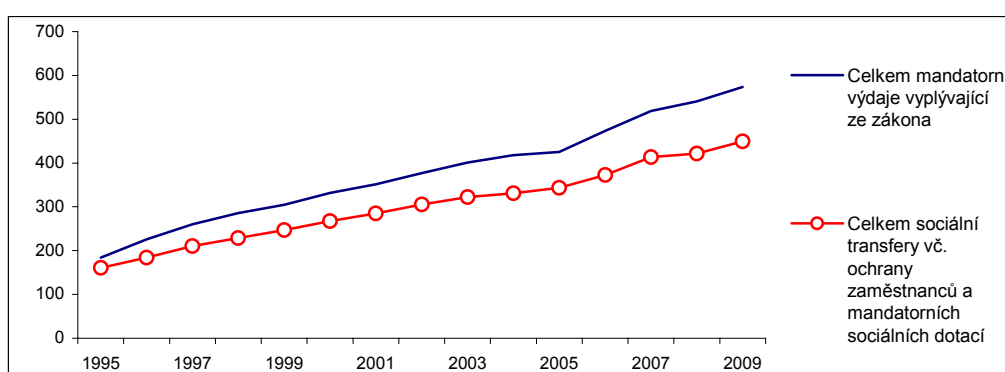
Graf 8: Podíl sociálních transferů na objemu zákonných mandatorních výdajů rozpočtu (v %, z dat 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu, odhad 2010-2013 regresní analýza)



Pramen: MF, vlastní propočty

Objemy zákonných mandatorních výdajů jsou v podstatě určeny výší objemů sociálních transferů – korelace je zde téměř stoprocentní (korel. koef. 0,99), velmi vysoká je také u meziročních přírůstků (0,91). Graf 9 dokládá - pomocí mírně se rozevírajících nůžek mezi růstem sociálních transferů a růstem zákonných mandatorních výdajů - skutečnost postupně klesajícího podílu sociálních transferů patrnou z grafu 8.

Graf 9: Vývoj sociálních transferů a zákonných mandatorních výdajů státního rozpočtu (v mld. korun, z dat 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu)



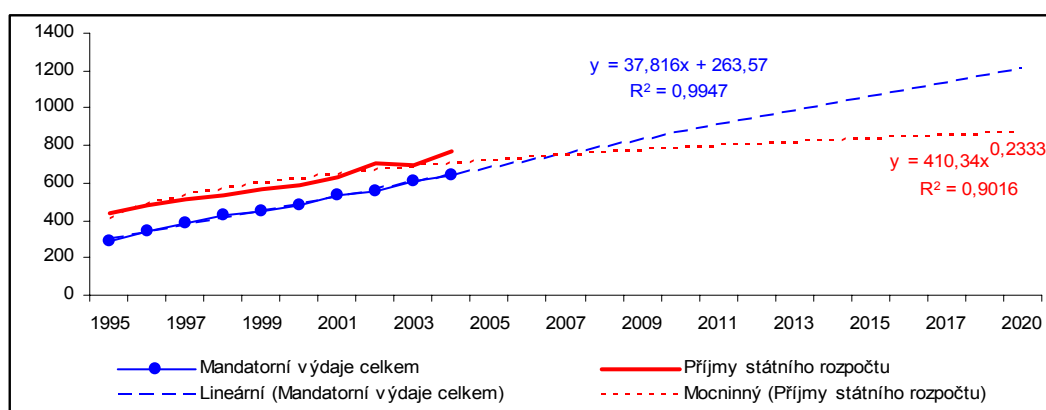
Pramen: MF

Vzhledem k okolnosti, že během zkoumaného období došlo dvakrát k reformním změnám parametrického typu týkajících se řady položek sociálních transferů (reforma z konce roku 2003 a reformy ovlivňující návrh rozpočtu především na rok 2009), vzniká otázka, do

¹¹ K vyrovnání vývojové křivky je použita mocninná funkce $y = 0,8478x^{-0,0277}$ s poměrně značnou mírou spolehlivosti $R^2 = 0,7261$.

jaké míry byl výsledek dynamiky zákonných mandatorních výdajů a jejich složek (především sociálních transferů) ovlivněn „přirozeným“ vývojem a do jaké míry těmito zásahy státu. Vzhledem k parametrickému charakteru těchto změn lze usoudit, že nediskreční vliv byl menší, i když určitě ne zanedbatelný. Tehdejší odhady vývoje mandatorních výdajů a udržitelnost státních financí z nich plynoucí byly totiž značně alarmující - podle studie ČSÚ z roku 2004 by se při „nekonání“ reforem vyšplhal podíl mandatorních výdajů v krátkém časovém horizontu na úroveň celkových příjmů státního rozpočtu - ty by tak byly zcela vyčerpány pouze na tyto povinné výdaje a nezbyl by prostor na financování rozvoje (Dubská, 2004)¹². Ověření, že k takovému scénáři situaci by bývalo bez řešení situace mohlo dojít již v roce 2009, je doloženo v této grafické analýze¹³ (graf 10):

Graf 9: Udržitelnost vývoje celkových mandatorních výdajů rozpočtu ve vztahu k příjmům podle vývoje do roku 2004 (v mld. korun, z dat 1995-2004, odhad regresní analýza)



Pramen: vlastní propočty z dat MF

4.1.1. Dávky důchodového pojištění

Nejobustnějším sociálním transferem jsou dávky důchodového pojištění. Nejnižší měrou na nich participovaly na počátku období sledovaném v této analýze, tj. v roce 1995 (68,4 %), největší měrou pak v návrhu rozpočtu na rok 2009 (74,9 %). Z let, pro něž je známa skutečnost rozpočtu, nikoli pouze čísla z návrhu, dosáhly dávky důchodového pojištění nejvyššího podíl na celkovém objemu sociálních transferů v roce 2006 (73,2 %). Lze tedy říci, že jejich podíl se blíží třem čtvrtinám celkových sociálních transferů ve státním rozpočtu ČR. V objemech za sledované období spolu téměř stoprocentně korelovaly (0,997).

Počet vyplácených důchodů je vyšší než počet důchodců z toho důvodu, že vdovské a vdovecké důchody mohou být vypláceny i v souběhu (tj. dva důchody = jeden důchodce) – rozdíl mezi oběma charakteristikami byl v roce 1996 přibližně 554 tis., tj. o tento počet převyšovaly počty vyplácených důchodů počty důchodců (příjímajících osob). V září 2008 činil tento rozdíl již 627 tis., přičemž výrazně rychleji stouply počty důchodů vdoveckých (jsou vypláceny mužům) – zhruba 3,3krát na 85 tis. osob, zatímco počet vdoveckých důchodů stoupl o 2,6 %. Existuje však výrazný rozdíl mezi počty důchodů vyplácených (souběžně se

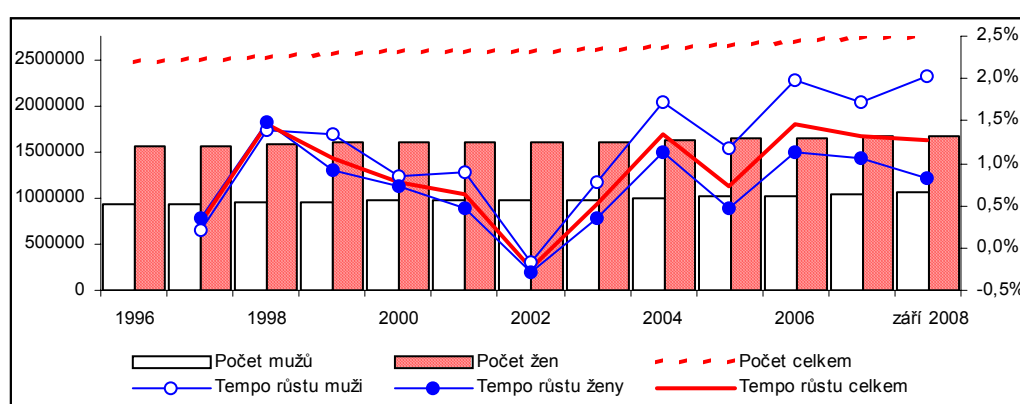
¹² Ad hoc studie Mandatorní výdaje státního rozpočtu jako riziko vnitřní nerovnováhy české ekonomiky, ČSÚ, Praha, 2004

¹³ K proložení křivky mandatorních výdajů použita lineární funkce $y = 37,816x + 263,57$, podle níž by v roce 2009 činil objem celkových mandatorních výdajů rozpočtu 830,8 mld. korun. K vyrovnání křivky příjmů státního rozpočtu bylo použito mocninové funkce $y = 410,34x^{0,2333}$, podle níž v roce 2009 bylo možné počítat s příjmy rozpočtu ve výši 828,3 mld. korun.

starobními) vdovám a počty, které jsou vypláceny vdovcům – v září 2008 stouply proti roku 1996 souběžně vyplácené vdovské důchody o 13,7 tis. důchodů na 542,2 tis. důchodů, zatímco počet vyplácených vdoveckých se zvýšil o 59,6 tis. na 85,1 tis. důchodů vyplácených mužům souběžně se starobními.

Celkově stoupl počet vdovských a vdoveckých důchodů vyplácených souběžně se starobními za období září 2008-prosinec 1996 (netypické období je voleno s ohledem na co nejvyšší aktuálnost) o 13,3 %, zatímco „sólo“ starobní důchody o 14,5 %.¹⁴ Rychlejší růst počtu starobních důchodců-mužů (graf 11) než starobních důchodkyň-žen souvisí zřejmě s výrazněji se snižující mužskou úmrtností danou změnou životního stylu a medicínským pokrokem zejména v léčbě kardiovaskulárních onemocnění.

Graf 11: Počet důchodců a jeho meziroční změny (v počtech osob podle pohlaví, změny v % na pravé ose)



Pramen: ČSSZ, vlastní propočty

Podíl vyplácených „sólo“ starobních důchodů¹⁵, vč. důchodů poměrných (tj. těch starobních důchodů, které jsou vypočteny důchodcům za dobu pojištění kratší než 25 let) začal výrazněji narůstat od roku 2004. V období 1996-2003 kolísal mezi 51,4 až 52,6 % celkového počtu důchodců. Lze tedy konstatovat, že v jistém smyslu tedy – co se týká pouze samotných starobních důchodů, vč. poměrných, vyplácených nikoli v souběhu – je akcelerační vliv posledních let patrný.

Rovněž co se týká „širší verze“, tj. celkových starobních důchodů vč. vdovských a vdoveckých souběhů a poměrných starobních důchodů, lze pozorovat nárůst podílů na celkovém počtu důchodů.

Průměrná výše důchodu mužů v ČR (bez součástí) je nižší než průměrná výše starobního důchodu mužů (bez součástí) – za období 1996-2008¹⁶ činila odchylka 6,1 %, v čase však tento rozdíl narůstá (z 5,7 % v roce 2000 na 6,5 % v letech 2005-2007). To lze interpretovat i tak, že v případě mužů narůstají počty jiných typů důchodů, mimo starobního, v úhrnu pomaleji. Jinak je tomu u žen – zde je průměrný starobní důchod ve srovnání s celkovým průměrným důchodem žen nižší, a to jednoznačně vlivem výplaty vdovských důchodů. Odchylka však není veliká (v průměru za 1996-2008 byl celkový průměrný důchod

¹⁴ Vdovské a vdovecké důchody vyplácené samostatně jsou co do počtu podstatně nižší (v září 2008 šlo v jejich úhrnu o necelých 51 tis., v roce 1995 pak zhruba 98 tis.).

¹⁵ V tomto případě nejde o souběh s jiným typem důchodu, např. s vdovským nebo vdoveckým.

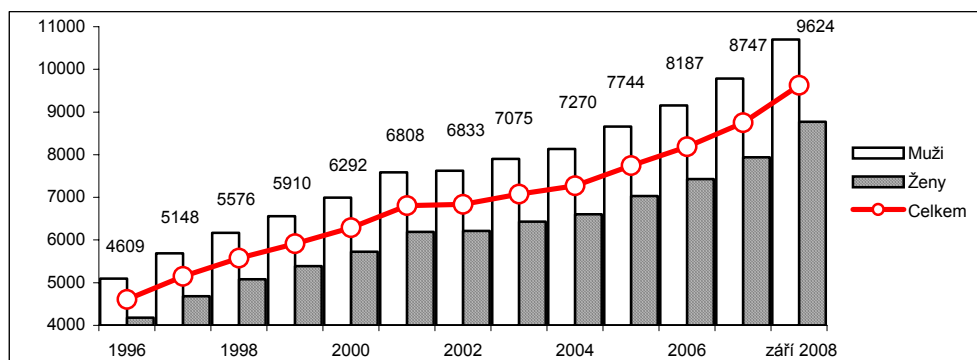
¹⁶ Za rok 2008 údaje ke konci září.

žen jen o 3,2 % vyšší než jejich průměrný starobní důchod). Nejnižší byla v roce 2001 (3,6 %), nejnižší ve druhé polovině 90. let. Rozevírání nůžek v posledních letech, jako v případě mužů, zde není patrné – za léta 2005-2007 je odchylka dokonce pod svým dlouhodobým průměrem.

Celkově tedy průměrná výše důchodu v ČR – bráno za muže i ženy – je mírně nižší než průměrný starobní důchod. Je to způsobeno poměrně značným rozdílem mezi úrovní důchodů mužů a žen, takže odchylku těchto dvou veličin týkajících se výše důchodů celkem v ČR lze kvantifikovat a interpretovat tak, že výše průměrného starobního důchodu v ČR převyšovala v letech 1996-2008 o 2,1 % průměr celkového průměrného důchodu (tj. všech ostatních typů důchodů). V absolutní částce šlo v průměru za uvedené období o 146 korun (v případě mužů se jednalo o 473 korun, u žen byl (hlavně vlivem vyplácených vdovských důchodů) průměrný starobní důchod každoročně v průměru o 200 korun nižší.

Co se týká průměrného věku, v datech ze září 2008 dosáhl průměrný věk starobního důchodce poprvé 68 let (69 let u mužů a 66 let u žen), v předchozích letech byl tento věk nižší. Průměrný věk důchodců pobírajících poměrný starobní důchod, tj. těch, kteří byli pojištěni kratší dobu než zákonem předepsaných 25 let a podle toho jim byl tedy vyměřen důchod (jeho výše je tomu úměrná a v září 2008 činila v průměru jen 5676 korun), činil 80 let. Jejich počet však velmi klesá (ze 13 281 v roce 1996 na 3 447 koncem roku 2007). Lze však předpokládat, že nová právní úprava požadující 35 let doby pojištění může počet poměrných starobních důchodů v budoucnu opět zvýšit.

Graf 12: Průměrná výše starobního důchodu (bez součástí, v korunách, popisky hodnot „celkem“)



Pramen: ČSSZ

4.1.2. Sociální dávky

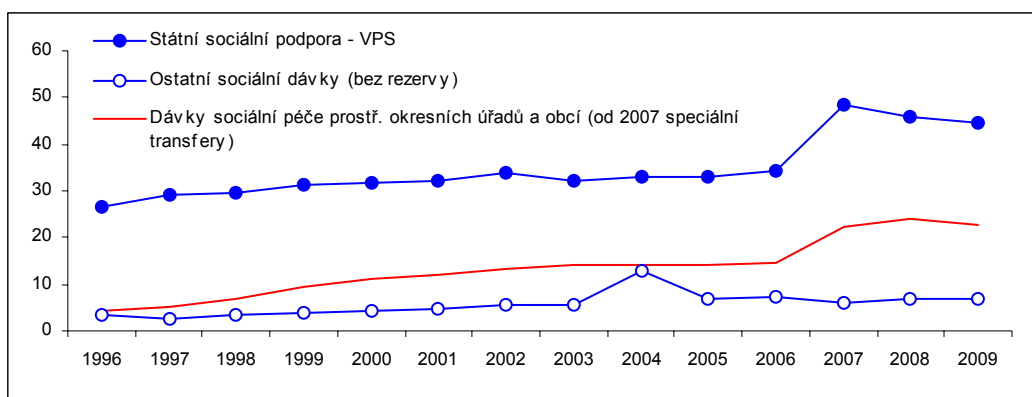
Sociální dávky jako součást sociálních transferů tvořících neobjemnější část zákonných mandatorních výdajů státního rozpočtu ČR jsou složeny z několika typů dávek: státní sociální podpora, ostatní sociální dávky a dále do roku 2006 položkou s názvem Dávky sociální péče prostřednictvím okresních úřadů a obcí, která byla od roku 2007 nahrazena dvěma položkami: jednak na Transfery na dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky zdravotně postiženým, jednak na Transfery na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách.

Objemově nejvyšší je položka Státní sociální podpora (48,6 mld. korun v roce 2007) a po ní úhrn dvou „nových“ transferů (22,5 mld. korun), přičemž na dávky pomoci v hmotné

nouzi a na dávky zdravotně postiženým šlo v tomto roce 7,5 mld. korun a na příspěvek na péči 15 mld. korun). V Ostatních sociálních dávkách bylo vyplaceno 6mld. korun.

Podíl tohoto typu sociálních výdajů na celkovém objemu sociálních transferů jako součásti zákonných mandatorních výdajů státního rozpočtu České republiky v průběhu let 1995-2009¹⁷ postupně klesal: jestliže v roce 1995 představoval 18,8 % celkových sociálních transferů, v návrhu rozpočtu na rok 2009 pak již pouze 11,4 %. Tento trend je jednoznačný zejména od roku 2004 (podíl 17,2 %). K poklesu podílu dochází i přesto, že v absolutních částkách jde o poměrně silné přírůstky – jestliže v roce 2000 činil úhrn těchto typů sociálních dávek dohromady 47,5 mld. korun, v návrhu rozpočtu na rok 2009 už 74 mld. korun. Tyto proporce zároveň naznačují zcela jednoznačný vliv dávek důchodového pojištění na celkové objemy sociálních transferů a potažmo i objemy zákonných mandatorních výdajů (jak je rozebráno v kap. 4.1.1.).

Graf 13: Struktura sociálních dávek (v mld. korun, data 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu)



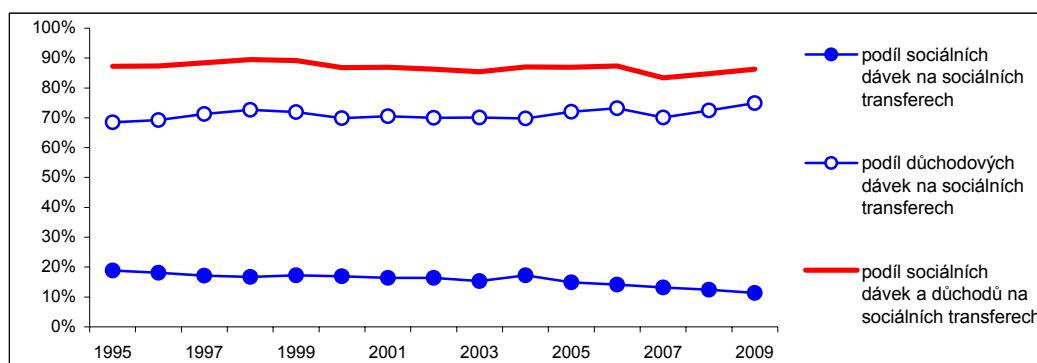
Pramen: MF

Co se struktury sociálních dávek týká, samotná položka Státní sociální podpora rostla za období 1995-2009 průměrným ročním tempem +4,5 %, položka Ostatní sociální podpora při nižších objemech relativně silným tempem +11,1 %. Sociální dávky vyplácené samosprávami (od roku 2007 pak již uvedené dva typy transferů na dávky v hmotné nouzi, zdravotně postiženým a příspěvek na péči) se zvyšovaly v průměru ročně o 15,1 %. To vedlo v úhrnu k růstu všech těchto typů sociálních dávek za sledované období v průměru o 6,7 % ročně. Od roku 2003 je však patrná velmi silná volatilita jejich přírůstků a úbytků - nejvíce u Ostatních sociálních dávek, co může indikovat jistou nejasnost strategie v jejich poskytování.

Co se objemů vyplácených sociálních dávek týká, zdá se, že ze strany státu poskytují z dlouhodobého hlediska jistý komplement vypláceným objemům penzí (dávek důchodového pojištění). Sloučíme-li totiž podíly obou těchto složek na sociálních transferech, zůstávají v období 1995-2009 zhruba stejné - v průměru na 86,9 % všech sociálních transferů (s oscilací nejvýše +2,5 p.b. v roce 1998 a nejméně -3,5 p.b. v roce 2007). Při jistém zjednodušení se tedy zdá, že o co státní finance vydají více na penzích, o to méně poskytnou na sociálních dávkách. Proto je i korelace sociálních transferů a vyplácených sociálních dávek velmi vysoká (korel. koef. 0,97), naopak korelace vývoje sociálních dávek a penzí je záporná a nezávislost poměrně značná (-0,63).

¹⁷ Data za roky 2008 a 2009 podle návrhu rozpočtu, ostatní roky skutečnost.

Graf 14: Podíly sociálních dávek a dávek důchodového pojištění na objemu sociálních transferů (v %, z dat 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu)



Pramen: MF, vlastní propočty

4.1.3. Nezaměstnanost a zaměstnanost - pasívní a aktivní dávky¹⁸

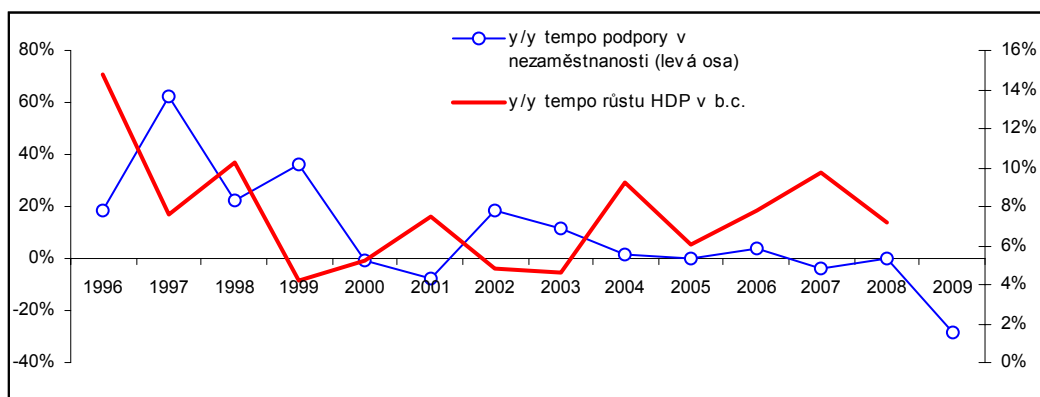
Zatímco podpora v nezaměstnanosti znamená pasívní dávku státu uchazečům o práci registrovaným na úřadech práce (vypočítávanou podle platné legislativy), opatření aktivní politiky zaměstnanost nejsou ukotvena zákonem ani jinou právní normou a patří do quasi mandatorních výdajů státu. Ten jejich prostřednictvím podněcuje ekonomický růst. Oba typy podpor souvisí s lidským kapitálem, a to nikoli „ex post“ jako v případě penzí či zvláštním zacházením jako v případě různých typů sociálních dávek. V případě výdajů souvisejících se zaměstnaností – aktivních či pasívních – jde o přímou podporu lidského kapitálu. Lidé jsou, resp. mohou být, jejich prostřednictvím připraveni (připravováni) přímo k zapojení do pracovní aktivity nebo je jim jejich prostřednictvím umožňováno překlenout období, kdy nemají práci a podpora v nezaměstnanosti tak umožňuje jejich rodinám přežít. (Tato analýza nehodnotí „oprávněnost“ či „neoprávněnost“ výplat sociálních dávek a podpor v nezaměstnanosti problémovým sociálním skupinám a jejich dopadů těchto výplat na ekonomickou aktivitu či neaktivitu příjemců).

Ekonomicky vzato, v podpoře v nezaměstnanosti (pasívní) jako sociálním transferu ze sféry zákonných mandatorních výdajů se objemy vyplacené v jednotlivých letech odvíjejí od fáze hospodářského cyklu. Ta zpravidla ovlivňuje počty nezaměstnaných a nabídku volných pracovních míst - vývoj nominálního HDP a objemů vyplacených podpor v nezaměstnanosti ukazuje graf 15.

Z vývoje jeho křivek je patrné, že zhruba do roku 2002 se objemy vyplacených dávek v nezaměstnanosti chovaly v České republice téměř jak leading indikátor (jejich vývoj předbíhal vývoj nominálního HDP). Jde však o poněkud výstřední srovnání, neboť právě vývoj zaměstnanosti je ve většině ekonomik považován - a v teorii předstihových indikátorů zdokumentován - za lagging indikátor ekonomického vývoje (tzn. že křivka vývoje zaměstnanosti, resp. míry nezaměstnanosti nepředstihuje křivku hospodářského cyklu měřeného HDP, ale naopak se za ní opoždí).

¹⁸ Obsah této subkapitoly, ač zařazen do části o sociálních transferech, tedy zákonných mandatorních výdajích státního rozpočtu, je širší – zahrnuje také sféru aktivní politiky zaměstnanosti, která patří do oblasti quasi mandatorních výdajů rozpočtu. Tato metodická nekonzistence je obhajitelná tím, že zahrnutí obou těchto typů výdajů poskytne souhrnnější obraz nákladů na lidský kapitál související se zaměstnaností.

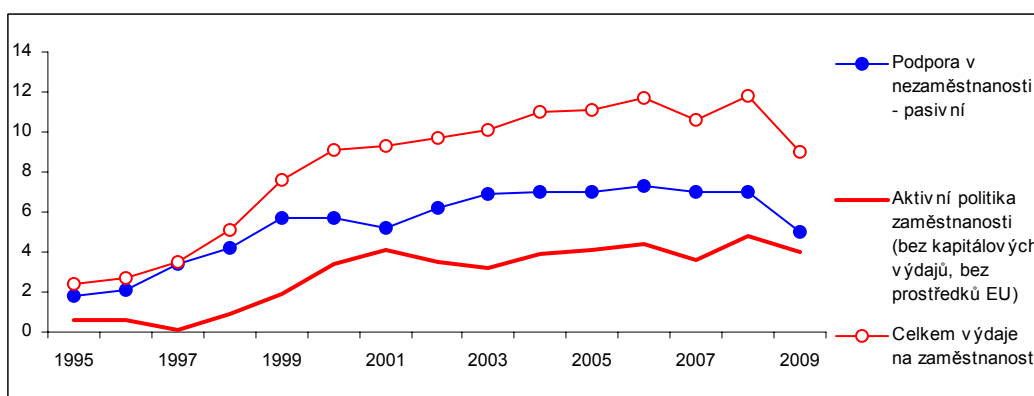
Graf 15: Vývoj vypláčené podpory v nezaměstnanosti a nominálního HDP (v%, z dat 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu, růst HDP 2008 v b.c. odhad autorka)



Pramen: ČSÚ, MF, vlastní propočty

V peněžním vyjádření dosahovala výše podpory v nezaměstnanosti nejvyšších hodnot v době vrcholící ekonomické konjunktury, tj. v letech 2005-2007. Návrh státního rozpočtu na rok 2009 však snížil významně tyto dávky, stejně jako podporu aktivní politiky zaměstnanosti. Toto rozhodnutí koliduje s předpokládaným ekonomickým vývojem, s očekávaným zpomalením tempa růstu HDP vlivem dopadu globální finanční krize a recese v zemích, s nimiž má ČR významnou vnější ekonomickou vazbu.

Graf 16: Struktura aktivních a pasivních výdajů na zaměstnanost jako součást zákonných mandatorních a quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu (v mld. korun, z dat 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu)

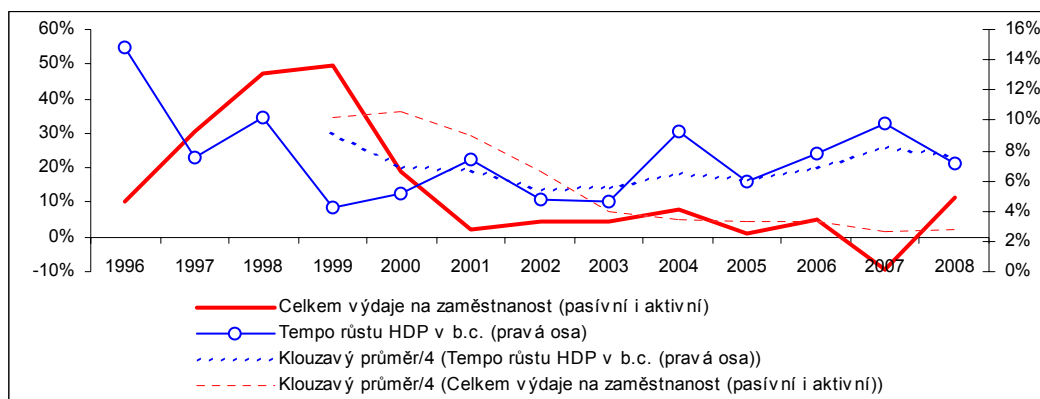


Pramen: MF, vlastní propočty

Co se týká samotné podpory v nezaměstnanosti a jejích podílů na celkových sociálních transferech obsažených v objemu zákonných mandatorních výdajů státního rozpočtu, jsou vzhledem k dominujícím podílům penzí a sociálních dávek logicky menší – v období 1995-2009 tvořily 1,1 % až 2,3 % objemu celkových sociálních transferů (s nejnižším podílem v letech 1995, 1996 a 2009, nejvyšším pak v roce 1999). Výrazná tendence k poklesu nezaměstnanosti (harmonizovaná míra nezaměstnanosti činila v srpnu 2008 v ČR 4,4 % oproti 6,8 % průměru EU 27) a velký počet volných pracovních míst (kolem 140 tis. v polovině roku 2008) vedla zřejmě k silné redukcii výdajů na pasivní dávky, ale i aktivní politiku zaměstnanosti v rozpočtu pro rok 2009 (proti rozpočtu na rok 2008 o 2,8 mld. korun méně, tj. celkem 9 mld. korun, přičemž nejvyšší byly tyto výdaje v roce 2006, kdy činily 11,7

mld. korun). Jak již bylo zmíněno, tato skutečnost může představovat s ohledem na další vývoj HDP riziko. Podíly dávek v nezaměstnanosti jsou tak v rozpočtu na rok 2009 stejné jako v roce 1995 či 1996, kdy byla míra nezaměstnanosti nízká.

Graf 17: Vývoj celkových výdajů státního rozpočtu na podporu zaměstnanosti v rámci mandatorních a quasi mandatorních výdajů (y/y v %, z dat 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu, růst HDP 2008 v b.c. odhad autorka)



Pramen: ČSÚ, MF, vlastní propočty

5. Mzdy ve veřejném sektoru¹⁹ jako hlavní quasi mandatorní výdaj rozpočtu vztahený k lidskému kapitálu

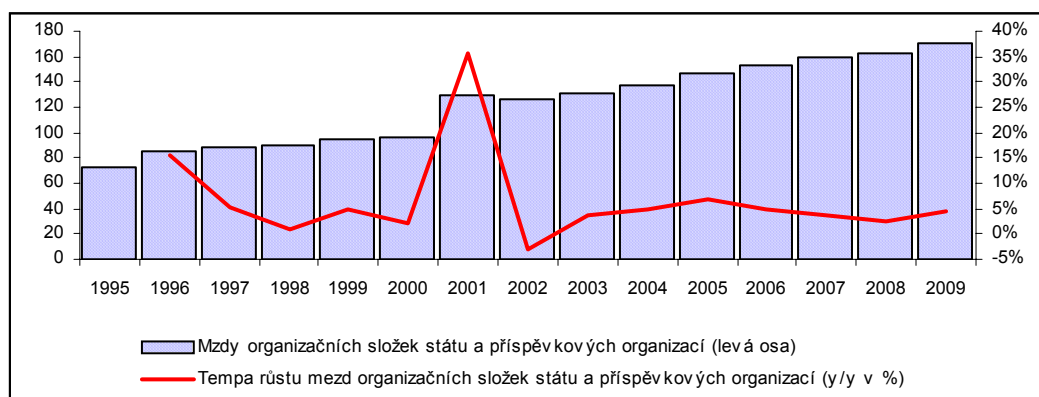
S položkou „Mzdy organizačních složek státu a příspěvkových organizací vč. pojištění a Fondu kulturních a sociálních potřeb (bez mezd zahrnutých v rozpočtové kapitole Ministerstva obrany v rámci vojenských výdajů), vč. EU“, jak zní její přesný název ve struktuře quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu ČR, budeme dále (při respektování omezení uvedeném poznámce pod čarou č. 18) pracovat v této analýze pod pojmem Mzdy ve veřejném sektoru.

Jde o největší quasi mandatorní výdaj státního rozpočtu České republiky – v roce 2001 vyplatil český stát na takto definované mzdy ve veřejném sektoru 130,1 mld. korun, návrh rozpočtu na rok 2009 pak předpokládá objem mezd ve výši 170 mld. korun.

Tento výdaj je opticky menší ve srovnání např. s celkovými sociálními transfery (v roce 2007 činil 38 % objemu sociálních transferů, v roce 2001 ještě 46 %). Ve srovnání s celkovými mandatorními výdaji státního rozpočtu pak tvoří objem mezd ve veřejném sektoru asi 28 % objemu těchto výdajů, v roce 2001 to bylo ještě 37 %. I přes relativně značný nominální přírůstek mezd zaměstnanců veřejného sektoru tak vlivem ještě vyšší dynamiky povinných výdajů státu se podíl mezd ve srovnání s těmito povinnými výdaje zmenšuje. Je opět nutné připomenout, že položka mezd ve veřejném sektoru není povinným (mandatorním) výdajem státního rozpočtu, v logice věci se však stát od těchto výdajů na svůj chod a veřejnou službu nemůže abstrahovat..

¹⁹ Součástí následujícího rozboru nejsou podle definice ministerstva financí výdaje na platy zdravotnických zařízení, jejichž financování je napojeno na síť zdravotních pojišťoven, ani výdaje organizací, které své zaměstnance odměňují podle platových předpisů platných pro zaměstnavatele podnikatelské sféry. Nejsou v nich tedy zahrnuty ani prostředky na platy zaměstnanců vysokých, církevních a soukromých škol.

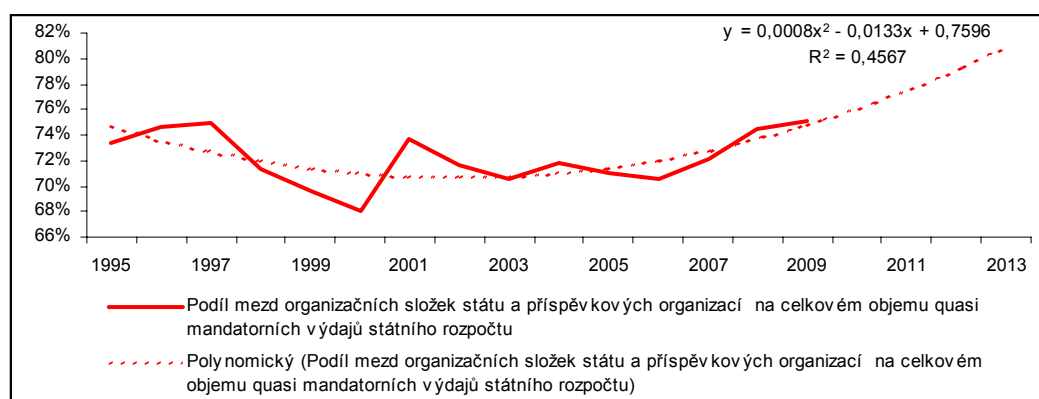
Graf 18: Mzdy organizačních složek státu a příspěvkových organizací vč. pojištění a FKSP – v mld. korun (levá osa); y/y v% (pravá osa); data 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu



Pramen: MF, vlastní propočty

Graf 18 zobrazuje vývoj mezd ve veřejném sektoru a jeho dynamiku. Výrazný nárůst v roce 2001 byl způsoben organizační změnou, kdy byly nově obsahem této položky i mzdy z rozpočtové kapitoly Okresní úřady, které v minulých letech nebyly součástí výdajů státního rozpočtu (rok 2003 je pak již bez zrušené kapitoly Obecní úřady). Další organizační změna, která již tak dramaticky neovlivnila vývoj objemů mezd, nastala v roce 2007 vlivem převodu příspěvkových organizací na veřejné výzkumné instituce a dalším zahrnutím prostředků na platy do kapitoly Všeobecné pokladní správy. Tyto organizační změny ovlivnily také propočty podílů mezd ve veřejném sektoru na objemu quasi mandatorních výdajů rozpočtu a jejich odhadovaný vývoj pomocí vyrovnávací křivky v grafu 19. Podle ní lze očekávat další růst podílu mezd. Napovídá tomu i vývoj dalších položek quasi mandatorních výdajů.²⁰

Graf 19: Podíl mezd organizačních složek státu a příspěvkových organizací vč. pojištění a FKSP na objemu quasi mandatorních výdajů rozpočtu (v%, z dat 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu, odhad 2010-2013 regresní analýza)



Pramen: MF, vlastní propočty

²⁰ Od roku 2006 se meziročně snižuje objem peněz alokovaných do kapitoly Ministerstva obrany. Protisměrně působí výdaje na investiční pobídky (na daňovou povinnost), jejichž objem v rozpočtech na roky 2008 a 2009 naopak značně narůstá, ovšem ve srovnání s objemy mezd a výdaji na obranu jde o zanedbatelnou výši – v roce 2007 bylo ze státního rozpočtu vyplaceno na investičních pobídkách pouze 261 mil. korun, rozpočet na rok 2009 předpokládá objem 900 mil. korun. V kapitole Ministerstva obrany jde naproti tomu o objemy 55,4 mld., resp. 49,2 mld. Korun.

6. Problém se schématem udržitelnosti financování

V předchozím definovaný „balík“ výdajů rozpočtu spojených s lidským kapitálem, který je stát povinen poskytovat přímo (ze zákona a jiných právních norem) či nepřímo (pro udržení svého chodu), tvoří více než polovinu celkových příjmů rozpočtu – za roky 1995-2009 tvořil úhrn těchto výdajů v průměru 55,2 % příjmů rozpočtu (49,1 %, v roce 1995, ještě nejvyššího podílu na příjmech pak dosáhly v roce 2001, tj. 62,2 %, především však vlivem popsáných organizačních přesunů u mezd pracovníků veřejného sektoru.

Výdaje státu jsou v zásadě odvozeny z výše jeho příjmů s tím, že fiskální politika může aktivně měnit vládní výdaje či příjmy s cílem stabilizovat ekonomiku a ovlivňovat ekonomický růst (spolu s volným působením automatických stabilizátorů přispět k redukci krátkodobé volatility). Paradoxně může i politika rozpočtových škrťů podnítit ekonomický růst²¹ (Dubská, 2004).

Pokud chceme určit, do jaké míry může být objem vybraných mandatorních a quasi mandatorních výdajů spojených s lidským kapitálem financovatelný právě s ohledem na příjmy rozpočtu, narážíme v současné době na problémy.

Tím prvním je neaktuálnost demografické projekce ČSÚ, zpracované naposledy v roce 2002. Její vývoj tak neodráží změny, k nimž došlo v přirozených přírůstcích od roku 2006 a ve vývoji migrace právě od roku 2002. V projekci uvažovaná úhrnná plodnost 1,02 živě narozeného dítěte na jednu ženu v reprodukčním věku je značně odlišná od dat za první pololetí 2008, kdy činila (při očištění od kalendářních vlivů) 1,49 živě narozeného dítěte na jednu ženu v reprodukčním věku. Předpokládané vydání nové demografické prognózy ČSÚ v roce 2009 není zcela jisté. I mezinárodní srovnání je tak tímto deformováno (Eurostat uvádí za ČR data prognózy z roku 2002). Grafické znázornění věkové struktury obyvatelstva („strom života“) založené na této prognóze, je ilustrativně uvedeno v grafu 20 s věkovým složením obyvatelstva ve stavu z konce roku 2006 a předpoklad pro rok 2050 (zúžený tvar „stromu života“ v intervalech nižších věkových skupin). Neaktuálnost demografické prognózy znemožňuje dynamizovat tempo předpokládaných výdajů rozpočtu v plném vymezeném rozsahu.

Druhým omezením je vývoj migrace, který je velmi obtížné odhadovat a kde se rovněž projekce z roku 2002 ve srovnání se současnými daty velmi odchyluje - jestliže v roce 2002 činil odhad *40 tis.* cizinců v ČR, ke konci května 2008 tu žilo podle údajů Ministerstva vnitra 410 094 cizinců, kteří tvořili 3,9 % populace). Zde je pak rovněž problém modelovat budoucí vývoj penzijních dávek s ohledem na počty cizinců, kteří v ČR po svém produktivním věku zůstanou jako důchodci.

Třetí sporná věc souvisí s odhadem „křivky financovatelnosti“. Z ekonomického hlediska je odhad příjmů rozpočtu ztížen předpokládaným vývojem HDP, kde lze sice použít vyrovnávacích křivek vycházejících z dosavadního vývoje (1995-2007), nelze však do odhadu kvalifikovaně zahrnout důsledky budoucích opatření hospodářské politiky (např. dopady daňových a jiných reforem, stimulačních programů, řešení fiskální nerovnováhy atd.). Navíc výdajové veličiny státního rozpočtu jsou samozřejmě uváděny v běžných cenách (bez

²¹ Více viz studie, kapitola 7 Expanzivní efekty fiskální konsolidace, kde je rozebírán a hodnocen na několika příkladech netypický efekt restriktivní fiskální politiky, a sice ten, že i politika rozpočtových škrťů je schopna stimulovat ekonomickou aktivitu.

deflování), proto souvztažně k nim je nutné srovnání s nominálním, nikoli reálným HDP, kde je další „neznámou“ cenový vývoj, který v delším časovém horizontu nelze predikovat.

Graf 20: Věkové složení obyvatelstva z konce roku 2006 a předpoklad v roce 2050 - „strom života“ (v tis. osob, projekce ČSÚ z roku 2002, zúžený tvar plochy rok 2050)



Pramen: ČSÚ

Ze změny věkové struktury obyvatelstva v grafu 17 podle datových zdrojů vyplývá, že jestliže koncem roku 2006 žilo v ČR 1 482,4 tis. obyvatel nad 65 let (z toho 582,9 tis. mužů a 899,5 tis. žen), v roce 2050 by to mělo být již 2 956 tis. obyvatel nad 65 let, z toho 1 316,1 tis. mužů a 1 639,9 tis. žen. Na zdvojnásobení počtu obyvatel v ČR nad 65 za období 2006 až 2050 (+99,4 %) v ČR se budou podílet vyšší dynamikou muži (+125,4 %) než ženy (+82,3 %). Demografická projekce tak ukazuje, i přes vznesené výhrady ohledně aktuálnosti, na sílu a rizika budoucího vývoje struktury populace v ČR a především rizika její financovatelnosti.

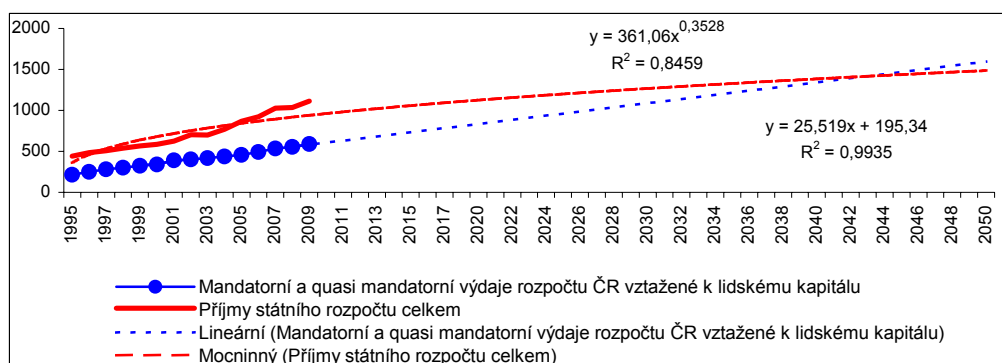
6.1. Statická projekce udržitelnosti financování

Za předpokladu „nedynamického“ vývoje struktury obyvatelstva²² by se úhrn mandatorních a quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu ČR souvisejících s lidským

²² V případě, že by v objemech výdajů rozpočtu spojených s lidským kapitálem nebyly zahrnuty budoucí změny ve věkovém složení obyvatelstva.

kapitálem na jedné straně a příjmů rozpočtu na straně druhé mohly v budoucnu vyvíjet podle vyrovnávacích křivek uvedených v grafu 21.

Graf 21: Odhad příjmů rozpočtu a úhrnu mandatorních a quasi mandatorních výdajů souvisejících s lidským kapitálem podle vývoje let 1995-2009 (v mld. korun, data 1995-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu, odhad 2010-2013 regresní analýza)



Pramen: ČSÚ, MF, vlastní propočty

Přetrvání růst těchto výdajů a celkových rozpočtových příjmů podle vývoje (=podmínek vč. demografických) v období 1995-2009 v této statické grafické analýze²³ znamená, že vlivem dynamického růstu mandatorních a quasi mandatorních výdajů rozpočtu vztažených k lidskému kapitálu a podle křivky méně dynamického růstu rozpočtových příjmů by objem těchto výdajů mohl přesáhnout celkový objem příjmů rozpočtu v roce 2044 (1,420 bil. korun proti 1,415 bil. korun příjmů). Jde o hrubou hranici udržitelnosti financování těchto výdajů za extrémních podmínek, tj. že by tento typ výdajů pohltit všechny rozpočtové příjmy (což je samozřejmě scénář katastrofický).

6.2. Hrubá dynamická projekce udržitelnosti financování

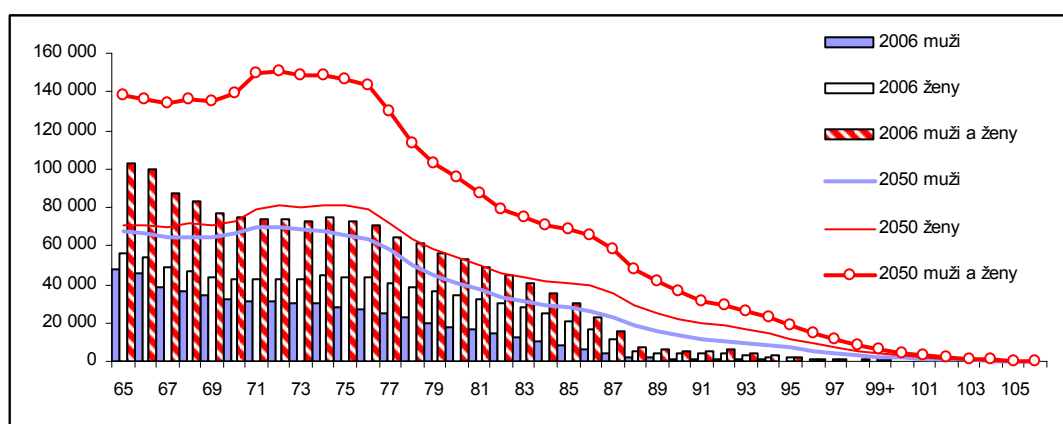
Vzhledem k tomu, že klíčovou rolí v objemu sledovaných povinných výdajů státu vztažených k lidskému kapitálu hrají dávky důchodového pojištění, lze z demografické prognózy použít segment obyvatelstva např. nad 65 let věku (voleno s ohledem na předpokládaný budoucí odchod do důchodu) a podle jeho očekávaného vývoje v budoucnu přizpůsobit - alespoň v hrubých rysech - odhadované objemy vyplácených dávek.

Pokud v roce 2006 dosahoval v ČR počet obyvatel nad 65 let věku 1 482 tis. osob a v roce 2050 pak 2 956 tis. osob, jde o dvojnásobné zvýšení (+99,4 %). Srovnání je vidět v grafu 22 (na ose x věk po letech), graf 23 zachycuje vývoj v čase. Pokud uvažujeme se zachováním jinak nezměněných podmínek – což je jistě předpoklad vysoce hypotetický - ukazuje regresní analýza (graf 24), že vlivem jen samotných starobních důchodů by bylo nutné v roce 2050 vynaložit na důchodové dávky²⁴ jako zákonný mandatorní výdaj státního rozpočtu 1,672 bil. korun.

²³ Vyrovnání přímkou u odhadovaného objemu výdajů vychází jako velmi spolehlivé a jejich lineární vývoj byl potvrzen také po odhadech provedených již v minulosti (Dubská 2004, kap. 2. str. 7). Pro odhad vývoje rozpočtových příjmů byla zvolena mocninová funkce dobře vystihující období spíše nižšího růstu české ekonomiky na přelomu milénia a naopak fázi expanze v letech 2005 a 2007 s vrcholem v roce 2006. Tato funkce také do budoucna ukazuje zmírněný růst (šestiprocentní přírůsteky HDP v reálném vyjádření z 2005-2007 nejsou v podmínkách české ekonomiky zřejmě trvale udržitelné, stejně tak jejich další akcelerace).

²⁴ Starobní důchody se podílejí na důchodových dávkách z necelých tří čtvrtin. O zbylou čtvrtinu se dělí ostatní typy důchodů. Odhad proto i v tomto směru nemůže být přesný.

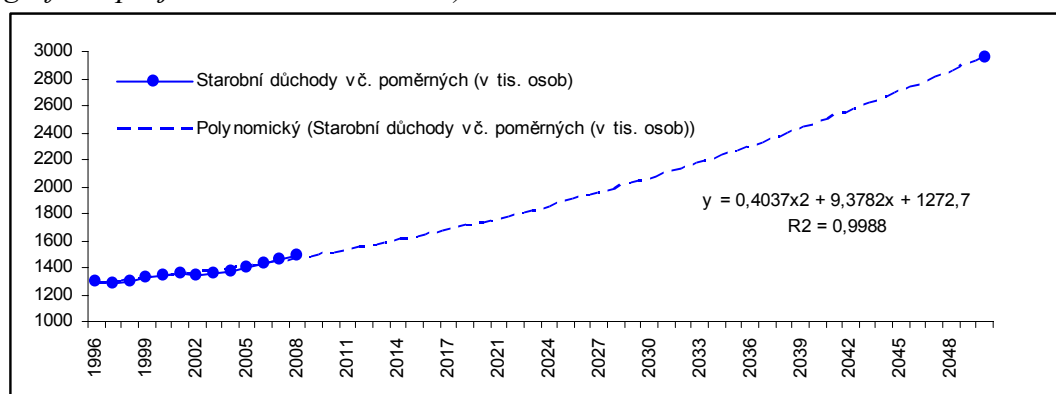
Graf 22: Obyvatelstvo ČR nad 65 let věku (počty osob podle věku, 2006 skutečnost, 2050 demografická projekce ČSÚ z roku 2002)



Pramen: ČSÚ

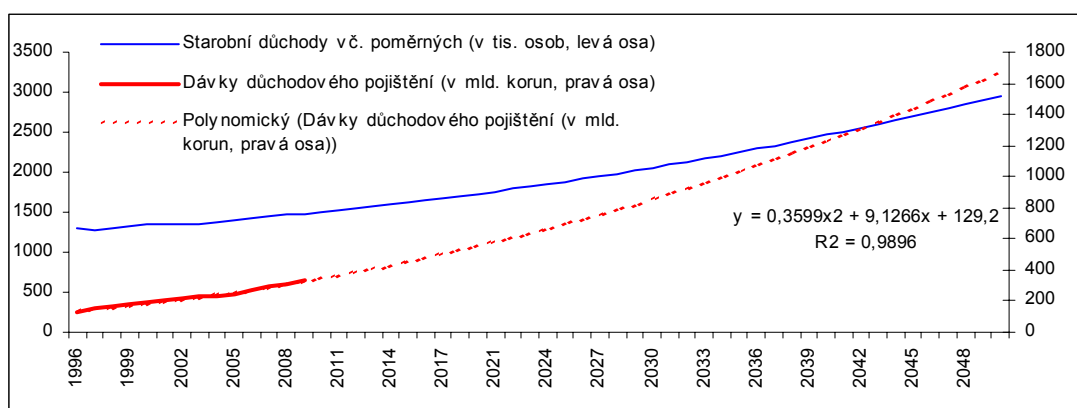
Jinak řečeno: počet lidí starších 65 let se do roku 2050 proti roku 2006 podle demografické projekce ČSÚ zdvojnásobí, ale objem vyplácených starobních důchodů zvýší objem důchodových dávek více než 6krát – za předpokladu, že by se počty starobních důchodců a vyplácené důchody udržovaly ve stejných vztazích, jako v období 1996-2006.

Graf 23: Odhad vývoje starobních důchodů (lidé nad 65 let věku, počet v tis., rok 2050 podle demografické projekce ČSÚ z roku 2002)



Pramen: ČSSZ, ČSÚ, vlastní propočty

Graf 24: Odhad vývoje starobních důchodů a dávek důchodového pojištění (lidé nad 65 let věku, počet v tis., rok 2050 podle demografické projekce ČSÚ z roku 2002)

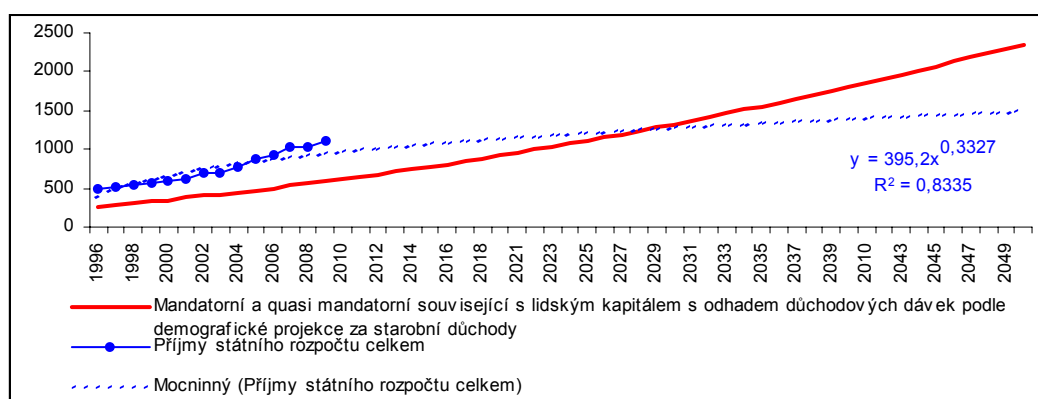


Pramen: ČSSZ, ČSÚ, MF, vlastní propočty

Zahrneme-li takto zjištěný budoucí vývoj mandatorních důchodových dávek do celkových objemů mandatorních a quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu souvisejících s lidským kapitálem, můžeme pracovat s „balíkem peněz“ státu, který by byl za jinak nezměněných podmínek potřebný v budoucnu na financování lidského kapitálu (ve struktuře nadefinované v této analýze).

V případě, že „zbytek“ mandatorních a quasi mandatorních výdajů státu souvisejících s lidským kapitálem – tedy vše ostatní kromě důchodových dávek projektovaných pro starobní důchody – bude sledovat vývoj načrtnutý odpovídající vyrovnávací funkcí s odhady založenými na vývoji let 1995-2009²⁵, pak by se podle takovéto projekce mohly dostat jejich objemy nad příjmy státního rozpočtu zhruba v roce 2028, jak ukazuje graf 25 - v roce 2028 by tyto výdaje činily 1,239 mld. korun a příjmy rozpočtu pouze 1,226 mld. korun²⁶. I v tomto případě (stejně jako u grafické analýzy statické udržitelnosti v grafu 21) je v takto extrémně definované udržitelnosti financování pro případ nezměněných ostatních podmínek.

Graf 25: Odhad příjmů rozpočtu a úhrnu mandatorních a quasi mandatorních výdajů na lidský kapitál zahrnující vliv dynamického růstu dávek na starobní důchody (lidé nad 65 let věku podle demografické projekce ČSÚ z roku 2002, peněžní data v mld. korun, 1996-2007 skutečnost, 2008 a 2009 návrh rozpočtu, odhad 2010-2050 regresní analýza)



Pramen: vlastní propočty z dat ČSÚ a MF

²⁵ Tomuto vývoji „zbytku“ mandatorních a quasi mandatorních výdajů na lidský kapitál nezahrnujícím peníze na dynamizované důchodové dávky odpovídá nejlépe proložení přímkou $y = 10,868x + 96,392$ se spolehlivostí $R^2 = 0,982$, která je proto použita pro odhad v dalším období.

²⁶ Pro odhad rozpočtových příjmů je použita mocninná funkce $y = 395,2x^{0,3327}$ se spolehlivostí $R^2 = 0,8335$. Platí stejné zdůvodnění, jaké je uvedeno v textu poznámky pod čarou číslo 23.

7. Závěr

Z analýzy o mandatorních a quasi mandatorních výdajích státního rozpočtu České republiky vztažených k lidskému kapitálu, a tedy k jeho „ceně“ z pohledu státních financí, lze učinit tyto závěry:

- Výzvou pro sociální stát v podobě kontinentálně-evropské stojí demografické trendy většiny evropských zemí, ČR nevyjímaje – stárnutí obyvatele vč. implikací pro zdravotní a sociální systém, ale především pro finančního zajištění ve stáří ovlivní výrazným způsobem objemy sociálních transferů, tj. největší součásti mandatorních (povinných) výdajů českého státu. Ovlivní tím i rozpočtové deficity a vládní dluh.
- Váha mandatorních (povinných) výdajů státu ve výdajích a příjmech státního rozpočtu ČR se od roku 1998 udržuje na relativně vysoké úrovni a neklesá – trend podle vyrovnávací křivky naopak naznačuje podle rozpočtů za léta 1995-2009 růst jejich podílu, a to i přes dvě reformní snahy během uvedeného období.
- Mandatorní výdaje státního rozpočtu ČR tvoří od roku 1997 stále přes polovinu jeho příjmů i výdajů (v roce 2007 dosáhly 54 % příjmů, v návrhu rozpočtu na rok 2009 pak 55,5 %). Ovšem spolu s quasi mandatorními výdaji (které nejsou právě ukotvené a tedy povinné, ale stát se jich nemůže zříci, jako např. vyplácení mezd ve veřejném sektoru) přesahuje úhrn těchto výdajů dlouhodobě tři čtvrtiny příjmů státního rozpočtu. V roce 2003 pohltily mandatorní a quasi mandatorní výdaje dokonce 87,4 % příjmů a na rozvoj (infrastrukturu, vědu a výzkum, aj.) tak mohl stát použít pouze necelých 13 % svých příjmů.
- Silný růst ekonomiky v letech 2005-2007 proporci mandatorních a quasi mandatorních výdajů rozpočtu k HDP výrazně nevylepší – i přes pokles jejich podílu na nominálním HDP byla v každém z těchto let konjunktury tato proporce vyšší než dlouhodobý průměr za léta 1995-2007 (15,2 %). Těsnost závislosti vývoje HDP a celkových mandatorních výdajů státního rozpočtu ČR (korel. koef. 0,63) je nižší než u dominujících zákonných mandatorních výdajů (0,66), u ostatních mandatorních výdajů je dokonce záporná (-0,29).
- Mandatorní a quasi mandatorní výdaje rozpočtu vztahující se k lidskému kapitálu stouply z 216,2 mld. v roce 1995 na 536,3 mld. korun v roce 2007, resp. na 589,5 mld. v návrhu rozpočtu na rok 2009 – pro potřeby této analýzy je do nich zahrnuta většina sociálních transferů, výdaje na aktivní a pasivní politiku zaměstnanosti a také mzdy zaměstnaných v organizačních složkách státu a příspěvkových organizací (v jistém zjednodušení pracovníků veřejného sektoru). V dlouhodobém průměru jde v úhrnu o 55,2 % příjmů státního rozpočtu. Od roku 2005 tento podíl kolísá mírně pod průměrem, a to vlivem konjunktury zvyšující příjmy rozpočtu.
- Sociální transfery, logicky nejobjemnější ze zákonných mandatorních výdajů, představovaly v průměru za roky 1995-2009 zhruba 11,6 % nominálního HDP a na celkových výdajích státního rozpočtu ČR participovaly z 39,2 %. Podíl dávek důchodového pojištění (penzí), jakési „ex post“ ceny lidského kapitálu, na celkových sociálních transferech vyvrcholil v návrhu rozpočtu na rok 2009 (74,9 %, dlouhodobý průměr 1995-2008 pak 70,8 %).

- Lze pozorovat, že oč stoupá podíl vyplácených penzí, o to klesá podíl sociálních dávek, takže v úhrnu podíl těchto dvou skupin transferů zůstává v čase zhruba stejný (za roky 1995-2008 v průměru 87,3 % celkových sociálních transferech rozpočtu).
- Podpora v nezaměstnanosti, proporcčně k sociálním transferům jen malá (dlouhodobě v průměru 1,8 %), dosahovala nejvyšších nominálních hodnot v letech 2005-2007 (kolem 7,1 mld. korun) s poklesem na 5 mld. v návrhu rozpočtu na rok 2009. To je meziročně o téměř 30 % méně, a to na sestupné trajektorii tempa růstu ekonomiky - je zde tedy zřetelná ex post reakce hospodářské politiky, když nejvyšší podpory v zaměstnanosti byly vypláceny za konjunktury a pro sestupnou fázi je protichůdně uvažováno s jejich poklesem (přitom do roku 2002 se objem podpor choval zcela paradoxně téměř jako leading indikátor, když jejich vývoj předbíhal vývoj HDP).
- Celkové výdaje na zaměstnanost doplňuje kromě podpor i aktivní politika s rostoucími výdaji především v letech 1998-2001. Poté spíše stagnují kolem 3,9 mld. korun ročně.
- Objemy quasi mandatorních výdajů státního rozpočtu ČR jsou téměř zcela v režii mezd vyplácených zaměstnancům organizačních složek státu a příspěvkových organizací (72 % v dlouhodobém průměru, 75,1 % v návrhu rozpočtu na rok 2009). V roce 2007 dosáhly 158,8 mld. korun (např. sociální transfery 413,2 mld. korun). Za léta 1995-2008 rostly tyto mzdy v průměru nominálně ročně o 6,2 %.
- Vliv stárnutí obyvatel ČR ovlivní výplaty penzí a významně i celkovým mandatorních výdajů rozpočtu. Konstrukce „křivky financovatelnosti“ budoucích nákladů na lidský kapitál definovaných v této analýze naráží na neaktuálnost demografické projekce ČSÚ (nezahrnuje změny v přirozeném přírůstku obyvatelstva především od roku 2006 a v saldu migrace). Avšak podle projekce vývoje obyvatelstva nad 65 let věku (kde je tento nepříznivý faktor neaktuálnosti eliminován), lze o tento vývoj předpokládané mandatorní výdaje na lidský kapitál dynamizovat.
- Za předpokladu statické projekce udržitelnosti financování nákladů na lidský kapitál podle objemu budoucích mandatorních a quasi mandatorních výdajů rozpočtu lze podle vývoje v letech 1995-2009 za pomoci analytické aparátu odhadnout, že za jinak nezměněných podmínek by jen samotné tyto výdaje rozpočtu převýšily rozpočtové příjmy v roce 2040 (dosáhly by 1,345 bil. korun).
- Pokud zahrneme do odhadu budoucího vývoje mandatorních a quasi mandatorních výdajů rozpočtu souvisejících s lidským kapitálem faktor stárnutí populace (podle současné demografické projekce ČSÚ) a z něj plynoucí nároky na výplatu starobních penzí, pak by takto vymezené náklady na lidský kapitál - za jinak nezměněných podmínek - pohltily veškeré příjmy státního rozpočtu České republiky v roce 2028.

Literatura

DUBSKÁ, D. 2004. Mandatorní výdaje státního rozpočtu jako riziko vnitřní nerovnováhy české ekonomiky. ČSÚ, 2004. 23 s. Z-1526-04
<http://czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04>

JAGGER, C. – GILLIES, C. – MOSCONE, F. – CAMBOIS, E. – VAN OVEN, H. 2008. Inequalities in healthy life years in the 25 countries of the European Union in 2005: a cross-national meta-regression analysis. In: The Lancet, Early Online Publication, 17 November 2008.

<http://www.thelancet.com/search/results?searchTerm=Carol+Jagger&fieldName=Authors&year=2008&volume=&page=&journalFromWhichSearchStarted>

DEVORE, J. L. 1995. Probability and Statistics for Engineering and the Sciences. 1995. 4. vydání, Wadsworth Publishing.

Dokumentace k návrhům státního rozpočtu za roky 2004 až 2009. Ministerstvo financí České republiky.

Adresa autora:

Drahomíra Dubská, Ing. CSc.
Český statistický úřad
Na padesátém 81
100 00 Praha 10
drahomira.dubska@czso.cz