

4 Téma: Dlouhodobé fiskální projekce

4.1 Úvod

Problematiku projekcí dlouhodobých výdajů lze považovat za užitečný podklad pro debatu o udržitelnosti veřejných financí. Projekce se na úrovni EU (na projekcích dlouhodobých výdajů participuje i Norsko) pro členské státy aktualizují v současné době v tříletých cyklech a výsledky se publikují v tzv. Zprávě o stárnutí populace.

Obecně lze říci, že podkladem pro dlouhodobé projekce jsou dva vstupy – populační projekce a dlouhodobá projekce HDP, u penzí je pak významný i předpoklad o vývoji reálné úrokové míry. Výstupem je pak dlouhodobý výhled vývoje výdajů v pěti oblastech – penze, zdravotní péče, dlouhodobá péče, vzdělávání a dávky v nezaměstnanosti.

Horizont projekcí je stanoven na cca 50 let, takže poslední projekce končí rokem 2060. Toto období se na první pohled může zdát příliš dlouhé a analýzy, vzhledem k nejistotě v tak dlouhém časovém úseku, snad i nevěrohodné. Je nutné si ale uvědomit, že kratší horizont by především v oblasti udržitelnosti penzijního systému postrádal smysl, ba naopak právě vzhledem k povaze zkoumané problematiky by měl být horizont co nejdelší. A to tak, aby bylo možné zkoumat změny v populační struktuře, které se vyznačují poměrně dlouhou setrvačností. Tudíž horizont projekcí v délce 50 let lze považovat za rozumný kompromis.

4.2 Vstupní údaje pro analýzu

Populační projekce

Populační projekce je připravována experty na demografii v Eurostatu za významného přispění národních statistických úřadů členských zemí EU. Oproti dříve používané metodologii, která byla v principu „trendová“, byla v posledním kole použita tzv. „konvergenční“ metodologie. Podstata této metodologie spočívá v předpokladu, že ve velmi dlouhém období budou hlavní demografické činitele – míra porodnosti, míra úmrtnosti a úroveň čisté migrace – ve všech zemích EU směřovat k určité hodnotě. Za tento konvergenční „bod“ byl zvolen rok 2150. Co se týče hodnoty, ke které země EU mají konvergovat, ta je určena v případě míry porodnosti a míry úmrtnosti současnou situací v daném ohledu „nejpokročilejších“ zemí, zatímco u čisté migrace se pro rok 2150 předpokládá nulová hodnota (čistá migrace konverguje k nule).

U míry porodnosti jsou na tom v současné době (údaje za rok 2006) nejlépe skandinávské země, Velká Británie, Francie a Irsko. Nejnížší míra porodnosti v rámci těchto zemí je v Dánsku (1,83), nejvyšší je pak ve Francii (1,98). Nejnížší míru porodnosti mají v EU Slováci (1,24). Očekávaná cílová hodnota, ke které by měly země EU v roce 2150 mírou porodnosti dokonvergovat, byla zvolena ve výši 1,85. V případě ČR tak má být míra porodnosti na konci horizontu projekcí (2060) na úrovni 1,52. V EU se očekává nárůst celkové míry porodnosti z 1,52 v roce 2008 na 1,57 v roce 2030 a dále pak na 1,64 v roce 2060.

Očekávaná délka života při narození se prakticky ve všech zemích EU mezi léty 1960 a 2006 zvýšila. Jedinou výjimkou jsou Lotyšsko a Litva, kde je nárůst nepatrný, takže tam průměrný věk dožití fakticky stagnoval. Na druhé straně nejvyšší nárůst v očekávané délce života zaznamenali

v Portugalsku, a to cca o 14,5 roku. V roce 2006 se tak očekávaná míra dožití u ženy pohybovala v EU v rozpětí od 76,2 let v Rumunsku do 84,4 let ve Španělsku a Francii a pro muže od 65,3 let v Litvě do cca 78,8 na Kypru a ve Švédsku. V EU jako celku se očekává u mužů nárůst průměrné délky života ze 76,0 let v roce 2008 na 84,5 let v roce 2060, zatímco u žen by měla průměrná délka života vzrůst z 82,1 let v roce 2008 na 89,0 let v roce 2060. Rozdíly v očekávané délce života se tak u mužů a žen snižují, neboť průměrná délka života u mužů roste o 8,5 roku, ale u žen jen o 6,9 roku. Stojí za zmínku, že nejvyšší nárůst se očekává v nových členských státech, poněvadž je v nich dnes nižší věk dožití a budou tak konvergovat rychleji, ovšem i tak budou v roce 2060 stále pod průměrem EU.

V roce 2008 byl čistý příliv migrantů do EU cca 1 680 000 osob. Předpokládá se, že v roce 2060 by mohl být zhruba poloviční, tj. cca 800 000 osob. Kumulativně se tak odhaduje, že za celé období mezi roky 2008 a 2060 bude činit čistá migrace 59 miliónů osob, z nichž většina (39,6 miliónu) imigruje do Itálie, Španělska, Německa a UK.

I když se celkový počet obyvatel EU do roku 2060 mírně zvýší, bude tento vývoj velmi nerovnoměrně rozložen. Zhruba polovina zemí EU (převážně nových členských států včetně ČR) bude čelit naopak poklesu populace. Vlivem výše zmíněných populačních činitelů se zvýší mediánový věk v EU ze 40,4 let v roce 2008 na 47,9 let v roce 2060. Počet obyvatel ve věku 0–14 let bude ve většině zemí klesat, stejně tak u skupiny osob v produktivním věku (v případě ČR klesne počet osob ve skupině 0 až 14 let o více než pětinu a u osob v produktivním věku bude pokles činit dokonce téměř 30 %). Naproti tomu počet osob ve věku 65+ let se zhruba zdvojnásobí a u osob ve věku 80 let a starších je projektován nárůst trojnásobný (v případě ČR je nárůst o cca 110 % resp. o 265 %). Tento vývoj bude mít samozřejmě negativní důsledky na míru závislosti, kdy v případě ČR podíl 65+ na populaci v produktivním věku vzroste z 20,6 % na 61,4 % a celková míra závislosti (podíl lidí v neproduktivním věku k populaci v produktivním věku) vzroste ze 40,7 % na 84 %.

HDP

Pro potřeby projekce HDP se jako vstupy používají projekce pracovní síly, nezaměstnanosti a produktivity práce.

Míra participace (podíl pracovní síly na populaci v produktivním věku) se do roku 2060 zvýší v EU o 3,5 procentního bodu, v případě ČR půjde zhruba o stejné zvýšení. V jednotlivých kohortách (věkových skupinách) bude ale situace EU a ČR odlišná. Zatímco v kohortách 15–24 a 25–54 v EU jako celku míra participace vzroste (o 2 p.b. resp. 1,6 p.b.), v ČR v obou případech klesne (o 0,1 p.b. resp. 0,9 p.b.). Nejvyšší očekávané zvýšení míry participace pozorujeme v kohortě 55–64, která roste v EU o 15,1 p.b., v ČR pak o 18,6 p.b., což je po Maltě, Španělsku a Itálii čtvrtý největší nárůst v EU. Nabídka práce vzroste v EU o 3,7 % do roku 2020 především díky růstu nabídky práce žen, ale tento trend bude po roce 2020 zvrácen a v roce 2060 bude objem nabídky práce o cca 24,4 miliónu osob nižší než v roce 2007. Tento nepříznivý vývoj půjde na vrub negativnímu demografickému vývoji. ČR patří mezi 11 zemí (kromě ČR jde ještě o Nizozemsko, Dánsko, Finsko, Estonsko, Litvu, Lotyšsko, Polsko, Slovinsko, Rumunsko a Bulharsko), u kterých nabídka práce bude klesat po celou dobu projekce. Naproti tomu růst nabídky práce po celé období projekcí zaznamenají pouze Kypr, Lucembursko, Irsko, Francie, Švédsko a UK.

Pro projekce nezaměstnanosti se využívá předpoklad, že vývoj NAIRU, tj. strukturální míry nezaměstnanosti, bude konstantní, přičemž země s vyšší aktuální mírou nezaměstnanosti než je průměr NAIRU v EU15 (6,2 %) dokonvergují k této hodnotě do roku 2020. To se týká Belgie, Německa, Řecka, Španělska, Francie, Portugalska, Maďarska, Malty a Slovenska.

S danou populační projekcí, předpoklady o míře nezaměstnanosti a projekcí pracovní síly se míra zaměstnanosti v produktivním věku bude vyvíjet pozitivně a vzroste v EU ze 65,5 % v roce 2007 na 69,9 % v roce 2060. V ČR ve stejných letech míra zaměstnanosti vzroste ze 66,2 % na 70,2 %. Nejvyšší nárůst míry zaměstnanosti bude pochopitelně v kohortě starších pracovníků, tj. 55–64, kde je v EU nárůst 15,1 p.b., v ČR dokonce 18,5 p.b. U počtu zaměstnaných osob se očekává růst o 0,4 % ročně do roku 2020 a následně podobně dynamický pokles, takže k roku 2060 se v EU odhaduje pokles o cca 19,4 miliónu zaměstnaných osob oproti roku 2007. K výpočtu pracovního vstupu se využívá předpoklad o vývoji změn odpracovaných hodin na pracovníka. V celé EU sice klesne v celém horizontu projekce celkový počet odpracovaných hodin o 8,2 %, nicméně existují značné diference mezi členskými státy. Růst počtu odpracovaných hodin se očekává v Belgii, Irsku, Francii, Španělsku, Kypru, Lucembursku, Švédsku a Velké Británii, pokles o 20 a více procent pak v Bulharsku, ČR, Německu, Estonsku, Litvě, Lotyšsku, Maďarsku, Polsku, Rumunsku, Slovinsku a Slovensku. Ve zbylých zemích EU a Norsku se tedy očekává pokles celkových odpracovaných hodin, nicméně ale o méně než 20 %.

K projekci HDP se využívá standardní Cobb-Douglasova produkční funkce, neboť tento přístup umožňuje osvětlit hlavní komponenty růstu produktivity práce a v neposlední řadě jde o standardní součást ekonomického mainstreamu, jakkoliv byl tento přístup v minulosti teoreticky diskreditován. U souhrnné produktivity faktorů (TFP) byl přijat předpoklad konvergence k historickému průměru jejího růstu na úrovni 1,1 %, což je zároveň blízko růstu TFP v USA. A protože v dlouhém období odpovídá produktivita práce podílu TFP a pracovnímu vstupu (ten byl stanoven na 0,65), produktivita práce v dlouhém období tak poroste tempem 1,7 %. Nicméně rychlost konvergence se v členských státech liší podle jejich úrovně důchodu per capita, neboť země s nižší ekonomickou úrovní mají vyšší potenciál v důsledku efektu dohánění. Např. ČR patří spolu se Španělskem, Maltou, Kyprem, Slovinskem a Řeckem do skupiny nejrozvinutějších následovníků, pro které platí, že dokončují k hodnotě růstu TFP na úrovni 1,75 % v roce 2020 a pak následně budou postupně konvergovat k hodnotě 1,1 % do roku 2050. Je třeba dodat, že TFP se zde bere jako exogenní veličina, tj. nebere v úvahu např. aspekty stárnutí populace apod. U tvorby kapitálu bylo zpočátku použito tzv. investiční pravidlo, což znamená, že kapitál roste dle podílu investic na HDP. Protože by ale takové pravidlo bylo pro delší horizont především pro nové členské státy příliš optimistické, bylo použito pouze pro období do roku 2010. V dalším období (do roku 2030) pak země procházejí tzv. transitním pravidlem, kdy se lineárně dostávají do bodu s neutrálním technickým pokrokem, tj. kapitál roste stejným tempem jako efektivní pracovní vstup. Toto tzv. kapitálové pravidlo platí od roku 2030 dále. I když všechny země EU v budoucnu zpomalí svůj potenciální růst z důvodu demografického vývoje, budou zde existovat značné rozdíly mezi zeměmi. V první polovině projekčního horizontu má dominantní vliv růst produktivity odrážející rozdílné výchozí pozice zemí EU na počátku projekcí. V druhé polovině se ale dominantním faktorem stává pracovní vstup, ať již kvůli demografickým projekcím nebo z důvodu konvergence temp růstu produktivity práce.

Úroková míra

Reálná úroková míra byla pro dlouhé období při odhadované dlouhodobé míře inflace 2 % stanovena na úrovni 3 %.

4.3 Výstupy dlouhodobých projekcí

Penzijní výdaje

Specifičnost penzijních systémů je v jednotlivých zemích natolik velká, že se zde využívají penzijní modely obhospodařované jednotlivými členskými státy. Jednotný model pro všechny země, jak je tomu u ostatních typů dlouhodobých výdajů, není možné smysluplně a s nezbytnou mírou určité detailnosti sestavit. K zajištění vysoké kvality a co nejvyšší srovnatelnosti výsledků v rámci EU je ovšem dán vzor, využívají se společné předpoklady (popsané výše) a pořádají se oponentská řízení modelů a jejich výstupů za účasti členských států a zástupců Evropské komise. ČR v těchto oponentských řízeních vystupuje jako oponent Kypru a je sama oponována Bulharskem.

Jádrem penzijních projekcí jsou veřejné penzijní výdaje. Projekce se konstruuje k těmto základním veličinám:

- Hrubé penzijní výdaje (tj. včetně daní z penzí);
- Počet penzistů/penzí (kvůli souběhu několika penzí jednomu penzistovi se liší);
- Počet plátců důchodového pojištění;
- Platby do důchodového pojištění;
- Aktiva akumulovaná v rámci penzijního systému.

Na bázi dobrovolnosti mohou členské státy projektovat i další veličiny:

- Zaměstnanecké a soukromé mandatorní penzijní výdaje (tzv. druhý pilíř);
- Individuální a celkový náhradový poměr (individuální náhradový poměr znamená podíl první penze a poslední mzdy, zatímco celkový náhradový poměr znamená podíl průměrné penze a průměrné mzdy);
- Daně z penzí a čisté penzijní výdaje;
- Soukromé penzijní výdaje (tzv. třetí pilíř).

ČR kromě povinných údajů poskytuje informace o náhradových poměrech, v menší míře i o soukromých penzijních výdajích na základě dat Asociace penzijních fondů (APF). U soukromých penzí je však v ČR problém, že tyto neslouží primárně jako penzijní úspory, nýbrž jako výhodná forma spoření, která je značnou částí přispěvatelů vybírána jako celková suma, nikoliv jako pravidelná platba ve stáří (anuita). Podobná situace je i u vykazování daní z penzí. Je sice pravda, že formálně penze v ČR podléhají daní z příjmu, ale nezdanitelná část penzí je tak vysoká, že daně platí jen nepatrná část důchodců. Z tohoto důvodu lze považovat příjmy z těchto daní jako zanedbatelné, a proto je v projekcích přímo nevyčísľujeme. Daně z penzí jsou nejvýznamnější položkou v Nizozemí a v Dánsku převážně kvůli poměrně vysokým výnosům ze zdanění penzí z fondového pilíře.

Hrubé veřejné penzijní výdaje v zemích EU a Norska znázorňuje tabulka 4.1, daně z penzí v zemích, které tyto informace vykazují (tj. mají daně z penzí zavedené a jsou v jejich systému významné) znázorňuje tabulka 4.2.

Tabulka 4-1: Vývoj hrubých veřejných penzijních výdajů v zemích EU

% HDP	2000	2007	2020	2030	2040	2050	2060
Belgie	10,0	10,0	11,8	13,9	14,6	14,7	14,7
Bulharsko	9,4	8,3	8,4	8,6	9,5	10,8	11,3
Česká republika	8,6	7,8	6,9	7,1	8,4	10,2	11,0
Dánsko	8,9	9,1	10,6	10,6	10,4	9,6	9,2
Německo	10,8	10,4	10,5	11,5	12,1	12,3	12,8
Estonsko		5,6	5,9	5,6	5,4	5,3	4,9
Kypr		6,3	8,9	10,8	12,8	15,5	17,7
Řecko	10,8	11,7	13,2	17,1	21,4	24,0	24,1
Španělsko	9,1	8,4	9,5	10,8	13,2	15,5	15,1
Francie	12,3	13,3	13,9	14,5	14,7	14,5	14,3
Irsko		5,2	6,4	7,5	8,7	10,5	11,0
Itálie	13,5	14,0	14,1	14,8	15,6	14,7	13,6
Lucembursko	9,1	8,7	9,9	14,2	18,4	22,1	23,9
Lotyšsko	8,3	5,4	5,2	5,9	6,1	5,8	5,1
Litva	7,8	6,8	6,8	8,0	8,6	9,7	10,5
Maďarsko	8,1	10,9	10,9	10,9	12,0	12,9	13,5
Malta	6,4	7,2	9,3	9,3	10,5	12,0	13,4
Nizozemsko	7,3	6,6	7,8	9,3	10,3	10,3	10,5
Rakousko	13,0	12,8	13,0	13,8	13,9	14,0	13,6
Polsko	13,2	11,6	9,6	9,1	8,6	8,3	7,8
Portugalsko	8,7	11,4	12,4	12,6	12,5	13,3	13,4
Rumunsko		6,6	9,4	11,0	12,1	13,7	14,5
Slovinsko	10,9	9,9	11,1	13,3	16,2	18,3	18,7
Slovensko		6,7	6,5	7,4	8,3	9,2	9,3
Švédsko	9,3	9,5	9,4	9,5	9,4	9,0	9,4
Finsko	10,1	10,0	12,6	13,9	13,6	13,3	13,4
Spojené království		6,6	7,0	7,8	8,4	8,7	10,2
Norsko	6,2	8,9	11,5	12,7	13,4	13,3	13,6

Tabulka 4-2: Daně z veřejných penzí v zemích EU

% HDP	2000	2007	2020	2030	2040	2050	2060
Belgie		1,3	1,5	1,9	2,0	2,0	2,0
Dánsko	2,4	2,4	2,8	2,7	2,6	2,4	2,3
Německo	1,3	1,7	1,7	2,0	2,2	2,3	2,4
Španělsko	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7
Francie		1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Itálie	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Lucembursko	1,0	1,0	1,2	1,7	2,2	2,7	2,9
Maďarsko			0,3	0,4	0,6	0,7	0,7
Nizozemsko	0,6	0,6	0,8	1,0	1,2	1,2	1,2
Rakousko	2,4	2,0	2,0	1,9	1,6	1,5	1,3
Polsko	1,5	1,4	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
Portugalsko	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Švédsko	2,3	2,6	2,6	2,6	2,5	2,4	2,5
Finsko	1,8	1,8	2,3	2,5	2,5	2,4	2,4

Zdravotní péče

Rovněž k projekcím zdravotní péče se využívá výše zmíněných předpokladů a navíc dat poskytovaných členskými státy, Eurostatem a OECD. Právě dodatečná národní data mohou být zdrojem určitých nekonzistentností, neboť některá z nich jsou dostupná jen v některých zemích; svou roli hraje i rozdílná metodika. Výdaje na zdravotní péči závisejí na řadě poptávkových a nabídkových

faktorů. Na straně poptávky jde především o zdravotní stav, ovšem nelze zde hledat kauzalitu s věkem; věk je pouze jedním z faktorů, který na zdravotní stav působí. Na druhou stranu na straně nabídky působí řada ekonomických, institucionálních a sociálních faktorů. Výdaje na zdravotní péči jsou hlavně určeny:

- Zdravotním stavem populace;
- Ekonomickým růstem a rozvojem;
- Technologickým pokrokem;
- Organizací a financováním systému zdravotní péče ;
- Lidskými a kapitálovými zdroji.

Je velmi obtížné odpovědně zvážit, jak uvedené faktory budou v budoucnu působit. Z tohoto důvodu se k výdajům na zdravotnictví přistupuje prostřednictvím několika scénářů, které tak dávají přehled o jednotlivých možných scénářích vývoje:

1. Čistě demografický scénář

Čistě demografický scénář se snaží izolovat jen a pouze efekt stárnutí populace jako faktor ovlivňující výdaje na zdravotní péči. Předpokládá, že výdaje na zdravotní péči v celém věkovém profilu na obyvatele budou po celou dobu konstantní jako ve výchozím roce 2007.

2. Scénář očekávaného vysokého věku

Scénář očekávaného vysokého věku zkoumá rozpočtové dopady alternativního demografického scénáře s vyšší očekávanou mírou dožití, což je jediný rozdíl oproti čistě demografickému scénáři.

3. Scénář konstantního zdraví

Čistě demografický scénář může působit jako pesimistický, neboť zachovává konstantní zdraví v relaci k věkovému profilu, což prakticky znamená, že prodloužení věku povede ke stejnému prodloužení doby ve špatném zdravotním stavu. Scénář konstantního zdraví naopak předpokládá, že prodloužení délky života jde ruku v ruce s prodloužením doby života v dobrém zdravotním stavu.

4. Scénář nákladů spojených se smrtí

Scénář nákladů spojených se smrtí váže výdaje na zdravotní péči na počet zbývajících let života. Empiricky lze doložit, že právě v posledních letech života je koncentrován značný podíl výdajů na zdravotní péči daného jedince. Na základě dat se konstruují profily nákladů spojených se smrtí s jednotkovými náklady rozdělenými mezi těmi, co v daný rok umírají, a těmi kteří přežívají. Tyto profily se pak aplikují na dvě skupiny obyvatel dle měř úmrtnosti.

5. Scénář důchodové elasticity

Důchodová elasticita poptávky po zdravotní péči je významným faktorem ovlivňujícím celkové výdaje na zdravotní péči. Elasticita vyšší než 1 by znamenala, že je zdravotnictví luxusním statkem. Rozdílem je u tohoto scénáře oproti čistě demografickému scénáři, že důchodová elasticita byla stanovena arbitrárně na začátku projekcí na 1,1 a postupně konverguje k jednotkové elasticitě v roce 2060.

6. Scénář pracovní intenzity

Tento scénář je stejný jako čistě demografický kromě předpokladu, že se náklady na zdravotní péči vyvíjí podle produktivity práce (HDP na pracovníka). To odráží argument, že zdravotnictví je odvětví

s vysokým podílem práce, kde mzdy tvoří značnou část nákladů. Je zde nutný ale další předpoklad, a to že mzdy se vyvíjí uniformně v celé ekonomice dle produktivity práce.

7. Konvergenční scénář nákladů EU12

Tento scénář se svou povahou od předchozích liší a modeluje reálnou konvergenci nákladů v EU12 k nákladům v EU15 dodatečně k obvyklému vývoji danému podle vývoje národního důchodu na hlavu.

Prakticky je čistě demografický scénář zvolený jako základní scénář a zbylé scénáře slouží spíše jako citlivostní analýza. Pro informaci tabulka 4.3 uvádí srovnání výdajů na zdravotní péči v čistě demografickém scénáři v letech 2007 a 2060 a rozdíl v procentních bodech.

Tabulka 4-3: Výdaje na zdravotní péči v EU

% HDP	2007	2060	2060-2007
Belgie	7,6	9,1	1,5
Bulharsko	4,7	5,4	0,7
Česká republika	6,2	8,5	2,3
Dánsko	5,9	7,1	1,2
Německo	7,4	9,4	2,0
Estonsko	4,9	6,2	1,2
Kypr	2,7	3,6	0,9
Řecko	5,0	6,4	1,5
Španělsko	5,5	7,3	1,8
Francie	8,1	9,5	1,4
Irsko	5,8	7,8	2,0
Itálie	5,9	7,1	1,2
Lucembursko	5,8	7,1	1,3
Lotyšsko	3,5	4,1	0,7
Litva	4,5	5,7	1,2
Maďarsko	5,8	7,5	1,7
Malta	4,7	8,5	3,8
Nizozemsko	4,8	6,0	1,1
Rakousko	6,5	8,2	1,7
Polsko	4,0	5,4	1,3
Portugalsko	7,2	9,4	2,2
Rumunsko	3,5	4,9	1,4
Slovinsko	6,6	8,6	1,9
Slovensko	5,0	7,3	2,3
Švédsko	7,2	8,1	0,9
Finsko	5,5	6,9	1,4
Spojené království	7,5	9,7	2,2
Norsko	5,6	6,0	0,4

Dlouhodobá péče

K projekci výdajů na dlouhodobou péči se využívá makrosimulační model. Na základě populační projekce se určí dle poměrů závislosti dle věku a pohlaví z výchozího roku podíl závislých osob³ vyžadující nějakou formu dlouhodobé péče či podpory a nezávislých osob na celkové populaci. Závislá populace se dále dělí na příjemce neformální péče (péče z vlastních zdrojů, od rodiny, přátel, sousedů apod.), příjemce formální péče doma (pečovatelská služba docházející do domácnosti) a příjemce formální péče v příslušných institucích (obojí je spojeno s veřejnými náklady, i když ty se liší). Na základě dat od členských států o nákladech na osobu využívající formální dlouhodobou péči se pak provádí výpočet celkových nákladů na formální dlouhodobou péči. K těmto nákladům jsou přičteny ještě příspěvky na péči a výsledkem jsou celkové veřejné náklady na dlouhodobou péči.

Podobně jako u výdajů na zdravotní péči se projekce ze stejných důvodů konstruuje pro několik scénářů:

1. Čistě demografický scénář

Podíl nemohoucích starších lidí v populaci využívajících daný druh dlouhodobé péče zůstává po celou dobu projekcí konstantní a aplikuje se na změny v podílu nemohoucích na celkové populaci. Podíl nemohoucích na celkové populaci se vyvíjí podle populační projekce. Podobně jako u zdravotní péče tento scénář znamená, že delší doba dožití znamená o stejnou dobu delší nemohoucnost. Jde tedy nepochybně o pesimistický scénář předpokládající, že lepší lékařská péče umožní prodloužení života nemohoucím. Při aktuálně dominujícím nedostatku poskytování formální péče a s přihlédnutím k pracovní náročnosti tohoto odvětví se jednotkové náklady na dlouhodobou péči budou vyvíjet spíše podle nabídky než podle poptávky, tj. podle mezd a tedy produktivity práce.

2. Scénář očekávaného vysokého věku

Scénář očekávaného vysokého věku zkoumá stejně jako u výdajů na zdravotní péči rozpočtové dopady alternativního demografického scénáře s vyšší očekávanou mírou dožití, což je jediný rozdíl oproti čistě demografickému scénáři.

3. Scénář konstantní nemohoucnosti

Tento scénář je analogický ke scénáři konstantního zdraví u výdajů na zdravotnictví, tj. nemohoucnost ve věkovém profilu se mění dle prodloužování délky života, takže postupně klesá nemohoucnost v každé dnešní věkové kohortě.

4. Poptávkový scénář

V tomto scénáři se náklady vyvíjejí spíše dle poptávky než nabídky, tj. nevyvíjí se primárně podle mezd, ale s ohledem na ekonomickou úroveň a výši důchodu. Při vyšší ekonomické úrovni země tak vláda uvolňuje více prostředků na zajištění formální dlouhodobé péče.

³ Pro odlišení od invalidních důchodců budeme osoby ze závislé populace dále nazývat nemohoucí.

5. Scénář příklonu od neformální k formální péči

V tomto scénáři se předpokládá, že po prvních 10 let se bude každý rok 1 % osob požívajících neformální péči přesouvat do formální péče⁴, takže celkem se přesune 10,5 % osob. V rámci tohoto scénáře se dále rozlišují tři alternativy: (a) všichni nově příchozí do formální péče se přesunou výhradně do institucionální formální péče; (b) všichni nově příchozí do formální péče se přesunou výhradně do domácí formální péče; (c) polovina se přesune do institucionální a polovina do domácí formální péče.

6. Scénář rodinné struktury

Tento scénář počítá, že s vývojem ve společnosti (vlivem změn v sociální, demografické a vzdělávací oblasti) dojde ke zmenšení nabídky neformální dlouhodobé péče. Tato hypotéza využívá empirické informace o podílu neformální péče poskytované partnery, dětmi a jinými lidmi; očekávané změně struktury rodin podle demografického vývoje (sblížení průměrných věků mužů a žen); a změnách na trhu práce (vyšší míra aktivity žen, změny v pracovních úvazcích apod.). Tento pokles v neformální péči je předpokládán jako plně kompenzovaný zvýšením veřejných výdajů na formální péči.

7. Konvergenční scénář

Tento scénář předpokládá situaci reálné konvergence na určitou „optimální“ úroveň dlouhodobé péče v členských státech EU, kdy se výměnou zkušeností přejde na nejlepší způsob jejího poskytování, a toto zvýšení veřejných výdajů na péči povede k zahrnutí do formální péče i těch skupin obyvatel, jimž dnes tato péče poskytována není, až na průměr tří nejvyspělejších zemí EU v této oblasti.

Stejně jako u výdajů na zdravotní péči je i u dlouhodobé péče čistě demografický scénář základním a zbylé scénáře jsou citlivostními scénáři. Opět přinášíme v tabulce 4.4 informace o výdajích na dlouhodobou péči v čistě demografickém scénáři v roce 2007 a 2060 a rozdíl v procentních bodech mezi těmito roky.

⁴ Jinými slovy od „domácky poskytované“ péče k péči zajištěné odborníky, a to ať už v domácnosti nemožoucího, či ve specializované instituci.

Tabulka 4-4: Výdaje na dlouhodobou péči v EU

% HDP	2007	2060	2060-2007
Belgie	1,5	3,0	1,6
Bulharsko	0,2	0,4	0,2
Česká republika	0,2	0,7	0,5
Dánsko	1,7	3,5	1,7
Německo	0,9	2,5	1,5
Estonsko	0,1	0,1	0,1
Kypr	0,0	0,0	0,0
Řecko	1,4	3,8	2,4
Španělsko	0,5	1,5	0,9
Francie	1,4	2,3	0,9
Irsko	0,8	2,3	1,4
Itálie	1,7	3,1	1,4
Lucembursko	1,4	3,6	2,2
Lotyšsko	0,4	0,9	0,5
Litva	0,5	1,1	0,6
Maďarsko	0,3	0,6	0,4
Malta	1,0	2,8	1,9
Nizozemsko	3,4	8,5	5,2
Rakousko	1,3	2,6	1,3
Polsko	0,4	1,1	0,7
Portugalsko	0,1	0,2	0,1
Rumunsko	0,0	0,1	0,0
Slovinsko	1,1	2,9	1,8
Slovensko	0,2	0,6	0,4
Švédsko	3,5	6,0	2,6
Finsko	1,8	4,5	2,7
Spojené království	0,8	1,4	0,5
Norsko	2,2	5,1	2,9

Vzdělávání

Celková úroveň výdajů na vzdělávání se v EU pohybuje mezi 3,3 % a 8,4 % HDP a může se dále zvyšovat už jen např. s ohledem na cíle stanovené v rámci Lisabonské strategie. Metodologie, která je vystavena s ohledem na dostupnost dat, má dva kroky. Prvním krokem je dekompozice klíčových proměnných pro projekce veřejných výdajů na vzdělávání ve výchozím roce (2006). Jde o výdaje na studenta a počet studentů. Tato dekompozice bere v úvahu různé výchozí proměnné, které ovlivňují počet studentů a výdaje na studenta (např. mzdy, počet učitelů a neučitelských pracovníků, běžné a kapitálové výdaje apod.). Druhý krok vyžaduje předpoklady o vývoji výchozích proměnných.

Hlavním účelem těchto projekcí je zhodnocení dopadu demografického vývoje na veřejné výdaje na vzdělávání a následně jakou zátěž na rozpočty v členských zemích EU do roku 2060 budou tyto výdaje představovat. Kromě demografického vývoje se zkoumá i dopad vývoje na trhu práce kvůli zahrnutí behaviorálních aspektů a vývoje hospodářství. Kromě základního scénáře se pak zkoumá několik alternativ podle počtu zapsaných studentů, jednotkových nákladů, poměru studentů na učitele atd. Scénáře se provádí pro každý vzdělávací stupeň zvlášť a až jejich následná agregace odhalí

celkové veřejné výdaje na vzdělávání. Základní scénář výdajů na vzdělávání v letech 2007 a 2060 stejně jako změnu mezi těmito roky v procentních bodech zobrazuje tabulka 4.5.

Tabulka 4-5: Výdaje na vzdělávání v EU

% HDP	2007	2060	2060-2007
Belgie	5,5	5,5	0,0
Bulharsko	3,3	3,0	-0,2
Česká republika	3,5	3,2	-0,3
Dánsko	7,1	7,2	0,2
Německo	3,9	3,5	-0,4
Estonsko	3,7	3,5	-0,2
Kypr	6,1	5,0	-1,2
Řecko	3,7	3,7	0,0
Španělsko	3,5	3,6	0,1
Francie	4,7	4,6	0,0
Irsko	4,5	4,2	-0,3
Itálie	4,1	3,8	-0,3
Lucembursko	3,8	3,3	-0,5
Lotyšsko	3,7	3,3	-0,3
Litva	4,0	3,1	-0,9
Maďarsko	4,4	4,0	-0,4
Malta	5,0	4,0	-1,0
Nizozemsko	4,6	4,4	-0,2
Rakousko	4,8	4,3	-0,5
Polsko	4,4	3,2	-1,2
Portugalsko	4,6	4,3	-0,3
Rumunsko	2,8	2,3	-0,5
Slovinsko	5,1	5,6	0,4
Slovensko	3,1	2,3	-0,8
Švédsko	6,0	5,8	-0,3
Finsko	5,7	5,4	-0,3
Spojené království	3,8	3,8	-0,1
Norsko	7,9	8,1	0,1

Nezaměstnanost

Projekce vychází z průměrné podpory v nezaměstnanosti na obyvatele (tj. podílem částky vyplácených podpor a počtu obyvatel), ovšem kvůli možnému zkreslení danou fází hospodářského cyklu se používá průměr z několika let. Takto vypočtená „průměrná“ podpora v nezaměstnanosti se aplikuje na projekce o nezaměstnaných osobách (viz výše). Tato metodologie je striktně postavena na scénáři nulových politických změn v dané oblasti a rovněž na konstantním podílu mezd na celkovém důchodu, což je ovšem na rozdíl od předešlého předpokladu v dlouhém období realistický předpoklad. Vývoj nákladů na nezaměstnanost zobrazuje tabulka 4.6.

Tabulka 4-6: Výdaje na dávky v nezaměstnanosti v EU

% HDP	2007	2020	2040	2060
Belgie	1,9	1,5	1,5	1,5
Bulharsko	0,1	0,1	0,1	0,1
Česká republika	0,1	0,1	0,1	0,1
Dánsko	1,0	0,8	0,8	0,8
Německo	0,9	0,6	0,6	0,6
Estonsko	0,1	0,0	0,0	0,0
Kypr	0,3	0,3	0,2	0,2
Řecko	0,3	0,2	0,2	0,2
Španělsko	1,3	0,9	0,9	0,9
Francie	1,2	0,9	0,9	0,9
Irsko	0,8	0,9	0,8	0,8
Itálie	0,4	0,3	0,3	0,3
Lucembursko	0,4	0,4	0,4	0,4
Lotyšsko	0,2	0,2	0,2	0,2
Litva	0,1	0,0	0,0	0,0
Maďarsko	0,3	0,2	0,2	0,2
Malta	0,4	0,3	0,3	0,3
Nizozemsko	1,1	1,0	1,0	1,0
Rakousko	0,7	0,6	0,6	0,6
Polsko	0,1	0,1	0,1	0,1
Portugalsko	1,2	0,9	0,8	0,8
Rumunsko	0,2	0,2	0,2	0,2
Slovinsko	0,2	0,2	0,2	0,2
Slovensko	0,1	0,1	0,1	0,1
Švédsko	0,9	0,9	0,9	0,9
Finsko	1,2	1,0	1,0	1,0
Spojené království	0,2	0,2	0,2	0,2
Norsko	0,2	0,4	0,4	0,4

4.4 Závěr

Přestože se na první pohled může zdát, že ČR není v nijak závažné pozici z hlediska náročnosti dlouhodobých výdajů na veřejné finance (sečtením údajů za rok 2060 v tabulkách výše budou činit výdaje spojené se stárnutím 23,5 % HDP, což je v EU podprůměr), spíše opak je pravdou. Výše podílu dlouhodobých výdajů na HDP silně koreluje s ekonomickou úrovní dané země, jinými slovy dlouhodobé veřejné výdaje rostou rychleji než HDP (tzv. Wagnerův zákon). Navíc samotné stárnutí populace není jediným faktorem působícím na růst veřejných výdajů. Už jen z těchto důvodů je výše projektovaných výdajů pro ČR ve svých základních scénářích poněkud optimistická. Velice hezkým příkladem pro srovnání je v této souvislosti Dánsko, které má jen o málo vyšší úroveň dlouhodobých výdajů než ČR (cca o 5 p.b.), ovšem celkové penzijní výdaje jsou cca dvojnásobné k těm z veřejných prostředků (uvedené v tabulce 4.1). Dánsko lze proto bezpochyby považovat v reformách dlouhodobých veřejných výdajů za evropského lídra.