

DŮCHODOVÝ SYSTÉM: TRIUMF KRÁTKOZRAKOSTI?

Ondřej Schneider

Fakulta sociálních věd UK a Patria Finance, a.s.

Téma důchodového systému v České republice, jeho předností a jeho (ne)udržitelnosti do budoucnosti je na veřejnosti probíráno již několik let. Všechny argumenty byly použity, potvrzeny nebo vyvráceny, studie vypracovány, zaplacený a pak založený do šuplíků. Během těch let se diskuse samozřejmě mírně vyvíjela. Dnes již nediskutujeme, zda dnešní systém může přežít v nezměněné podobě, ale přeme se o formu jeho úpravy. Princip povinného soukromého spoření, který dominoval diskusím v prvních letech ztrácí v poslední době popularitu. Naopak kupředu se dostávají zaměstnanecké penzijní fondy, které byly v centru pozornosti v letech 1992-93. Jako novinka se objevují tzv. fiktivní osobní účty. Dá se říci, že série článků v tomto časopise představuje prakticky kompletní shrnutí stavu diskuse začátkem roku 1999.

Během celé této doby se však důchodový systém vyvíjel vlastní cestou, která s diskusemi neměla mnoho společného. Ve volebním roce 1996 byly důchody zvýšeny v reálném vyjádření o více než 8% a přes rozhodný odpor tehdejší opozice (a dnešní vládní strany) byla přijata částečná úprava průběžného systému, která postupně prodlužuje věk pro odchod do důchodu. Zároveň bylo díky politickým kompromisům zmírněno pravidlo pro předčasný odchod do důchodu. Celý důchodový systém se v roce 1997 poprvé dostal do malého schodku. V roce 1998 se tento schodek prohloubil na 10 miliard korun, především díky tomu, že předčasné odchody do důchodu, spojené s relativně příznivým vzorcem pro výpočet důchodu se staly lákavou alternativou pro muže i ženy v těsně před-důchodovém věku. V reakci na schodek systém navrhla vláda zvýšení odvodů z mezd používaných na důchodový systém z 26% na 28,4%, což však Parlament odmítl. V letošním roce skončí důchodový systém opět ve schodku a žádné úpravy nelze očekávat, především díky nesmiřitelným postojům politických stran, které upřednostňují své politické zájmy před důkladnou reformou důchodového systému.

V takové situaci nelze než uvítat nabídku Ministerstva práce a sociálních věcí na (snad poslední?) zevrubnou diskusi východisek pro úpravu důchodového systému. Pokud bude takováto diskuse vedena s úmyslem dobrat se sice kompromisního, ale přijatelného řešení, které zaručí stabilitu důchodového systému na další roky a slušnou úroveň důchodů, pak jde o krok správným směrem.

Vzhledem k určitým stereotypům a schematickým postupům účastníků diskuse bude ovšem pravděpodobně nutné vyrovnat "startovní" podmínky, tj. vyjasnit si jak si důchodový systém dnes stojí a jaké jsou jeho perspektivy v budoucnosti. Naše představy o ideálním důchodovém systému musíme totiž vždy poměřovat s reálnými čísly. Diskuse o liberálnosti, sociálnosti či jiných aspektech systému je nepochybně zajímavá a důležitá. Nicméně, pokud nenajdeme prostředky na financování důchodů, bude veškerá diskuse spíše cynickou hrou s budoucností českých důchodců.

Současnost

Český důchodový systém je typickým představitelem "přežralého" systému s průběžným financováním. Soukromý "přípojišťovací" systém je zatím zanedbatelný z důvodů, které zde diskutoval JUDr. Samek. Jeho vliv na současné i budoucí důchody je zcela mizivý a můžeme se tedy soustředit na jednoznačně dominantní základní státní systém. Výdaje tohoto systému v loňském roce dosáhly 162 miliard korun, zatímco příjmy byly 152 miliard. Na rok 1999 počítala vláda s výdaji 176 miliard a s příjmy 174 miliard, i když tento předpoklad byl pravděpodobně příliš optimistický a schodek bude vyšší než slibované 2 miliardy. V procentním vyjádření to znamená, že důchody představovaly loni 9,1% HDP a letos se mohou dostat až na úroveň 9,5%. To je číslo odpovídající průměru členských států OECD, a číslo vyšší než je zvykem u zemí s podobným stupněm ekonomického rozvoje v jakém jsme my - viz tabulka č.1.

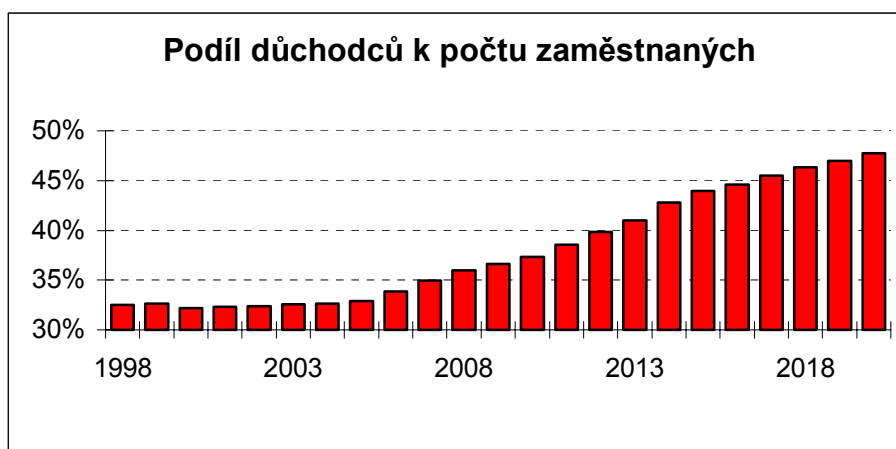
Tabulka 1: Podíl důchodů na HDP ve vybraných státech OECD

země	Rakousko	Itálie	Německo	Irsko	Španělsko	Portugalsko
podíl důchodů na HDP	14,8%	14,4%	10,8%	6,1%	7,5%	7,7%

Zdroj: Světová banka

Je jistě možné diskutovat, zda má být úroveň veřejných výdajů na důchodové zabezpečení v České republice vyšší, stejná či nižší než v jiných zemích. Tato diskuse však bude neúplná, vynecháme-li z ní dynamiku vývoje celého systému do budoucnosti. Český důchodový systém je totiž nejvíce zranitelný v budoucnosti. Jak je vidět na prvním grafu, podíl důchodců na počtu zaměstnaných (tzv. dependency ratio), který se dnes pohybuje okolo jedné třetiny, začne po roce 2007 prudce růst a do roku 2020 dosáhne téměř jedné poloviny. Tento vývoj má několik příčin. Tou první, a nejpříjemnější, je skutečnost, že průměrný věk dožití se v České republice zvyšuje na úroveň obvyklou v Evropské unii. Čím déle důchodci žijí, tím vyšší je jejich podíl na počtu zaměstnaných. Druhým důvodem prudké změny v podílu je skutečnost, že díky politickým tlakům by v roce 2007 mělo skončit prodlužování věku pro odchod do důchodu. Od roku 2007 by muži měli chodit do důchodu v 62 letech a ženy ve věku 57-59 let podle počtu dětí.

Graf 1: Česká populace stárne

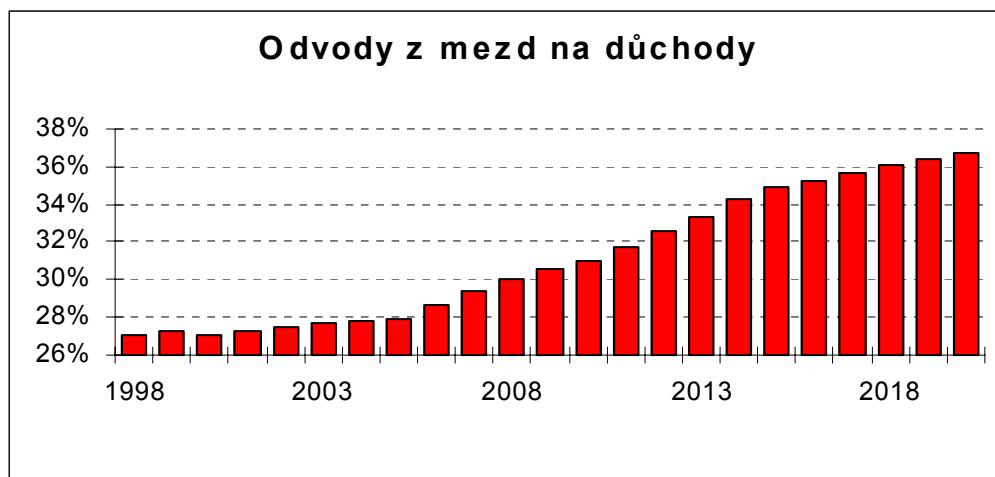


Rychlé stárnutí populace však přináší každému systému průběžného financování značné problémy. Začínají-li ubývat ti, kteří do systému platí a přibývají-li naopak ti, kteří ze systému pobírají dávky, je průběžný systém nucen přizpůsobit se. Žádný seberafinovanější systém indexování, fiktivních účtů či slučování důchodového a invalidního systému nezmění základní problém: peněz bude méně, důchodců více.

Zvýšíme odvody?

Při zachování dnešních standardů (především průměrného důchodu ve výši cca dvou třetin čisté průměrné mzdy) povede spojení dvou shora zmíněných demografických efektů k rychlému růstu finančních nároků celého důchodového systému. První možností, jak se s tímto problémem vypořádat, je zvýšit příjmy systému. To by jinými slovy znamenalo zvýšení sazby odvodů z mezd na důchodové "pojištění". Jakkoliv tato myšlenka vypadá vábivě, jde podle mého názoru o slepou uličku. Další graf (tabulka?) ukazuje, jak by se musela sazba odvodů měnit během příštích dvaceti let. Odhady byly prováděny za poměrně optimistických předpokladů o úrovni nezaměstnanosti a zcela ignorovaly vliv vyšších odvodů na zvýšení nezaměstnanosti a na zvýšené úniky do tzv. "šedé ekonomiky", které by nepochybně nastaly. Nicméně, i za těchto příznivých předpokladů je vidět, že sazba odvodů by se musela výrazně zvýšit. Zatímco dnes by na vyrovnaní důchodového účtu bylo "potřeba" odvádět 27% ze všech mezd, v roce 2020 by to bylo už okolo 38%. To by znamenalo, že celkové nemzdové náklady by se zvýšily z dnešních 47,5% na 60% mezd a to ještě jen za předpokladu nezměněných odvodů na zdravotní, nemocenské a zaměstnanecké pojištění! Taková úroveň odvodů by podstatným způsobem prodražovala českou pracovní sílu a vedla by ke snaze vyhýbat se placení vysokých odvodů.

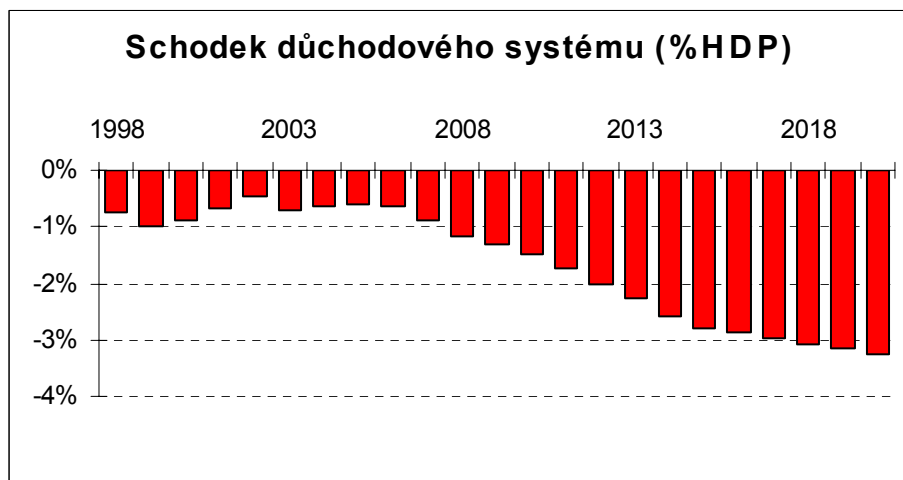
Graf 2: Vyšší odvody prodraží pracovní sílu



Zadlužíme se?

Druhou možností jak se průběžný systém financování důchodů může vyrovnat s demografickým šokem příštích dvaceti let je postupné zadlužování. To je politicky nejlákavější varianta: nemusíme dělat nic a systém bude fungovat dále! Bohužel, fungoval by tak jen krátkodobě. Jak ukazuje další graf (tabulka?), deficity důchodového systému by se sice až do roku 2007 držely okolo 1% HDP ročně. V druhém desetiletí příštího století by však došlo k explozi deficitů a v roce 2020 by pouhý jednoletý deficit důchodového systému dosahoval více než 3% HDP, v té době tedy neuvěřitelných 100 miliard korun. Tak rychlé zadlužování nepřipadá v úvahu, ať už budeme členy Evropské unie či ne.

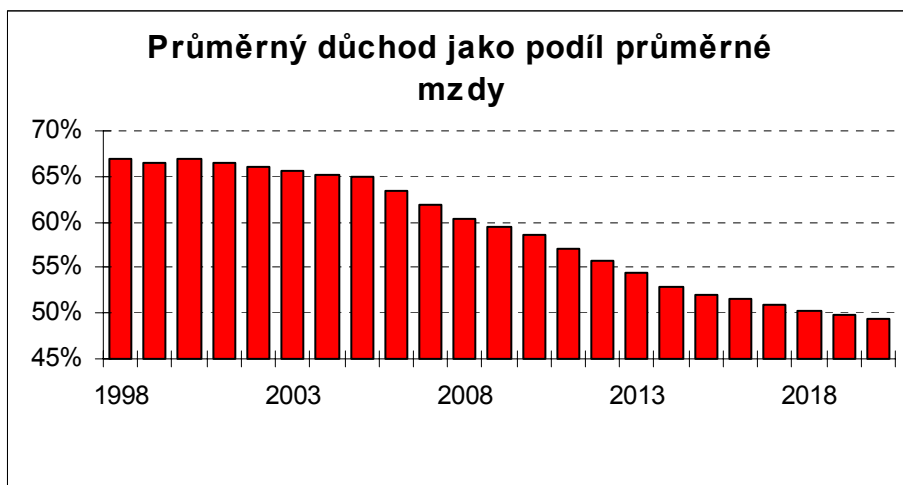
Graf 3: Dluhem ke štěstí?



Snížíme důchody?

Poslední variantou je snižování výdajů na důchody. To může mít několik forem. Nejčastější je prodlužování věku pro odchod do důchodu a snižování podílu důchodů ke mzdě. Prodlužování věku odchodu do důchodu se zřejmě nevyhneme, nicméně opakované výroky vládních představitelů tuto variantu problematizují. Co by se stalo, kdybychom se rozhodli důchodový systém "zachránit" snižováním relativní výše důchodů ukazuje graf č. 4. Důchody by se musely snížit z dnešní úrovně 67% čisté mzdy na méně než jednu polovinu průměrné čisté mzdy. V dnešních cenách by to znamenalo, že průměrný důchod v roce 2020 by musel klesnout až na úroveň cca 4000 korun měsíčně. Myslím, že je evidentní, že provozovat nákladný důchodový systém, který spotřebovává přes 9% HDP a prodražuje pracovní sílu a přitom není schopen zajistit slušné důchody pro drtivou většinu důchodců nedává valný smysl.

Graf 4: Důchody o třetinu nižší?



Nebo přece jenom reforma?

Shora nastíněné alternativy dalšího vývoje důchodového systému jsou jistě nelákavé. Politicky nejprůchodnější by zřejmě byla jakási kombinace všech tří přístupů: o "trošku" vyšší odvody, o "trošku" vyšší schodek veřejných rozpočtů a o "trošku" nižší důchody. Těmito úpravami se dá po určitou omezenou dobu řešit onen zjevný, "makroekonomický" problém důchodového systému, tj. jeho

narůstající deficity. Žádné úpravy sazeb či důchodů však nevyřeší základní problém systému průběžného financování, který leží v samotném jádru tohoto systému. Zralý průběžný systém poskytuje svým účastníkům jen mizerné zhodnocení jejich příspěvků a neexistuje žádný způsob, jak se tomuto problému vyhnout a zachovat přitom hlavní charakteristiky systému průběžného financování důchodů. Ať už zvýšíme odvody z mezd, snížíme důchody či zvýšíme věk pro odchod do důchodu, v každém případě jen dál snížíme výhodnost systému pro jeho účastníky.

Cestou ven z tohoto problému je podle mého názoru změna základního principu financování důchodů. Alespoň na část důchodů by si lidé měli spořit sami, pomocí soukromých penzijních fondů. Soukromé spoření nabízí vyšší zhodnocení ukládaných prostředků a poskytuje tak do budoucni šanci financovat vyšší důchody při nižším odvodovém zatížení zaměstnanců. Na dnešní úroveň důchodů by stačilo spořit si v soukromém systému po dobu čtyřiceti let 13% mzdy, tedy přesně polovinu dnešních odvodů. Pokud bychom si ukládali celých 26% mzdy, kterou dnes odvádíme na důchodové "pojištění", činil by důchod po čtyřicetileté pracovní kariéře 130% průměrné čisté mzdy.

Samozřejmě, nic není v ekonomice zadarmo. S ideální situací, kdy by si lidé sami a dobrovolně spořili na důchod zřejmě nelze počítat, částečně také díky propagandě státu a návyku na pohodlný státní systém. Reformátoři proto nejčastěji navrhují ustanovit povinnost ukládat si na důchodu u penzijního fondu část mzdy. První zemí, která tuto reformu provedla a která ji i dala jméno je Chile. V poslední dekádě ji však následovala řada dalších zemí (Maďarsko, Polsko, Mexiko, Švýcarsko, Švédsko...). Ve všech těchto zemích provází zavádění reformy široká diskuse, nicméně nikde nedošlo k žádnému kolapsu systému, či k odmítnutí reformy ze strany obyvatel.

Některé země se však rozhodly neustanovovat povinné penzijní úspory, ale poskytly nejrůznější výhody dobrovolným institucím, zaměřujícím se na důchodové spoření (USA, Velká Británie). Jde většinou o země s rozvinutým kapitálovým trhem a se zakořeněným pocitem zodpovědnosti lidí za svůj osud. V

takové situaci je mírné zvýhodnění důchodového spoření ze strany státu naprosto dostatečné a ani třeba ho doplňovat o povinné spoření.

Rozsah tzv. druhého pilíře (tj. soukromých úspor na důchod) se v různých zemích liší: někde je dominantní (Chile, Nizozemí), někde spíše doplňkový (Švédsko). Penzijní fondy jsou všude regulované, ale vždy dosahují lepšího zhodnocení, než jaké nabízí státní průběžný systém. Hlavní výhoda systému soukromých úspor je odolnost vůči demografickému vývoji: každý si spoří na svůj vlastní důchod a nemůže tedy dojít k nepoměru mezi plátcí daní a důchodci, tak jako v systému průběžného financování.

Reformní strategie musí být flexibilní

I Česká republika se bude muset rozhodnout, zda bude spoléhat na zázrak a zachová jen dominantní důchodový systém založený na průběžném financování (doplňený nedostatečně funkčním penzijním připojištěním), anebo zda se rozhodne pro zavedení dalšího principu financování důchodů. Samotná změna v českém důchodovém systému může mít mnoho podob. Pokud má ale jít o smysluplnou změnu, musí se změnit způsob financování alespoň části důchodů - tj. je potřeba začít šetřit alespoň na část budoucích důchodů.

Jednu variantu reformy představuje polský přístup: všichni starší padesáti let zůstávají v dnešním systému a nic se pro ně nemění. Naopak, všichni mladší třiceti let jdou povinně do nového, kombinovaného systému a část svých odvodů (např. 10% mzdy) si spoří u jednoho z licencovaných (a regulovaných) fondů. Lidé mezi 30 a 50 lety si mohou vybrat zůstanou-li ve starém systému, nebo přejdou-li do nového. Takovým způsobem se zachovají "jistoty" dnešní starší generace a zároveň se vytvoří úspory pro financování důchodů dnešních mladších ročníků. Cenou za tuto reformní strategii je přechodný deficit důchodového systému, kde rychle klesne počet plátců.

Druhá varianty reformy by spíše napodobovala britský přístup. Všichni dnes zaměstnaní by měli právo tzv. "opt-out":, tj. částečného vyvázání z dnešního průběžného systému. Stát by těm, kteří by se přihlásili, snížil odvody na důchody z dnešních 26% na např. 18% a za to by jim poskytl jen garanci

minimálního příjmu ve stáří. Zbývajících 8% mezd by si lidé mohli spořit u některého penzijního fondu s tím, že si úspory mohou vybrat jen v okamžiku odchodu do důchodu (ne po 5 letech jako dnes) a to ve formě doživotní renty (důchodu). Ti mladší a s vyššími příjmy by této nabídce pravděpodobně využili, protože by si tak naspořili na vyšší důchody. Starší, opatrnější a hůře placení zaměstnanci by pravděpodobně s přechodem váhali. Při této variantě reformy nemusí vznikat velký deficit a efekty důchodové reformy se projeví dříve. Systém bude však více "nerovnoměrný": bohatší státu "utečou" a zajistí si vysoký důchod sami soukromými úsporami. Vzhledem k tomu, že se tak dnes stejně děje, nejde zřejmě o příliš velkou nevýhodu této varianty.

Hlavní je rozhodnout se!

Ať už se rozhodneme jakkoliv, čím dříve k rozhodnutí dojde, tím lépe. Odkládání reformy pouze zhoršuje podmínky pro její zahájení. Dnes platíme 26% mezd na důchody, za 10 let to bude 30% a za 20 let 38%. Tím se buď prodraží česká pracovní síla a zvýší nezaměstnanost anebo klesnou reálné mzdy. Zahájení reformy však bude v každém případě obtížnější.

Úplně vedlejší je, zda důchodovou reformu označíme nálepkou "radikální", "liberální" či "solidární". Hlavní je podívat se okolo, zjistit co se osvědčuje v zemích s podobnými problémy jako máme my a pak to použít. Co na tom, bude-li výsledek teoreticky nezařaditelný do uměle vytvořených škatulek?

Hlavní kritérium důchodové reformy je jediné: slušné, bezpečné důchody pro seniory a vypočitatelná a únosná zátěž pro zaměstnané. Důchodový systém bude tehdy správně nastaven, když nebude způsobovat obrovské schodky ve veřejných rozpočtech a když bude umožňovat všem lidem rozhodovat se co možná nejflexibilněji kdy a za jakých podmínek chtějí odejít do důchodu.

Řada ekonomů spojuje s důchodovou reformou i makroekonomické efekty: stimulaci domácích úspor, snazší financování investic a rychlejší ekonomický růst. Jakkoliv jsou tyto efekty důležité a jakkoliv jsem přesvědčen o tom, že by skutečně nastaly, jde jen o příjemný "vedlejší efekt". Hlavní motivací reformy je úsilí zachránit důchodový systém do budoucnosti. Snad se všichni shodneme, že jde o cíl nás všech.

Doplněk: Šest hlavních mýtů o státních důchodových systémech

Mýtus č. 1: Vládní důchodový systém je nezbytný, protože chudoba mezi starými lidmi je příliš velká.

Fakta: Ve většině zemí jsou to rodiny s dětmi, které mají nejnižší příjmy, ne důchodci.

Mýtus č. 2: Státní důchodové systémy jsou daňově progresivní, tj. přesouvají příjmy od bohatších k chudším.

Fakta: Ačkoliv vzorce pro výpočet důchodů vypadají progresivně, ve skutečnosti je tento efekt problematický. Bohatší lidé žijí v průměru déle a déle proto pobírají důchody. V řadě zemí navíc existuje mzdový strop, při jehož překročení se již z vyšších příjmů neplatí příspěvky na důchodové pojištění.

Mýtus č. 3: Státní programy omezují riziko tím, že předem definují výšku důchodů.

Fakta: Vzorce pro výpočet důchodů se prakticky neustále mění a mění se i pravidla přiznání důchodů.

Mýtus č. 4: Pouze stát může pojistit budoucí důchodce proti inflaci.

Fakta: Ve většině zemí neexistují jednoznačná valorizační pravidla a růst důchodů prakticky vždy zaostává za růstem cen.

Mýtus č. 5: Jednotlivci jsou příliš krátkozrací, jen vláda má dostatečně dlouhodobý pohled.

Fakta: Vlády velmi často upravují důchody na základě krátkodobých ukazatelů a ignorují dlouhodobé trendy a z nich vyplývající důsledky.

Mýtus č. 6: Státní zásahy jsou nezbytné, aby byly ochráněny zájmy ještě nenarozených generací.

Fakta: Právý opak je pravdou. Všechny státní důchodové programy zatěžují masivně budoucí generace masivním dluhem.