

## Jak (ne)reformovat důchodový systém

*"Národohospodářsky neexistuje problém ufinancovat český důchodový systém. Ale z hlediska rozpočtového... už tento problém existuje. To však není obecná ekonomická záležitost, to je záležitost politické vůle... U nás je prostě nízký rozpočet a nízké přerozdělování veřejných prostředků přes rozpočet."*

*Ministr práce a sociálních věcí Vladimír Špidla, Euro 28. srpna 2000*

Český důchodový systém představuje standardní, tzv. "zralý" průběžně financovaný systém (používaná zkratka je PAYG), srovnatelný s řadou evropských států. Srovnatelný však již příliš není přístup, který k důchodovému systému zvolili Češi. zatímco jinde v Evropě je důchodový systém a jeho dlouhodobé perspektivy předmětem odborné i politické diskuse, v České republice se tváříme, jako že je všechno v nejlepším pořádku. Bohužel, zázraky se nedějí a i nás čekají v budoucnosti obrovské schodky, nezměníme-li důchodový systém rychle a důkladně.

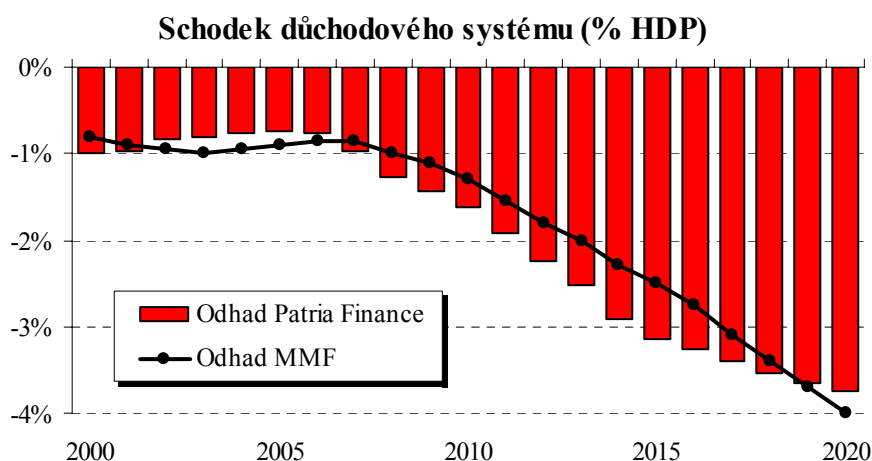
Tento postup je o to překvapivější, že v posledních letech je patrný rostoucí mezinárodní konsensus, který vede stále více zemí k přijetí různých variant více-pilířového důchodového systému. Většina evropských zemí postupně omezuje své veřejně financované důchodové systémy a zavádí či podporuje soukromé penzijní fondy. Několik zemí dokonce přistoupilo k odvážnější reformě a zavedlo povinné úspory na důchod. Povinné důchodové systémy dnes fungují ve 22 zemích světa, z nichž 6 je členy OECD, 10 je v Latinské Americe, 5 v bývalém sovětském bloku a poslední zemí s povinným pilířem je Hong Kong. Do povinného soukromého penzijního fondu tak dnes přispívá přibližně 80 milionů zaměstnanců a soukromé penzijní fondy v řadě zemí spravují obrovské prostředky: více než 100% HDP ve Švýcarsku, 90% HDP v Nizozemí, 45% HDP v Chile, 30% HDP ve Švédsku či Dánsku atd.

Česká vláda naproti tomu dává přednost čekání. Oficiální názor je, že český důchodový systém potřebuje jen drobná vylepšení, oddělení od státního rozpočtu a mírný růst ekonomiky. Jednoduchá analýza ukazuje, že jde spíše o víru než o reálný odhad situace.

Výhodou váhání je možnost poučit se na příkladech odvážnějších. I my se tak můžeme podívat, jak se s reformou důchodového systému vypořádávají naši sousedé v Maďarsku či Polsku, případně, kam se dostalo Švédsko, které reformu zahájilo již před šesti lety.

TADY RÁMEČKY O POLSKU, MAĎARSKU, SVEDSKU...

Obr. 1: Depresivní výhled



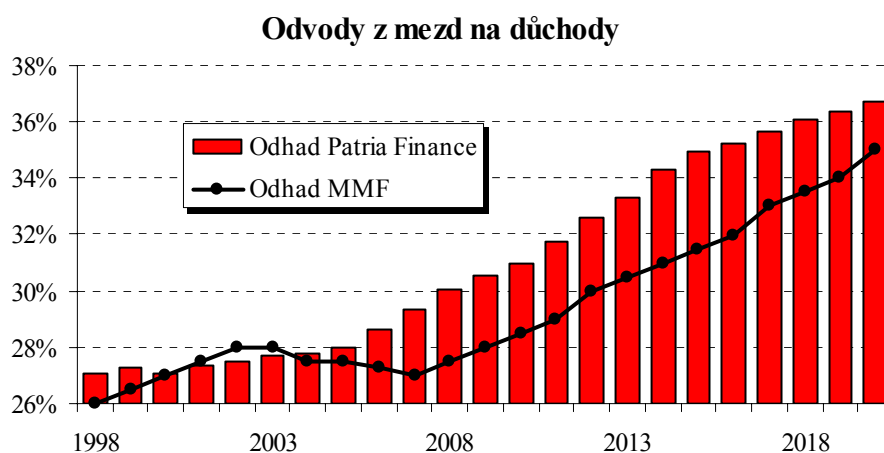
Zdroj: Patria Finance a MMF.

Situace v České republice se neliší od jiných států OECD. Počet důchodců se zvyšuje a tempo se ještě zrychlí po roce 2007, kdy se má zastavit posun věku pro odchod do důchodu. Zároveň klesá počet zaměstnaných, tj. plátců daní. Obrázek č. 2 ukazuje dopad demografických změn na český důchodový

system a srovnává náš odhad s odhadem Mezinárodního měnového fondu.<sup>1</sup> Stejně jako MMF předpokládáme, že současná pravidla poskytování důchodů se nebudou měnit a že bude zachován podíl průměrného důchodu k průměrné mzdě na dnešní úrovni přibližně 65%. Po roce 2007 počítáme s věkem pro odchod do důchodu 62 let pro muže a 57-61 let pro ženy.

Graf názorně ilustruje dopad stárnutí populace na důchodový systém. Až do roku 2007 by se schodek důchodového systému měl pohybovat okolo 1% HDP. Jakmile ale dojde k zastavení posunu důchodového věku, počet důchodců rychle narůstá a schodek systému se zvyšuje na 2% HDP v roce 2010 a až téměř na 4% HDP v roce 2020. Rozdíly mezi odhady MMF a Patria Finance jsou zanedbatelné: MMF předpovídá nepatrně nižší schodky v letech 2007 - 2018, ale vyšší na začátku a na konci zkoumaného období. Podle obou odhadů tak český důchodový systém během příštích dvaceti let nashromáždí dluh vyšší než 30% českého HDP v roce 2020. V nominálním vyjádření to odpovídá třem biliónům korun (3,000,000,000,000 Kč). Taková astronomická částka by již měla k důchodovému systému přivolat dostatečnou pozornost...

Obr. 3: Vyšší daně pro každého



Zdroj: Patria Finance a MMF.

### Flexibilita není zadarmo

Státem spravovaný průběžný důchodový systém má jednu nespornou výhodu. Pomocí úpravy parametrů se, alespoň teoreticky, může vyrovnat s jakýmkoliv demografickým vývojem. Manipulovat lze se třemi hlavními parametry: podílem důchod/mzda, sazbou odvodů do systému a věkem odchodu do důchodu. Dále ukazujeme, jaké změny těchto parametrů by byly potřebné, aby český důchodový systém zůstal udržitelný.

Obrázek č. 3 ukazuje, jak by se musela zvyšovat sazba odvodů, aby byl systém v rovnováze v letech 2000 - 2020. Opět srovnáváme odhad náš a MMF. Podle obou pramenů bude nutné masivní zvyšování sazeb po roce 2007. Podle našeho odhadu se sazba bude muset zvýšit z dnešních 26% hrubé mzdy na 30% v roce 2008 a až na 37% v roce 2020. MMF je v tomto odhadu mírně optimističtější, když odhaduje nezbytné zvýšení sazeb v roce 2020 "jen" na 35% hrubé mzdy. Oba odhady ovšem zanedbávají důsledky takového zvýšení odvodů (tedy daní) na trh práce, tj. zvýšení podílu šedé ekonomiky a vyšší oficiální nezaměstnanost. Ve skutečnosti by tyto efekty dále prohlubovaly schodek důchodového systému, vyvolávaly tlak na další zvyšování odvodů a uzavíraly tak bludný kruh průběžného financování.

<sup>1</sup> Podrobnosti viz Thomas Laursen: "Pension System Viability and Reform Alternatives in the Czech Republic," IMF, 2000.

#### Polsko - reforma

Polsko provedlo důkladnou reformu svého důchodového systému v roce 1998. Reformu si vynutil neudržitelný stav průběžného systému, který spotřeboval 14% HDP, vynucoval si odvody ze mzdy ve výši 45% a přesto generoval schodky. Polská vláda se také proto rozhodla pro poměrně radikální reformu. Státní průběžný systém byl zjednodušen a převeden na systém NDC (viz rámeček o švédské reformě). Přejít do nového, tří-pilířového systému byl povinný pro všechny do 30 let a dobrovolný pro lidi mladší 50 let. Do soukromě spravovaného fondového pilíře jde 9% mezd o jejichž správu se uchází 24 licencovaných penzijních fondů, většinou vlastněných zahraničními finančními institucemi (Commercial Union, AIG, Zúrich, atd.) nebo polskými bankami. Vláda počítá s tím, že reforma vyvolá v několika příštích letech roční schodky rozpočtu ve výši zhruba 2% HDP a plánuje pokrýt podstatnou část tohoto schodku příjmy z privatizace.

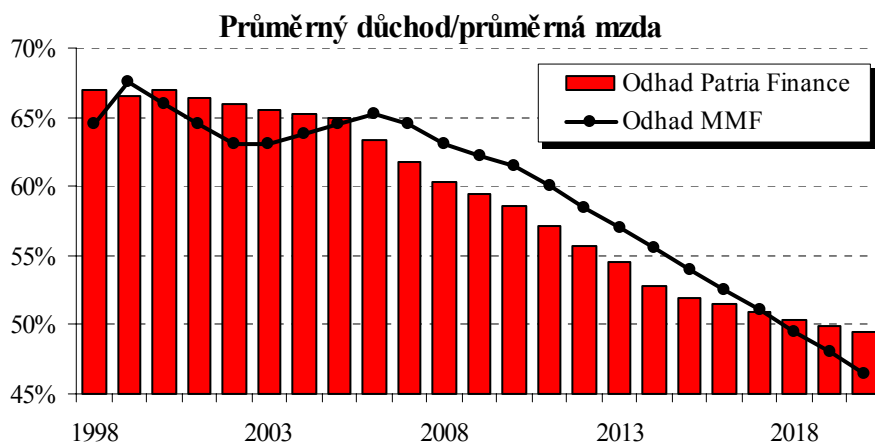
Budoucí vlády se mohou snažit vyhnout zvyšování daní a místo toho mohou zvolit cestu postupné eroze důchodů. Obrázek č. 4 ukazuje, že by byl nutný dramatický pokles podílu důchodů ke mzdě - nejen těch nově přiznávaných, ale všech. V současnosti je podíl důchodů/čistá mzda zhruba 67%. Podle našeho odhadu by se tento podíl musel snížit na 60% v roce 2010 a dokonce pod úroveň 50% v roce 2020. Šlo by o tak výrazný pokles, že by se řada důchodců zřejmě kvalifikovala pro jiné sociální podpory a schodek důchodového systému by se tak jen přesunul v rámci (štědrého) sociálního systému někam jinač.

#### Maďarsko - reforma

V roce 1997 připadalo v Maďarsku na 100 zaměstnaných téměř 80 důchodců. Sociální odvody na důchody dosahovaly 30,5% hrubé mzdy. Vyhledky maďarského systému byly podobné jako jsou dnes v ČR. V té době se proto levicová vláda rozhodla pro penzijní reformu, která zahrnovala i vytvoření povinného fondového pilíře. V rámci reformy všichni nově vstupující na trh práce odvádějí 8% své mzdy do penzijního fondu. Ostatní pracující si mohli dobrovolně zvolit přechod do nového systému za podmínek, kdy vláda počítala s přechodem jen několika set tisíc pracujících. Nový systém se však stal natolik populární, že do něj přešlo mnohem více dobrovolných plátců, než vláda počítala, což samozřejmě vytvořilo krátkodobě větší než plánovaný schodek ve starém systému. I proto pravicová vláda zatím váhá s plánovaným zvýšením odvodů do fondového systému. Již v roce 2004 by se však schodek reformovaného systému měl srovnat s plánovaným schodkem starého nereformovaného systému. Stejně jako v Polsku se správci největších penzijních fondů staly mezinárodní firmy (National Nederlanden, Winterthur) a velké domácí banky. Státní průběžný systém byl také reformován, věk pro odchod do důchodu byl zvýšen na 62 let pro muže i ženy, předčasné důchody znevýhodněny a valorizace důchodů zpomalena.

#### Co dál?

Obr. 4: K důchodu s optimismem



Zdroj: Patria Finance a MMF.

Česká společnost tedy stojí tváří v tvář důsledné důchodové reformě. Na základě zahraničních zkušeností si lze jen těžko představit úspěšnou důchodovou reformu bez zapojení soukromých úspor. Dobrovolné úspory mají jasnou výhodu v tom, že nevyžadují masivní státní finanční podporu a ani nevyžadují tak drakonickou regulaci jako povinný systém. Ovšem reforma spoléhající na dobrovolné úspory by vyžadovala od vlády konzistentní a vytrvalou kampaň, která by přesvědčila obyvatelstvo, že soukromé úspory bude skutečně potřeba a že státní důchodový systém bude jen záchranou sítí pro nejchudší (například jako v Austrálii, kde jsou příjemci státních důchodů testováni na jiné příjmy). Dobrovolný systém totiž nese velké riziko morálního hazardu. Stát by také musel dbát na kultivaci kapitálového trhu. Vzhledem ke zkušenostem s politickým cyklem v ČR a vzhledem k naléhavosti důchodové reformy se nezdá, že by zde panovaly příznivé podmínky pro takový "evoluční" způsob reformy.

Alternativou zůstává i plnokrevná důchodová reforma, podobná polské (viz rámeček). Povinné úspory na důchod by eliminovaly problém morálního hazardu a také by omezily distribuční problémy metody "vyvázání se." Třípilířová reforma by však vyžadovala radikální změnu způsobu regulace penzijních fondů, pravděpodobně včetně změny jejich uspořádání, kdy by se prostředky účastníků oddělily od prostředků fondu. Reforma s povinným spořením by také zviditelnila implicitní dluh dnešního důchodového systému. Náš odhad dluhu, který již český důchodový systém vytvořil, je 250% HDP. Toto číslo by však nemělo sloužit jako argument proti reformě, ale pro ní; jde totiž o odhad současného dluhu. Navíc, třípilířová reforma většinou zahrnuje i opatření, která výšku implicitního dluhu sníží. Financování tohoto dluhu by bylo rozloženo na několik desetiletí a reforma by tak vyžadovala roční financování z rozpočtu ve výši 1-3% HDP, což bude brzy potřebovat i nereformovaný důchodový systém.

Absolutně nezbytnou podmínkou pro jakoukoliv důchodovou reformu v ČR je diskuse a pochopení velikosti problému ze strany veřejnosti a politiků. Bez toho nelze začít vážně uvažovat o reformních variantách a debatovat o jejich přednostech a nevýhodách. Čas je však vzácný a debata musí spět k nějakému závěru, reforma sice bude trvat dekády, ale začít musí brzo.

#### *Švédsko - reforma*

*Švédsko změnilo svůj důchodový systém v roce 1994, když zavedlo tzv. "notional defined contribution" (NDC) systém doplněný o malý povinný fondový pilíř. Do toho směřuje sice jen 2,5% mezd, ale většina zaměstnanců využívá další důchodové fondy, kam dává další 2% mezd. Švédsko se stalo průkopníkem systému NDC, který má za cíl zavést do důchodového systému výraznější pojistný princip a umožnit větší flexibilitu věku pro odchod do důchodu. Každý občan má v systému NDC svůj "účet," na kterém se vede evidence jeho příspěvků do důchodového systému. Ty bývají valorizovány jednou ročně podle rozhodnutí vlády. Na účtech však ve skutečnosti nejsou žádné prostředky a vláda si nevytváří žádné rezervy na budoucí výplaty důchodů. Dá se také ukázat, že systém NDC zůstává plně pod politickým vlivem, protože vláda může manipulovat s valorizačním mechanismem a se vzorcem, podle kterého se vypočítávají důchody. Nejvýraznější výhodou systému NDC je tak "automatizace" posunu věku pro odchod do důchodu podle demografického vývoje.*

#### *USA - diskuse*

*Americký důchodový systém sice není tak rozsáhlý jako evropské systémy, ale jeho problémy jsou obdobné. Pro americké politiky však byl systém dlouho tabu. Prezidentská kampaň v letošním roce toto však změnila. Oba kandidáti - viceprezident Gore i guvernér Bush - přišli s návrhy, jak důchodový systém reformovat. George Bush navrhl období vícepilířového systému, kde by každý mohl část svých odvodů na důchody investovat na kapitálovém trhu. Návrh se však vyhnul otázce financování dočasného schodku v systému. Albert Gore navrhl zřízení státního fondu, který by také investoval na trhu. Kromě toho by stát podporoval soukromé úspory daňovými výhodami a schodek by byl kryt obecnými příjmy z daní. Ani tento návrh však neřeší dlouhodobější problém stárnutí americké populace. Nicméně samotný fakt, že kandidáti na amerického prezidenta vážně diskutují reformu důchodového systému, ukazuje, jak výrazně se změnila atmosféra v USA.*