MÁ DŮCHODOVÁ REFORMA SE ZADLUŽENÍM SMYSL? ¹⁾

Marek Loužek, Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha

1. Úvod

Současná debata o důchodovém systému probíhá mezi dvěma krajnostmi: na jedné straně je relativistický přístup, podle něhož penzijní systém vystačí jen s kosmetickými změnami. Na druhé straně stojí radikální návrhy na privatizaci penzijního systému založené na povinných penzijních fondech. Cílem stati je nabídnout alternativní model reformy důchodového systému, která je smysluplnější i politicky průchodnější.

Průběžný systém financování důchodů (PAYG) se v posledních letech dostal do krize. Kritici si stěžují, že PAYG je příliš rigidní, že jako výdobytek sociálního státu přispívá k vysoké nezaměstnanosti, že důchodové pojištění oslabuje podněty k práci a snižuje růstový potenciál ekonomiky (Schneider, 1998). Průběžný systém je instituce, která činí rozdělení koláče sice rovnějším, ale omezuje velikost tohoto koláče.

Ne vždy ekonomové zastávali takový negativní názor. V 50. letech 20. století většina lidí, která zažila dvě světové války a velkou hospodářskou krizi, věřila, že PAYG je užitečný a správný (Breyer, 1989). V situaci, kdy růst mezd a populace převyšoval výnos na kapitálovém trhu, se zdálo, že rozhodnutí zavést PAYG po druhé světové válce nebylo špatné, dokonce i kdyby mohl být předvídan současný populační trend.

Řešení krize důchodových systémů při nepříznivých demografických trendech hledají vlády delší dobu v úsporách, zejména ve zpříšňování nároku na důchody, někdy i ve snižování úrovně dávek (Klimentová, 1998). Uskutečnění těchto opatření je však politicky a sociálně citlivé. Přesto se zdá, že kosmetické úpravy stávajícího systému v řadě zemí nestačí. Růst výdajů na důchody se sice zpomalí, ale nemusí znamenat dlouhodobě perspektivní řešení.

Debata o penzijní reformě je klasickou ukázkou, jak funguje ekonomická teorie politiky (Buchanan, 1983). Politické strany se předhánějí v návrzích na změnu dosavadního systému, který je všeobecně považován za neuspokojivý. Když však dojde na lámání chleba a měly by se dojednat podrobnosti, obvykle se zjistí, že rozdíly mezi politickými stranami jsou příliš velké, než aby došlo k smysluplnému konsensu.

Browning (1975) ukázal, že v modelu vládou spravovaného důchodového pojištění nejsou vyplácené penze společensky efektivní, ale jsou výsledkem volebního procesu,

1) Sta• vyšla z podporou grantu GA ČR č. 402/03/1233 „Možnosti reformy systémů penzijního a zdravotního pojištění na bázi osobních účtů“. Za cenné připomínky děkuji Vladimíru Bezděkovi z České národní banky, Petru Machovi z Centra pro ekonomiku a politiku, Tomáši Řezníčkovi z ING ČR a třem anonymním recenzentům Politické ekonomie. Veškeré chyby jsou přirozeně mé vlastní.

kde starší generace přehlasovává mladou. Kdyby se konalo referendum o zavedení povinného důchodového pojištění, první generace by se pravděpodobně rozhodla pro zavedení průběžného systému, dokonce i bez splnění tzv. Aaronovy podmínky.

Výsledkem těchto tlaků v rámci politického systému jsou však spíše drobné, kosmetické změny stávajícího systému. Do podoby penzijní reformy se přirozeně promítají různé politické názory, včetně otázky, jak velkou roli má stát zasahovat do života občanů. Přesto nelze zanedbávat čistě ekonomické zákonitosti, které fungování důchodových systémů řídí (Holman, 2002).

Důchodový systém se nepohybuje ve vzduchoprázdnu, nýbrž vychází z celé řady širších společenských faktorů, jako jsou národní tradice a historický vývoj, zkušenosti a postoje žijících generací, ekonomická úroveň a mezinárodní souvislosti, včetně ratifikovaných mezinárodních úmluv a členství ČR v EU. Jeho reforma by proto rovněž měla brát v úvahu společenský kontext a mít politickou podporu.

Existují bohužel indicie, že politické preference obyvatel ohledně fungování penzijního systému se v nejbližší době příliš nezmění. Na jedné straně populační vývoj uvádí průběžný systém na pokraj propasti, takže se hledají alternativní způsoby zajištění ve stáří. Na druhé straně vyšší podíl starších osob v populaci posouvá věk „středního voliče“ směrem k zájmům voličů v poproduktivním věku, což brání provést radikální reformu důchodového systému.

Cílem tohoto příspěvku je nabídnout model reformy penzijního systému, který odmítá dva extrémy: na jedné straně představu, že není třeba dělat „nic“, a na druhé straně příliš mnoho (povinné fondy). Ačkoli jak obhájcí Bismarckova systému, tak stoupenci nové penzijní ortodoxie stojí politicky protichůdně, mají jedno společné: hodlají řešit důchodový problém pomocí zadlužení. Důsledkem obou zmíněných přístupů je obrovský tranzitivní dluh.

2. Volba mezi průběžným a fondovým systémem

Volba mezi průběžným a fondovým systémem není jednoduchá záležitost. V této části budeme analyzovat standardní Aaronovo pravidlo pro zavedení buď průběžného, nebo fondového systému. Rozebereme fungování PAYG a analyzujeme silné a slabé stránky průběžného a fondového systému. Zmíníme i diskutovaný dopad obou důchodových systémů na spoření.

2.1. Aaronovo pravidlo

Zahajovací bod pro diskusi o volbě důchodového systému je tzv. „Aaronovo pravidlo“ (Aaron 1966):

$$m + g > r,$$

kde na pravé straně nerovnice je r jako míra výnosu soukromých penzijních fondů na kapitálovém trhu a na levé straně míra výnosu v průběžném systému, který je dán růstem populace (m) a mírou růstu průměrných mezd (g).

Pokud je míra výnosu soukromých penzijních fondů vyšší než růst populace a míra růstu průměrných mezd, pak by měl být výhodnější fondový systém. Naopak jestliže

populační růst (Samuelsonova „biologická míra výnosu“) a průměrná mzda (z níž se platí důchodové pojištění) rostou rychleji než výnos soukromých fondů, je výhodnější průběžný systém financování důchodů.

Reálný výnos soukromých penzijních fondů ve světě je různý. Příklad Chile, kde roční výnosy převýšily 12 %, je spíše výjimkou. Odhady založené na makroekonomických datech a známém rozložení aktiv v portfoliích švýcarských penzijních fondů ukazují, že průměrná roční výnosová míra dosahovala v 70. a 80. letech 1,5 % (Vittas, 1998). Opoždování reálné výnosové míry za reálným růstem mezd tedy dosahovalo 1,7 %.

Rovněž systém penzijních úspor v Singapuru vytvářel v letech 1960-1990 relativně nízké výnosy – kolem 2 % ročně. Vzhledem k růstu reálných mezd přesahujícimu 4 % se zdá, že reálná úroková míra nezaručovala příliš vysokou míru návratnosti investic do penzijních fondů. V Malajsii činily roční výnosy 1 %. Výnos portfolia amerických akcií a dluhopisů, které mezi léty 1926-1992 generovalo 5,5 %, je tedy třeba brát s rezervou.

Jsou-li fondy povinné, vláda navíc musí silně regulovat sektor penzijních fondů, aby garantovala minimální důchody z těchto fondů. Vysoká regulace a investování do bezpečných instrumentů (nejčastěji do vládních dluhopisů) nevedou k příliš vysokým výnosům. Jednou z nevýhod fondového systému je omezená možnost převést bez penalizace úspory před dosažením důchodového věku do jiné formy úspor (viz Slavík, Rutarová, 2005).

I kdyby byla splněna Aaronova podmínka, stále to nedává úplnou a konečnou odpověď na otázku efektivnosti metod financování důchodů, nebo přesněji, zda a za jakých okolností mezigeneračně pareto-efektivní alokace spotřeby je dosaženo spíše tou či onou metodou. Aaron předpokládal exogenní mzdy a úrokovou míru, takže výsledek platí spíše pro malou otevřenou ekonomiku.

Vážnější je, že možnost dosažení pareto-vského zlepšení nebere v úvahu smíšené systémy (složené zčásti z PAYG a zčásti fondů) nebo měnící se míru důchodových příspěvků. Analýza Aarona se zaměřila na zkoumání stálých stavů, ale nebrala v úvahu transakční náklady celého přechodu a distribuční konflikty mezi generacemi. Důchodové systémy už dávno nejsou jednopilířové, protože důchodové dávky čerpají lidé z různých zdrojů.

Jak správně argumentuje Breyer (1992), při přechodu od PAYG k fondovému systému založenému na soukromých úsporách je obecně nemožné kompenzovat první generaci důchodců za ztrátu, která jim vznikne z opuštění PAYG, aniž by si jiná generace nepohoršila. Volbu mezi různými systémy financování důchodů nelze provádět jen na základě efektivnostního kritéria, ale je třeba vzít v úvahu i rozdělení mezi generace.

Analytické zjištění, že při nepříznivém demografickém vývoji neexistuje způsob „bezbolestné“ důchodové reformy, při níž by si všechny skupiny polepšily, je mimořádně závažné. Např. Zbořil a Kubalčík (2000) slibují, že mladá a střední generace si může při vhodné reformě polepšit, zatímco starší si nepohorší. To je zavádějící. Konflikt mezi generacemi nelze odstranit žádnou geniální důchodovou reformou.

2.2. Fungování průběžného systému

Rovnováha průběžného systému je dána rovnicí:

$$s \cdot w \cdot N = p \cdot D,$$

kde s je příspěvková sazba, w je průměrná mzda, N je počet pracujících, p je průměrná penze a D je počet důchodců. Kombinací těchto parametrů lze vyrovnat průběžný systém. Při nepříznivém demografickém vývoji je možno snížit poměr průměrný důchod/mzda, zvýšit sazbu důchodového pojištění či snížit počet důchodců - např. zvýšením věku pro odchod do důchodu.

PAYG je založen na solidaritě nebo na ekvivalenci. Jde-li o dávkově definovaný systém (PAYG DB), je založen na solidaritě. Jde-li o příspěvkově definovaný systém (PAYG DC), je založen na ekvivalenci. Nárok na důchod je pak dán účastí na důchodovém pojištění, výší výdělku a počtem odpracovaných let, přičemž pojistné se platí z výdělku až do výdělkového stropu. Někdy je důchodový systém kombinací těchto přístupů.

Ačkoli jsou průběžné systémy konstruovány s cílem zajistit společenskou solidaritu od bohatších k chudším, redistribuce mezi generacemi od bohatých k chudým není tak silná, pokud je vůbec nějaká, nebo existuje pozitivní korelace mezi výší celoživotních výdělků a délkou života jedince (Mitchell – Zeldes, 1996). Jejich účinek tak může být dokonce regresivní místo progresivní.

Jak průběžné, tak fondové systémy jsou citlivé na různé typy rizik. Na demografický vývoj jsou citlivější PAYG systémy, protože dříve či později jsou upraveny s cílem snížit deficity důchodových systémů. Riziku kapitálového trhu více podléhá fondový systém: různé penzijní fondy dosahují různé výnosnosti, některé mohou dokonce zkrachovat a vláda bude pravděpodobně hrát roli věřitele poslední instance.

Ne úplně se lze ztotožnit s názorem Bezděka (2000), že většímu politickému riziku podléhá PAYG než systémy fondové. Vláda či parlament mohou rychle změnit podmínky pro důchodové pojištění či spoření. S přechodem na fondový systém není vyloučeno, že budoucí levicová vláda, která se dostane k moci, zpochybní privatizaci důchodového systému a uvalí na střední generaci novou daň.

Slavík a Rutarová (2005) argumentují, že rostoucí objem takto kumulovaných úspor a omezená možnost vlastníků s nimi disponovat bude motivovat stát, aby se jednoho dne rozhodl tyto zdroje zdanit (podobně jako je tomu už dnes u zboží s nízkou elasticitou poptávky - nepřímých daní na alkohol, benzín a tabákové výrobky). Možnost jedince vyhnout se takové dani bude patrně velmi omezená.

Příklon k průběžnému či fondovému systému souvisí s historickou zkušeností. Ve Spojených státech, kde znají vymahatelné právo a fungující kapitálové trhy, může být přirozenější náklonnost obyvatel k fondovému financování. Ve střední Evropě, kde pamatujeme válku, měnové reformy či střídání politických režimů, nemusí být větší důvěra v průběžný systém až tak nepochopitelná.

Lze souhlasit s Vittasem (1998), že neexistuje žádný zázračný důchodový systém. Ať už fondový nebo průběžný, soukromý nebo veřejný, příspěvkově nebo dávkově definovaný – žádný se nedokáže vyhnout problémům černého pasažérství, morálního hazardu, nepříznivého výběru a transakčních nákladů. Tyto problémy postihují všechny typy kontraktů, zvláště závažné jsou v případě důchodových kontraktů překrývajících 60 a více let.

2.3. Dopad obou systémů na úspory

Stárnutí populace má makroekonomické důsledky – dochází ke snížení míry úspor, kapitálové zásoby i růstu a negativně je ovlivněn trh práce. Tyto záporné důsledky nastanou jak v PAYG, tak ve fondovém systému. Lze souhlasit s Holmanem (2002), že ekonomické břemeno vyplývající z demografického stárnutí je do značné míry nezávislé na podobě důchodového systému.

Ačkoli výhodou fondového systému by měla být stimulace úspor, skutečnost může být méně růžová. Většina obhájců fondového systému zdůrazňuje, že tento systém výrazně zvýšil míru úspor, např. v Chile (Schmidt - Hebbel, 1998). To však není vůbec jednoznačné, protože vzestup soukromých úspor v penzijních fondech je vyvážen poklesem ostatních dobrovolných soukromých úspor.

Dopad sociálního pojištění na úspory je sporný. Feldstein (1974) argumentoval, že sociální pojištění oslabuje soukromé spoření a má negativní dopad na ekonomický růst. Naopak fondový systém podle něj přispívá ke zvýšení míry úspor a urychluje hospodářský růst. Spoření do fondů by podle Feldsteina mělo být povinné, protože někteří lidé nejsou dost odpovědní, nebudou si šetřit na důchod a spadli by do sociální sítě.

Barro (1978) naopak vyslovil hypotézu, že v dynastickém modelu rodiny s mezigeneračními transfery bude efekt sociálního pojištění na úspory neutrální. Optimalizující aktéři budou vyrovnávat vládní politiku. Vládní dluh bude v budoucnu vykoupěn vyššími daněmi. Povinný státní penzijní systém nevytváří žádné nové společenské „bohatství“, pouze vytěšňuje dobrovolné soukromé úspory.

Pravdu má spíše Barro, že privatizace státního penzijního systému - pokud je financována zvýšením státního dluhu - nemá sama o sobě žádný vliv na národní úspory: zvýšení soukromých úspor (v povinných penzijních fondech) je plně vytlačeno poklesem veřejných úspor. Jedině pokud by byla reforma alespoň zčásti financována vládní finanční konsolidací, mohly by národní úspory vzrůst.

Jestliže reforma důchodového systému zvýší národní úspory, není to způsobeno změnou způsobu financování (PAYG versus fondový systém), nýbrž provedenou rozpočtovou konsolidací. Ačkoli fondy nahrazují předchozí povinný PAYG, lidé vnímají povinné penzijní fondy jako náhradu za dobrovolné úspory. Dopad zavedení fondového systému na úspory nemusí být pozitivní.

3. Náklady přechodu

V řadě rozvinutých zemí se státní penzijní výdaje pohybují mezi 10-15 % HDP. Protože náklady přechodu jsou nenulové, není úplně snadné použít Aaronovo pravidlo pro volbu mezi průběžným a fondovým systémem. Názor Bulíře (1998), že fondový systém se „zaplatí“ během jedné generace a navíc rozvoj finančního a kapitálového trhu přinese kladné externality stimulující úspory, je příliš optimistický.

Stoupenci přechodu na fondový systém (u nás např. Kreidl, 1998, či Schneider, 1998) nedoceňují náklady přechodu, které v souvislosti s radikální penzijní reformou vznikají. Mezi generací mladých, kteří by vstoupili do nového systému, a generací starších, kteří by ještě zůstali v PAYG systému, existuje tzv. ztracená generace, která by platila dvakrát: na své vlastní důchody i na důchody svých rodičů.

Zatížení této „ztracené generace“ navrhuji autoři řešit vydáním tzv. dluhopisů uznání, které by financovaly celou reformu. Jenže problém je v tom, kdo a kdy by tento dluh splatil. Podle Ricardo-Barroova teoremu ekvivalence (Barro, 1974) budou vládní dluhy - dříve či později - vykoupěny vyššími daněmi. Víra, že by „ztracená generace“ mohla v průběhu svého životního cyklu zvýšit svůj blahobyť, je proto iluzorní.

Předpokládejme, že náklady na přechod budou financovány vydáním dluhopisů uznání ve výši D , tj. navýší stávající státní dluh. Prostředky, které si vláda pro financování přechodu vypůjčí, budou investovány a změní se na úspory v soukromých penzijních fondech. V okamžiku vzniku důchodové „reformy“ se tedy nově akumulovaný kapitál přesně rovná nově vzniklému dluhu D :

$$D = S.$$

Po n letech by při úrokové míře dluh narostl na $D(1+i)^n$, zatímco úspory by se zhodnotily na $S(1+i)^n$. Pokud by se úroková míra z dluhopisů rovnala roční míře zhodnocení prostředků v soukromých penzijních fondech, stále by platilo:

$$D(1+i)^n = S(1+i)^n.$$

Představa, že by vydání dluhopisů uznání mohlo zvýšit celkový blahobyť, je proto iluzorní. Námitkou může být, že úroková míra z vládních dluhů i se nemusí rovnat ročnímu zhodnocení prostředků v penzijních fondech. Optimisté by řekli, že j bude vyšší než i , tj. roční zhodnocení prostředků ve fondech bude vyšší než úroková sazba z dluhu. Ve skutečnosti takový předpoklad nemusí platit.

Ohromné množství volného kapitálu, které se nashromáždí v penzijních fondech, může snížit úrokovou míru (viz Kubíček, 2004). Nárůst vládních deficitů nad snesitelnou úroveň by zase znejistil finanční trhy, které by požadovaly za investování do dluhopisů uznání větší výnos. Ačkoli není a priori jasné, která ze situací nastane, je docela dobře možné, že se průměrná míra z dluhu a roční zhodnocení navzájem vyruší.

Lze souhlasit s Vostatkem (1998), že fondový systém trochu připomíná perpetuum mobile. Máme-li kapitál, můžeme mít výnos z kapitálu. Abychom ho však získali, musíme nejdříve spořit. Buď tedy můžeme udržet relativní peníze v budoucnu, a pak musíme dnes více spořit (a méně spotřebovávat), nebo budeme dnes spotřebovávat stejně jako minulé generace, a pak se musíme smířit s nižšími důchody.

Tvrzení Kreidla (1998), že by systém s vyšší vahou fondového financování mohl přinést vyšší peníze se stejnými odvody, je proto nevěrohodné. Toto zjištění je založeno pouze na statickém porovnání penzí z akumulovaných penzí s důchody z PAYG, přičemž se zcela ignoruje, že lidé budou muset za dluhopisy uznání jednou zaplatit vyššími daněmi (které by snížily běžnou spotřebu), nebo vyšší inflaci (které znehodnotí úspory).

Výpočty implicitního dluhu a jeho srovnávání s dluhem explicitním jsou spíše zavádějící. Za prvé je třeba si uvědomit, že implicitní dluh je fiktivní, tj. je vypočítán jako hypotetický dluh, který by vznikl, kdyby se neměnily parametry průběžného systému. V průběhu času se však parametry měnit budou. Za druhé radikální důchodová reforma s pomocí dluhopisů uznání je ještě horší, nebo• tento implicitní dluh mění v explicitní.

Odhady nákladů na přechod k fondovému systému jsou přitom obrovské. Mají-li současní důchodci pobírat starobní důchod jako dnes a střední generace získat alespoň část penzí z PAYG, pohybují se náklady přechodu od jedné poloviny k dvojnásobku HDP (Jelínek, Schneider, 1997). Ačkoli autoři utěšují, že implicitní dluh v průběžném systému je ještě vyšší, ten je ve skutečnosti fiktivní, zatímco jejich dluh je reálný.

Lze souhlasit s Kreidlem (1998), že mechanické udržení průběžného systému pomocí vyšších daní zcela ignoruje účinky na celou ekonomiku – daňové úniky, nezaměstnanost a distorzi na trhu práce. Výsledkem by bylo zpomalení či zastavení růstu HDP a mezd. O to více však překvapuje jeho řešení důchodové reformy pomocí dluhopisů uznání, které by měly prakticky stejný účinek, nebo• by jednou musely být splaceny.

A• se to komu líbí nebo ne, současná mladá a střední generace se ze své odpovědnosti za důchodovou reformu nemůže zříci. Bud' ji zaplatí v podobě vyšších daní dnes, nebo vyššími daněmi v budoucnu. Představa, že se může ze své odpovědnosti vylhat, nebo dokonce dosáhnout vyšších penzí, je nerealistická. Žádná reforma penzijního systému nemůže principiálně vyřešit tento základní problém mezigeneračního konfliktu.

Lze proto jen obtížně souhlasit s názorem Holzmanna (1997), že cílem důchodové reformy je provést paretové zlepšení. K pareto-efektivnímu posunu by došlo v situaci, kdy by si alespoň nějaká skupina mohla polepsit, aniž by si jiná skupina pohoršila. To však lze jen obtížně naplnit při nepříznivém demografickém vývoji, při němž si nevyhnutelně relativně pohorší všechny generace.

Pravdu má Bezděk (2001), že úspěšná opatření v penzijním systému vedou ke zhoršení životní úrovně budoucích penzistů ve srovnání s dnes platným stavem. Pokud chce dnešní střední a mladá generace udržet životní úroveň ve starším věku, bude muset dnes omezit svou spotřebu. Pokud lidé optimalizují spotřebu ve dvou obdobích (produktivním a postproduktivním), jejich celkový blahobyt se proto nezvyší.

To samozřejmě nevylučuje, že konkrétní jedinci, kteří jsou dost prozíraví a budou si spořit na důchod dostatečné množství prostředků, se budou na odpočinku těšit stejným, nebo dokonce vyšším relativním důchodem než jejich rodiče. Celkově však každá generace díky současné krizi penzijního systému bude muset něco obětovat – bude méně spotřebovávat v produktivním období, nebo v důchodu. Žádný oběd není zadarmo.

Lze souhlasit s názorem Schneidera (1998), že stárnutí populace bude mít v příštích dvaceti letech negativní dopad na hospodářský růst, že bude docházet k poklesu investic a reálných mezd v důsledku daní potřebných na financování důchodů. Jeho odhad zvýšení ekonomického potenciálu o 0,5 % HDP díky fondovému systému je však spíše spekulativní. I při zavedení fondového systému by ekonomika nesla náklady demografického stárnutí.

Tvrzení Kotlikoffa (1996) o pozitivním dopadu privatizace důchodového systému na hospodářský růst je proto sporný. Pokud by reformu doprovázela rozpočtová konsolidace, mohl by mít pro dlouhé období pravdu. Zvýšení zadlužení plynoucí z reformy však bude mít opačný efekt. Příliš krátké časové řady neumožňují jednoznačně prokázat vazbu mezi důchodovou reformou a hospodářským růstem.

Ačkoli Gramm (1998) rovněž podporuje privatizaci důchodového systému, jeho návrh reformy je realističtější než Kotlikoffův. Pro přechod si nepůjčuje, nýbrž zavádí zvláštní sazbu pro spoření a sazbu sociálního pojištění v USA nechává nezměněnou až za rok 2060. Netváří se tedy, že mladá a střední generace zachrání svou životní úroveň, ale přistupuje k reformě transparentněji a odpovědněji.

4. Důchodová reforma v ČR

Ve čtvrté části načrtne základní model důchodové reformy v ČR, jak vyplývá z předchozí analýzy. Nastíníme jednak základní filozofii, jednak konkrétní provedení, které

upřednostňuje spíše evoluční než revoluční přístup. Vycházíme přitom ze základních parametrů nového důchodového systému, které vycházejí z výpočtů Bezděka (2000), aktualizovaných při práci výkonného týmu pro důchodovou reformu.

4.1. Základní filozofie

Člověk se může zajistit na stáří třemi způsoby. Za prvé může odložit současnou spotřebu a vytvářet soukromé úspory (peněžní depozita, akcie, dluhopisy a soukromé penze). Za druhé se člověk může zajistit na stáří tím, že zplodí a vychová odpovědné děti (Loužek, 2004). Když jsou děti mladé, rodiče jim zajišťují jídlo, ošacení a vzdělání. Když děti vyrostou, vracejí rodičům dary v podobě peněžních či materiálních transferů. Za třetí se člověk účastní programu sociálního pojištění.

Je chybné, když se debata o zajištění ve stáří neustále soustřeďuje pouze na třetí část. Ta by neměla být ve svobodné společnosti dominantním, a už vůbec ne jediným zdrojem zajištění ve stáří. Státní penze budou v příštích desetiletích klesat ve všech zemích, které zaznamenávají nepříznivý demografický vývoj. Tento poznatek je platný bez ohledu na typ důchodové reformy, kterou země projde.

Transformačním procesem v první polovině 90. let byl vytvořen důchodový systém založený na dvou pilířích: povinném systému důchodového pojištění, v němž je uplatňován princip sociální solidarity a jehož financování je průběžné, a dobrovolném penzijním připojištění se státním příspěvkem, který je koncipován jako individuální spoření a je založen na kapitálovém financování.

V nedávných letech vznikla při ministerstvu financí skupina, která vypočítala bilanci důchodového systému podle variant, které předložily politické strany. Mezi demokratickými politickými stranami převládl názor, že důchodový systém je třeba reformovat. Návrhy jednotlivých stran se však liší. Zatímco např. ODS předložila koncept rovného důchodu, ČSSD doporučuje švédský model s fiktivními účty.

Švédský model s fiktivními účty, který více váže vyplácené penze na zaplacené příspěvky, je spíše kosmetickou změnou. Ačkoli je tato změna krokem k větší adrešnosti, je otázkou, proč by si lidé měli platit příspěvky do PAYG a ne rovnou do soukromých fondů. PAYG by měl zajišťovat solidaritu, dobrovolné spoření naopak zohledňovat příjmy a výkonnost poplatníka (viz Mach, 2005).

Mnoho autorů volá po privatizaci důchodového systému. Je však třeba se rozhodnout, zda bychom jej měli privatizovat úplně, či částečně. Úplná privatizace, která by znamenala ztrátu jakéhokoli životního minima garantovaného státem, je stěží představitelná. Není pravděpodobné, že ve střední Evropě či jinde na Západě by byli lidé ochotni provést tak radikální změnu v uvažování. Proto se v dnešní ČR nabízí postupná privatizace.

Ideou reformy zůstává omezení závislosti občanů na státu, která v minulosti stále byla a dnes ještě je nadměrná. Role státu se oproti minulému režimu změnila a je ji třeba přesněji definovat. Je třeba vytvořit podmínky pro to, aby lidé vlastními silami a přičiněním řešili stále více sociální problémy, situace a události. Na druhé straně stát má zasahovat tam, kde občan vlastními silami ani silami rodiny nestačí.

Většina zemí OECD již delší dobu má dvoupilířový důchodový systém, který se skládá ze státního PAYG a soukromých, dobrovolných penzijních plánů. Soukromé

penzijní fondy mají ve většině zemí OECD dlouhou tradici, ale na striktně dobrovolné bázi. Doporučení Světové banky v podobě třípilířového systému jsou sporná. Modelem proto zůstává kombinace státního důchodu a soukromého spoření.

Myšlenka, že by lidé měli diverzifikovat svá důchodová portfolia, aby se nespolehali jen na státní pilíř, je správná. Nelze však souhlasit s názorem, aby spoření do penzijních fondů bylo povinné. V míře, v jaké je zajištění ve stáří veřejným zájmem, jej má garantovat stát. V míře, v jaké je soukromým zájmem, se o něj musí postarat každý jedinec. Povinné příspěvky do soukromých penzijních fondů jsou však filozoficky nekonzistentní.

4.2. Evoluční pojetí

Provádět důchodovou revoluci má smysl jen při změně sociálně-politických faktorů, které penzijních systém ovlivňují. Protože nepředpokládáme tak razantní posun v preferencích většiny obyvatel ČR, nabízíme pozvolnou, nikoli radikální proměnu důchodového systému. Takový návrh je ekonomicky smysluplnější, ale dokonce i politicky průchodnější.

Lámat hůl nad průběžným systémem je předčasné. Průběžné systémy jsou citlivé na změny parametrů – poměru důchod/mzda, sazby důchodového pojištění a věku pro odchod do důchodu. Lze souhlasit s Chandem a Jaegerem (1996), že kombinací změn parametrů průběžného systému lze vyrovnat i nejzoufalejší případy. Česká republika by měla využít unikátní příležitosti a v horizontu desetiletí postupně stlačovat poměr státní důchod/mzda.

Tabulka

Vývoj podílu státní důchod/průměrná mzda

Rok	Průměrný důchod (Kč)	Podíl k hrubé mzdě (%)
1993	3013	47,0
1994	3013	44,4
1995	3767	43,8
1996	4592	43,5
1997	5131	45,3
1998	5559	45,9
1999	5894	45,2
2000	6277	44,2
2001	6793	43,4
2002	6819	43,5
2003	7062	42,1
2004	7227	39,9
2005	7693	40,7
2006	8000	40,0

Pramen: MPSV, rozpočtový výhled.

Z tabulky je vidět, že postupné snižování podílu státní důchod/průměrná mzda je reálným procesem již přes patnáct let. Nemělo by tedy být žádnou tragédií, pokud by tento

podíl dále klesal až na 30 % v roce 2030 či 20 % v roce 2050. Toto pozvolné snižování váhy průběžného systému lze zajistit indexací důchodů podle cen, nikoli podle vývoje nominálních mezd (viz Holman, 2002).

Valorizace důchodů podle cen není žádná tragédie. Prakticky nikde na světě se plná mzdová indexace nevyskytuje. V praxi jsou penze valorizovány podle cen, nebo podle kombinace cen a mezd. Tento pasivní přístup může českému důchodovému systému hodně ulehčit. Současně je třeba podporovat občany, aby spořili na stáří. Občané by měli vědět, že když si nebudou spořit na stáří, budou mít životní úroveň pouze na úrovni životního minima.

Toto evoluční, nikoli revoluční řešení krize důchodového systému je kompromisem mezi dvěma krajnostmi: nedělat nic a propadat se do stále hlubších deficitů a naproti tomu radikální reforma se stejným důsledkem. Pokud v krátkém a středním období nedojde k radikální proměně politických preferencí obyvatel (což není pravděpodobné), je možné shodnout se alespoň na kompromisu: měnit parametry průběžného systému s cílem pozvolna snižovat jeho váhu na zajištění ve stáří.

Samozřejmě je nutné dále hledat úspory v rámci stávajícího systému. Problematický je např. souběh důchodu a příjmu z pracovní činnosti. Za úvahu stojí zrušení vdovských a vdoveckých důchodů, které se zdají být v dnešní době překonané – tím spíše, že přeživší partner zdědí soukromé penzijní úspory druhého partnera. Více než 30 % důchodových dávek pochází z jiných oblastí než starobní penze. Omezit je třeba předčasné odchody do důchodu.

Pokračovat je nutno ve zvyšování věkové hranice i po roce 2007 pro muže a ženy až na 65 let, možná i více. Když se americký důchodový systém dostal v 70. letech do krize, zvýšila vláda věk pro odchod do důchodu ze 65 na 67 let. Dnes existují v USA návrhy posunout důchodový věk až na 70 let. Střední délka života se i v ČR stále prodlužuje, což svědčí o tom, že lidé v pozdějším věku jsou zdravější a výkonnější než v minulosti.

Příspěvek na sociální pojištění by zůstal zachován na současné úrovni (ale bez vzniku dodatečných dluhů). Kdyby se průběžný systém vyrovnával pomocí zvýšení sazby důchodového pojištění, přispívalo by to k vyšší nezaměstnanosti. Další navýšení sazby důchodového pojištění by oslabilo podněty k investování, vyvolalo distorze na trhu práce a zpomalovalo hospodářský růst.

Na druhé straně však náš návrh nepočítá ani s dalším snížením odvodů na sociální pojištění, jakkoli např. contracting-out, kdy první část důchodového systému jde do státního důchodového systému a druhá polovina na soukromé účty, působí sympaticky. Výhrada vůči tomuto řešení není principiální, ale odmítá dluhové financování této operace. Bude-li úleva na důchodovém pojištění jednou vyvážena vyššími daněmi, nemá smysl.

Navrhovaná reforma je založena na novém „mezigeneračním kontraktu“: starší generace bude mít o něco nižší relativní důchody než generace předchozí a střední a mladá generace omezí spotřebu v produktivním věku (buď kvůli vyšším daním, nebo proto, že si budou spořit do soukromých fondů). V konečném důsledku se náklady stárnutí na penzijní systém rozdělí mezi starší, střední i mladší generaci.

Z výpočtů výkonného týmu pro důchodovou reformu (www.reformaduchodu.cz) vyplývá, že samotným prodlužováním věku pro odchod do důchodu pro muže i ženy na 65 let by se zmínil implicitní dluh v PAYG do roku 2100 ve výši 250 % HDP o 100 %

HDP. Indexace důchodů podle cen by implicitní deficit do roku 2100 zmírnila rovněž o 100 % HDP, a to dokonce při zachování poměru důchod/průměrná mzda na slušné úrovni 35 % do roku 2100.

To znamená, že kombinací obou těchto metod lze odstranit kumulovaný schodek důchodového systému do roku 2100 na 50 % HDP. Tento deficit je nezanedbatelný, nicméně v kontextu ostatních čísel neastronomický. Lze jej zmírnit, či úplně vyrušit postupným snižováním poměru důchod/mzda – např. na 30 %. V rezervě přitom zůstává další zvyšování důchodového věku nad 65 let.

Privatizace důchodového systému je inspirativní, ale neměla by probíhat za cenu zadlužování budoucích či současných generací. Přeměna toliko implicitního dluhu v explicitní vyvolá obavy investorů. Při provádění důchodové reformy je proto lepší upřednostňovat strategii rozpočtové konsolidace (namísto financování dluhem), která jediná dokáže zvýšit soukromé úspory a podpořit ekonomický růst.

5. Závěr

Důchodový systém v mnoha zemích se dostal do vážné krize. Jeho bankrot by byl tragédií, ne nepodobnou tragédii prožité za tzv. Velké deprese. Věřit, že za stávajícího průběžného systému by se lidé mohli dočkat podobně vysokých důchodů, jako měla generace našich rodičů, by bylo neodpovědné. Stejně tak je však neodpovědné si představovat, že fondový systém odstraní mezigenerační konflikt, před nímž stojíme.

Podle Aaronova pravidla by zavedení fondového systému mělo být výhodnější, pokud je výnos soukromých penzijních fondů vyšší než součet míry růstu populace a průměrných mezd. V praxi je však aplikace tohoto pravidla obtížnější, protože existují nenulové náklady přechodu mezi oběma systémy. Náklady demografického stárnutí dopadnou na produktivní a neproduktivní generaci - bez ohledu na typ důchodového systému.

V současné době ovládají politickou debatu o penzijní reformě směry, které jsou sice politicky protichůdné, ale mají jedno společné: řeší důchodový problém pomocí zadlužování. Jedna část politického spektra je příliš laxní v úpravě parametrů průběžného systému, čímž vrhá systém do hlubokých deficitů. Druhá část upřednostňuje radikální reformu, která by však byla financována opět zvýšením státního dluhu.

Článek ukázal, že obě řešení skrývají vážná úskalí. Skutečná reforma by měla být rozpočtově neutrální, tj. nevytvářet nové důchodové schodky – a• už explicitní, nebo implicitní. Proto by měla postupně upravovat parametry průběžného systému. V současné době se nabízí zvyšování věku pro odchod do důchodu a snižování podílu průměrný důchod/mzda.

Literatura

- Aaron, H. J.:** The Social Insurance Paradox: Canadian Journal of Economics and Political Science, 32, 1966, s. 371-74.
- Andrews, E. S., Rashid, M.:** The Financing of Pension Systems in Central and Eastern Europe. An Overview of Major Trends and their Determinants, 1990-1993, World Bank Technical Paper No. 339, 1996.
- Baldwin, S., Falkingham, J.:** *Social Security and Social Change. New Challenges to the Beveridge Model*, New York, Harvester Wheatsheaf 1994.

- Barr, N.:** Reforming Pensions – Myths Truths, and Policy Choices, WP No. 139, Washington, IMF 2000.
- Barrientos, A.:** *Pension Reform in Latin America*, Aldershot - Singapore - Sydney, Ashgate 1998.
- Barro, R.J.:** Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, 82, 1974, s. 1095-1117.
- Barro, R.:** *The Impact of Social Security on Private Savings?* Washington, American Enterprise Institute 1978.
- Becker, G., Barro, R.:** A Reformulation of Economic Theory of Fertility, *Quarterly Journal of Economics*, 103, 1988, s. 1-26.
- Bental, B.:** The Old Age Security Hypothesis and Optimal Population Growth, *Journal of Population Economics*, 1, 1989, č. 4, s. 285-301.
- Bezděk, V.:** O jednom z možných scénářů reformy penzijního systému v ČR (polemika), *Politická ekonomie*, 2001, č. 2, s. 241-250.
- Bezděk, V.:** *Penzijní systém obecně i v kontextu české ekonomiky I, II*, Praha, ČNB 2000.
- Bonoli, G.:** *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press 2000.
- Breyer, F.:** On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systeme, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145, 1989, s. 643-658.
- Breyer, F.:** The Political Economy of Intergenerational Redistribution, *European Journal of Political Economy*, 10, 1994, s. 61-84.
- Browning, E.K.:** Why the Social Insurance Budget Is Too Large in a Democracy, *Economic Inquiry*, 13, 1975, č. 3, s. 373-388.
- Buchanan, J.M.:** Social Security Survival – A Public-Choice Perspektive, *The Cato Journal*, 3, 1983, č. 2, s. 339-353.
- Bulíř, A.:** Budoucnost penzijního systému v ČR, *Finance a úvěr*, 1998, č. 1, s. 1-5.
- Cigno, A.:** Intergenerational Transfers without Altruism, *European Journal of Political Economy*, 9, 1993, s. 505-518.
- Coulter, F., Heady, Ch., Lawson, C., Smith, S.:** Social Security Reform for Economic Transition. The Case of the Czech Republic, *Journal of Public Economics*, 66, 1997, č. 2, s. 313-326.
- Feldstein, M.:** Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, *Journal of Political Economy*, 82, 1974, č. 5, s. 905-27.
- Feldstein, M.:** The Missing Piece in Policy Analysis – Social Security Reform, *American Economic Review – Papers and Proceedings*, 86, 1996, č. 2, s. 1-14.
- Feldstein, M.:** Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare? NBER Working Paper 5281, Cambridge, MA 1995.
- Fenge, R.:** *Pareto-efficiency of the Pay-As-You-Go Pension System with Intragenerational Fairness*, Magdeburg, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg 1995.
- Friedman, M.:** Speaking the Truth About Social Security Reform, Briefing Papers, CATO Institut, April 1999.
- Gokhale, J., Raffelhüschen, B.:** Population Aging and Fiscal Policy in Europe and the United States, Center for Economic Studies, Working Paper No. 237, 2000.
- Gramm, P.:** Investment-Based Social Security, Policy report 220, Dallas, National Center for Policy Analysis 1998.
- Holman, R.:** *Osobní účty ve zdravotním a penzijním pojištění*, Praha, CEP 2002.
- Holman, R. a kol.:** *Studie k reformám zdravotního a penzijního pojištění*, Praha, VŠE 2005.
- Holzmann, R.:** Pension Reform in Central and Eastern Europe – Necessity, Approaches, and Open Questions, Europa-Institut Saarbruecken Research Paper 9701, 1997.
- Chand, S.K., Jaeger, A.:** Aging Populations and Public Pension Schemes, IMF Occasional Paper, č. 147, Washington, D.C., 1996.
- Jelinek, T., Schneider, O.:** *Penzijní reforma v ČR – miliardy ve hře*, Praha, Občanský institut 1997.
- Jensen, E.R.:** An Econometric Analysis of the Old-Age Security Motive for Childbearing, *International Economic Review*, 31, 1990, č. 4, s. 953-968.
- Ježek, M.:** A Microanalysis of Pension Reform – To Switch or Not to Switch in the Czech Republic? *Finance a úvěr*, 2003, č. 11-12, s. 510-538.
- Klaus, V.:** Poznámky k dnešnímu důchodovému systému a k jeho potřebné změně. In: *Ekonomika, právo a politika*. Sborník CEP č. 2/2000, s. 79-82.
- Klimentová, J.:** Reforma důchodového pojištění 1989-96 a současné problémy systému, *Finance a úvěr*, 1998, č. 1, s. 23-35.

- Kornai, J.:** Občan a stát – reforma systému sociálního zabezpečení, *Politická ekonomie*, 1998, č. 3, s. 347-359.
- Kotlikoff, L.J.:** Privatizing Social Security at Home and Abroad, *American Economic Review*, 86, 1996, č. 2, s. 368-372.
- Kreidl, V.:** Penzijní reforma v ČR, *Finance a úvěr*, 1998, č. 1, s. 36-54.
- Kreidl, V.:** Reforma penzijního systému, *Politická ekonomie*, 1997, č. 6, s. 836-861.
- Kubiček, J.:** Fondový penzijní systém v konvergující ekonomice, *Finance a úvěr*, 54, 2004, č. 11-12, s. 478-499.
- Loužek, M.:** Má důchodová reforma se zadlužením smysl? In: Holman, R. a kol.: Studie k reformám zdravotního a penzijního pojištění, Praha, VŠE 2005, s. 101-122.
- Loužek, M.:** Populační ekonomie, Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2004.
- Mach, P.:** Rovný důchod jako alternativa dnešnímu důchodovému systému. In: Holman, R. a kol. (2005), s. 123-139.
- Mitchell, O.S., Zeldes, S.P.:** Social Security Privatization – a Structure for Analysis, *American Economic Review*, 86, 1996, č. 2, s. 363-367.
- Neumann, M.:** *Möglichkeiten zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Vorsorgemassnahmen*, Tübingen, J. C. B. Mohr 1986.
- Peters, W.:** Public Pensions, Family Allowances and Endogenous Demographic Change, *Journal of Population Economics*, 8, 1995, s. 161-183.
- Ribhegge, H.:** The Controversy between the Pay-As-You-Go System and the Fully Funded System on Old-Age Security. In: Müller, K., Ryll, A., Wagener, H.J. (eds.): *Transformation of Social Security – Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg, Physica 1999, s. 61-77.
- Rutarová, R., Slavík, M.:** Simulace vývoje výdajů a příjmů důchodového systému ČR do roku 2050, *Politická ekonomie*, 2005, č. 2, s. 203-221.
- Schmidt-Hebbel, H.:** Does Pension Reform Really Spur Productivity, Savings, and Growth? Working Papers Central Bank of Chile 33, 1998.
- Schneider, O.:** Dynamický model důchodové reformy v ČR, *Finance a úvěr*, 1998, č. 1, s. 55-65.
- Siebert, H., Feldstein, M.:** *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago, University of Chicago Press 2002.
- Sinn, H.-W.:** Pension Reform and Demographic Crisis. Why a Funded System is Needed and Why It Is Not Needed. Working Paper No. 195, München, Center for Economic Studies 1999.
- Slavík, M., Rutarová, R.:** Příspěvek do diskuse o reformě penzijního systému, *Politická ekonomie*, 2005, č. 3, s. 349-368.
- Vittas, D.:** Švýcarský Chilepur – vzor pro penzijní reformy? *Finance a úvěr*, 1998, č. 1, s. 76-88.
- Vostatek, J.:** Penzijní reforma a systém sociálního zabezpečení, *Finance a úvěr*, 1998, č. 1, s. 66-75.
- Weizsäcker, R. K. von:** *Bevölkerungsentwicklung, Rentefinanzierung und Einkommensverteilung*, Berlin - Heidelberg - New York, Springer 1993.
- Weizsäcker, R. K. von:** Population Aging and Social Security – A Politico-Economic Model of State Pension Financing, *Public Finance*, 45, 1990, č. 3, s. 491-509.
- Werding, M.:** The Pay-as-you-go Mechanism as Human Capital Funding. The „Mackenroth hypothesis“ Revisited. Diskussionsbeiträge Nr. V-7-98, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Passau 1998.
- Zbořil, R., Kubalčík, J.:** O jednom z možných scénářů reformy penzijního systému v ČR, *Politická ekonomie*, 2000, č. 4, s. 557-568.

HAS PENSION REFORM WITH INDEBTEDNESS A SENSE?

Marek Loužek, Center for Economics and Politics, Politických vězňů 10, CZ – 110 00 Praha 1 (e-mail: louzek@post.cz).

Abstract

The paper is concerned with pension reform in the Czech Republic and abroad. It argues against two opinions: on the one hand, that it is not necessary to do anything, and on the other hand, that a mandatory funded system should be implemented. Both approaches are false, because of creating overwhelming explicit debts. The author recommends an evolutionary approach founded upon decreasing of PAYG in combination with voluntary savings.

Keywords

Pension reform, social insurance, endogenous fertility, transition, Ricardo-Barro-hypothesis

JEL Classification

J26, D02, D91, H62