

NÁVRH DŮCHODOVÉ REFORMY V ČR

Jaroslav Pilný

Ústav ekonomie FES UPa

Analýza současného stavu

Současný základní důchodový systém je při splnění stanovených předpokladů povinný pro všechny ekonomicky aktivní osoby, přičemž zvláštní zvýhodnění v placení pojistného jsou zavedena pro osoby samostatně výdělečně činné. V systému povinného důchodového pojištění založeném na průběžném financování je uplatňována mezigenerační solidarita, jejíž rozsah je hodnocen jako nadměrný. Důsledkem vysoké příjmové redistribuce, ale také redistribuce skupinové (zvýhodnění OSVČ) je nízká diferenciací důchodů a oslabený princip ekvivalence (viz. tabulka č. 1).

Tabulka č. 1: Podíl starobního důchodu k hrubé mzdě

Hrubá mzda		Výše důchodu v Kč měsíčně ¹⁾	Podíl v %
Násobek průměru	Absolutně v Kč		
0,5	6 329	5 098	80,5
0,7	8 861	5 554	62,7
1,0	12 658	6 239	49,3
1,5	18 987	6 802	35,8
2,0	25 316	7 182	28,4

¹⁾ Výše důchodu k 1/2000 při 40 letech pojištění.

Pramen: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2001

Relace důchodu ke mzdě klesá ze 62,7 % při mzdě na úrovni 0,7 násobku průměrné mzdy až na 40,4 % při 1,3 násobku průměrné mzdy. Pokud však mzda dosáhne úrovně 2 násobku průměrné hrubé mzdy, starobní důchod bude činit pouze 28,4 % mzdy. Z toho vyplývá, že vazba mezi zaplaceným pojistným a výší dávek je v současném systému velmi oslabena. Zejména po roce 1990 se projevuje výrazná tendence k nivelizaci - jednotnému důchodu (zatímco v roce 1980 mělo 50 % starobních důchodců důchod v intervalu 0,7 - 1,3 násobku průměrného důchodu, v roce 1999 již pouze v intervalu 0,9 - 1,1 násobku průměru), která je výsledkem zavedení základní jednotné výměry důchodů a jejího zvyšujícího se podílu na celkové výši důchodu v důsledku valorizací důchodů od roku 1994.

Stále se zvyšující podíl základní výměry důchodu na celkovém důchodu měl výrazný nivelizační vliv i v rámci ostatních druhů důchodů. Zvyšování základní výměry na celkové výši důchodu vede k neúměrnému posílení solidarity v oblasti příjmů a současně ovlivňuje výhodnost a tím zvyšující se počty nově přiznávaných částečných invalidních a předčasných starobních důchodů (viz. tabulka č. 2). V zájmu řešení nivelizačního procesu byly proto při zvýšení důchodů v roce 1998 zvýšeny pouze procentní výměry důchodů, neboť další zvyšování základní výměry by mimo jiné vedlo i ke zpochybnění významu vlivu doby pojištění a zaplaceného pojistného.

Dlouhodobý vývoj základního systému povinného důchodového pojištění

Hodnocení dlouhodobého vývoje současného systému povinného důchodového pojištění se provádí na základě příspěvkové sazby potřebné na krytí výdajů na důchody a administrativních výdajů („cost rate“) v rámci modelu vypracovaného MPSV. Model umožňuje dlouhodobé projekce základních parametrů důchodového pojištění, kterými jsou:

- míra závislosti systému,
- relace důchodu k výdělku, ze kterého se platí pojistné,
- úspěšnost výběru pojistného (poměr skutečně vybraného a předepsaného pojistného),
- administrativní výdaje (vyjádřené v procentech příjmů z pojistného).

Finanční rovnováha důchodového systému nastává tehdy, jestliže platí vztah:

$$\text{příspěvková sazba} = \frac{\text{míra závislosti systému} \times \text{relace důchodu k výdělku}}{\text{úspěšnost výběru pojistného} \times (1 - \text{administrativní výdaje})}$$

Vývoj těchto základních parametrů je ovlivněn vývojem následujících faktorů:

1) Demografický vývoj

MPSV vychází z demografické projekce zpracované Českým statistickým úřadem do roku 2030 (střední varianta), která obsahuje 3 základní předpoklady. Prvním předpokladem je mírný růst úhrnné plodnosti (průměrný počet dětí, které se narodí jedné ženě za celé její reprodukční období) z 1,14 v roce 2001 na úroveň 1,5 v roce 2030. Dále pak bude pokračovat vzestupná tendence naděje dožití u mužů ze 71,3 let v roce 1999 na 75,2 let v roce 2030 a u žen ze 78,2 na 81,5 let. Na konci prognózovaného období se očekává zvýšení migračního salda z 7,5 tis. osob v roce 1999 na 15 tis. osob.

Střední varianta předpokládá snížení celkového počtu obyvatel na 9,7 mil. v roce 2030. Mnohem závažnější je však proces **demografického stárnutí**, který bude zrychleným tempem pokračovat v dalších desetiletích.

Tabulka č. 3: Vývoj věkové struktury obyvatelstva v ČR v letech 2000 - 2030

Rok	Počet obyvatel v tis.	Věková skupina v %		
		0-14	15-64	65+
2000	10 268	16,2	70,0	13,8
2005	10 247	14,6	71,0	14,4
2010	10 244	13,7	70,1	16,2
2015	10 200	13,9	67,0	19,1
2020	10 098	13,7	64,7	21,6
2025	9 927	13,1	64,0	22,9
2030	9 691	12,4	63,5	24,1

Pramen: Šimek, M.: Populační prognóza ČR do roku 2030. Demografie, 3/2000

2) Ekonomická aktivita a nezaměstnanost

Nepříznivý vývoj míry ekonomické aktivity ve věkové skupině 55 - 64 způsobený výhodnými podmínkami pro odchod do předčasného důchodu se zastaví v roce 2001 a od roku 2003, kdy začne klesat i míra nezaměstnanosti, do roku 2007 se bude ekonomická aktivita v této věkové kategorii zvyšovat.

3) Ekonomický růst

Ekonomický růst je odhadován na základě vývoje zaměstnanosti a růstu produktivity práce. V současné době produktivita práce v ČR činí 72 % úrovně produktivity práce v EU. Předpokládá se, že v roce 2020 dosáhne úrovně EU. Koncepce penzijní reformy byla vypracována pro období let 2000 - 2030 na základě určitých předpokladů o vývoji základních parametrů důchodového systému a dalších veličin, jejichž přehled je uveden v tabulce č. 4.

Tabulka č.4: Předpoklady vývoje vstupních parametrů

Rok	Meziroční růst		Nezaměstnanost (%)	Úspěšnost výběru pojistného ¹⁾ (%)	Stanovená příspěvková sazba (%)	Administrativní výdaje (% příjmů z pojistného)
	HDP reálné (%)	Mzdy reálné (%)				
2000	4,0	3,8	8,9	95,2	26,0	1,6
2005	4,0	3,8	8,6	95,0	26,0	3,0
2010	4,0	3,8	7,6	95,0	26,0	3,0
2015	3,0	3,4	6,5	95,0	26,0	3,0
2020	1,3	1,9	6,5	95,0	26,0	3,0
2025	1,3	1,9	6,5	95,0	26,0	3,0
2030	1,3	1,9	6,5	95,0	26,0	3,0

¹⁾ podíl předepsaného a vybraného pojistného

Pramen: Český statistický úřad, Ministerstvo financí, 2001

Míra závislosti v důchodovém pojištění

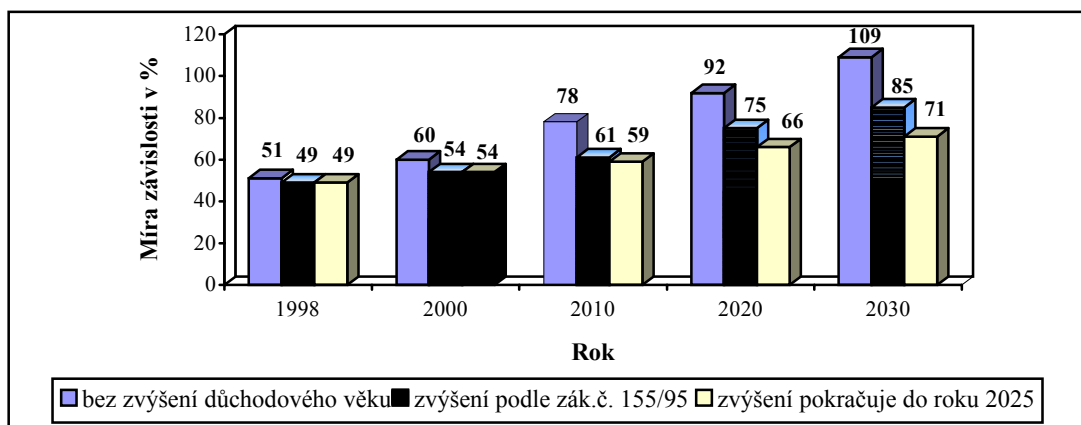
Míra závislosti definovaná jako podíl počtu důchodců a plátců pojistného zásadním způsobem dlouhodobě ovlivňuje vyrovnanou finanční bilanci průběžně financovaného důchodového systému. V důsledku očekávané deformace věkové struktury české populace a pokračující nízké úrovni plodnosti se bude tento ukazatel ve sledovaném období výrazně zvyšovat, resp. poroste počet důchodců zatímco počet pojištěnců se bude snižovat.

Z celkového počtu důchodců činí téměř **74 % starobních důchodců**, jejichž razantní růst je způsoben mimo jiné také výhodnými podmínkami pro odchod do předčasného starobního důchodu. Právě tyto podmínky způsobily, že pozitivní vliv zvyšování důchodového věku na vyrovnanost důchodového systému byl téměř zcela eliminován.

V současné době (přijetím zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) se důchodový věk ročně zvyšuje o 2 měsíce pro muže a 4 měsíce pro ženy a v roce 2007 bude činit 62 let pro muže a 57 - 61 let pro ženy podle počtu vychovaných dětí. V roce 2000 připadá na 1 důchodce 1,9 pojištěnců, v roce 2030 se počet pojištěnců na 1 osobu v poproduktivním věku sníží na 1,2 osoby. Pokud bychom důchodový věk nezvyšovali, v roce 2030 by se na financování starobního důchodu pro 1 důchodce podílelo pouze 0,9 plátců pojistného.

Postupný posun věkové hranice nároku na starobní důchod (1996 - 2007) alespoň **dočasně ztlumí** nárůst počtu starobních důchodců. Podle prognóz Českého statistického úřadu se však v roce 2007 výrazně projeví další vzestup obyvatel v poproduktivním věku, proto se uvažuje o možnosti zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu až do roku 2025. Porovnání těchto tří možností znázorňuje graf č. 1.

Graf č. 1: Vývoj míry závislosti v důchodovém systému



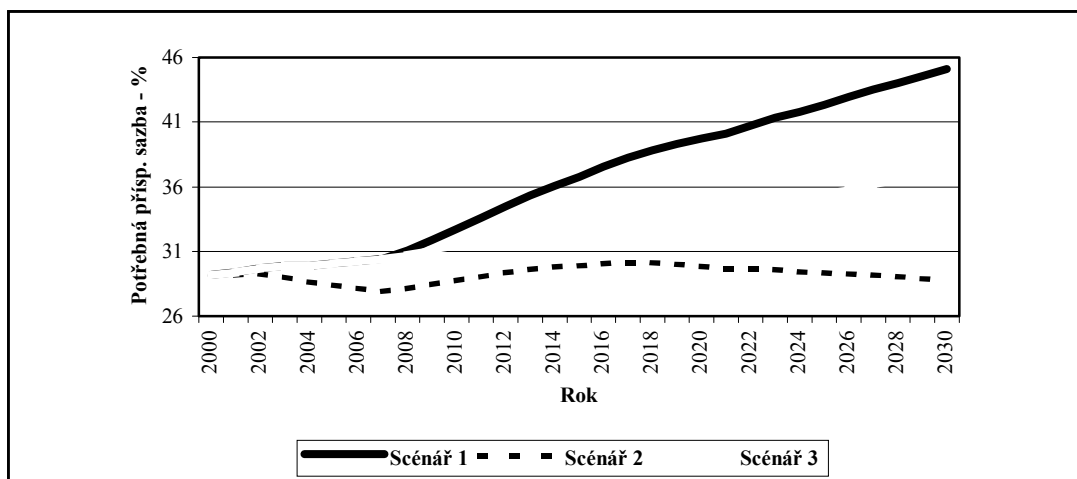
Pramen: MPSV ČR, 2001.

Výhoda státem spravovaného průběžně financovaného důchodového systému spočívá v tom, že by pomocí úprav parametrů důchodového systému měl překonat nepříznivý demografický vývoj. V rámci důchodové reformy byly zpracovány 3 varianty dlouhodobého vývoje na základě prodlužování věku odchodu do důchodu a různých způsobů valorizace. V současnosti se důchody zvyšují při růstu indexu spotřebitelských cen o 5 % a to o nejméně 70 % nárůstu indexu spotřebitelských cen a jednou za dva roky o třetinu růstu reálných mezd.

Cílem valorizace podle cen je zachovat reálnou hodnotu důchodu a tím zabránit poklesu jeho kupní síly (jde o minimální hranici úprav). Cílem valorizace podle mezd je zabezpečit proporcionální vývoj důchodů a mezd. Pokud reálné mzdy rostou, pak tento způsob valorizace zajišťuje i růst kupní síly, resp. životní úroveň důchodců. Jsou navrhovány tyto základní varianty:

1. Důchodový věk se bude zvyšovat podle platné právní úpravy. Důchody porostou tak, aby byla zachována relace důchodu ke mzdě na úrovni 45 %. Důchody budou valorizovány plně podle cen a o 3/4 růstu reálné mzdy.
Pokud by měl být systém v daném období vyrovnaný, bylo by nutné zvyšovat příspěvkovou sazbu až na 45 % hrubé mzdy v roce 2030.
2. Důchodový věk se bude zvyšovat podle platné právní úpravy. Důchody se budou zvyšovat podle cen, tzn. reálná hodnota důchodu jen mírně poroste v důsledku mezigenerační směny (průměrná výše starobních důchodů roste, protože zanikají starší důchody, které jsou nižší než nově přiznávané).
Jde o variantu, která místo zvyšování odvodů z mezd volí pokles podílu důchodů ke mzdě. Šlo by o velmi výrazný pokles, ze současných 45 % na 29 % hrubé mzdy. V tomto případě by v roce 2030 potřebná příspěvková sazba na krytí výdajů na důchody dosahovala v porovnání s ostatními scénáři pouze 29 %.
3. Důchodový věk se bude zvyšovat na 65 let pro muže i ženy do roku 2025. Důchody porostou tak, aby byla zachována relace ke mzdě na 45 %. Důchody budou valorizovány plně podle cen a o 3/4 růstu reálné mzdy.
Příspěvková sazba by na konci projektovaného období dosahovala výše 38 %, při 45 % relaci důchod mzda.

Graf č.2: Předpokládaný vývoj příspěvkové sazby pro různé varianty vývoje



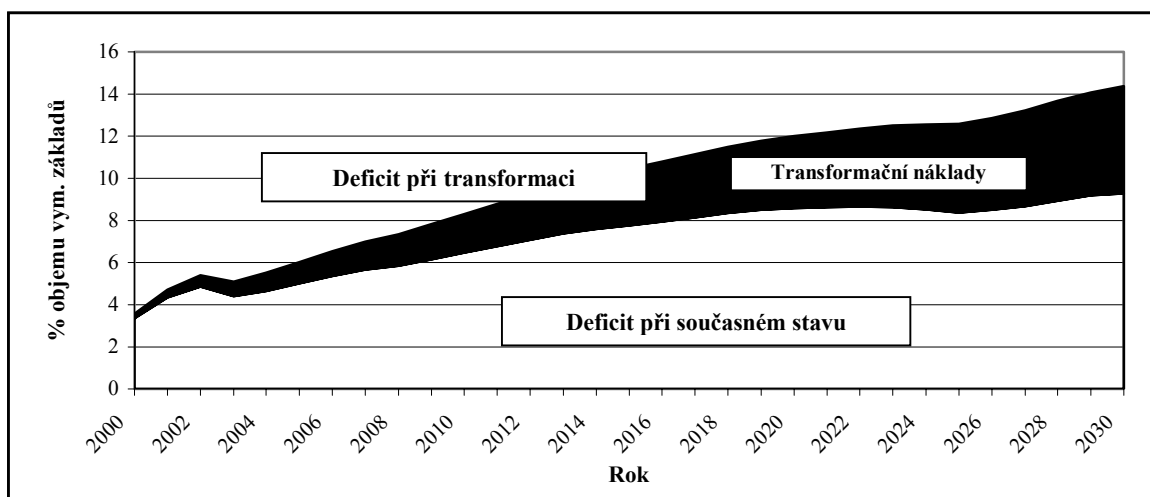
Pramen: MPSV ČR, 2001.

Průběžně financovaný systém nebo povinné spoření

Diskuse o možnosti zavedení povinného spoření v ČR byly vyvolány především budoucím nepříznivým vývojem průběžného systému. Povinné spoření však demografický vliv **pouze zmírní, nikoli odstraní**, protože prodlužující se doba dožití znamená, že pokud se neodloží odchod do důchodu, bude nutné vzniklé úspory rozdělit na delší dobu, což povede ke snížení důchodu. Z toho plyne, že nepopulární opatření v podobě zvyšování důchodového věku by bylo nezbytně nutné i v rámci kapitálového systému.

Ustoupení od zavedení povinného spoření způsobily zejména vysoké transformační náklady na přechod k tomuto systému, ve výši asi 2,5 násobku ročního HDP. Jejich vývoj za předpokladu částečné transformace pro hraniční věk 20 let (pojištěnci starší než 20 let zůstávají pouze v průběžném systému) je patrný z grafu č. 3.

Graf č.3: Srovnání deficitů průběžného systému při zachování současného stavu a při částečném přechodu na povinné spoření



Pramen: MPSV ČR, 2001.

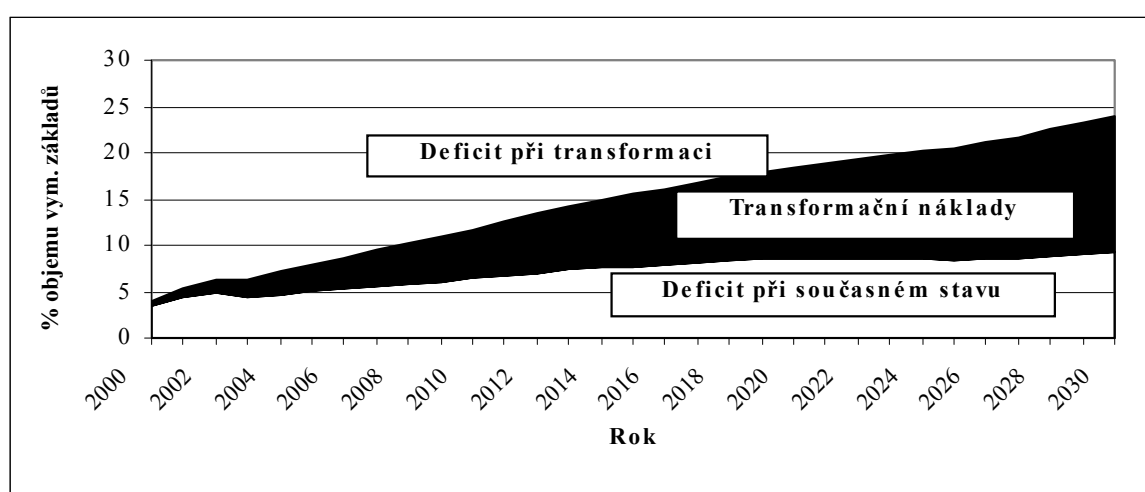
K tomu, aby si pojištěnec ve věku 20 let zajistil z povinného spoření v 60 letech důchod na úrovni 15 % průměrné hrubé mzdy (zbylých 30 % mu bude vypláceno z průběžného systému),

musí platit pojistné na povinné spoření ve výši 8 % svého výdělku. Příspěvková sazba placená do průběžného systému se sníží a jeho deficit poroste podstatně rychleji, než kdyby k transformaci nedocházelo.

Transformační deficit (rozdíl mezi výší deficitu při částečné transformaci a výší deficitu současného průběžného systému), by podle odhadů v roce 2010 dosáhl 11 mld. Kč a v roce 2030 až 31 mld. Kč. Celkové transformační náklady by se pohybovaly kolem 490 mld. Kč.

Vedle možnosti částečné transformace průběžného důchodového systému na povinné důchodové spoření existuje možnost tzv. plné transformace. Vývoj deficitu průběžného systému při plné transformaci na povinné spoření pro hraniční věk 20 let (pojištěnci starší než 20 let zůstávají pouze v průběžném systému) je uveden v grafu č. 4.

Graf č.4: Srovnání vývoje deficitů průběžného systému při zachování současného stavu a při úplné transformaci na povinný kapitálový systém



Pramen: MPSV ČR, 2001.

Pojištěnec ve věku 20 let si zajistí z povinného spoření v 60 letech důchod na úrovni 45 % průměrné hrubé mzdy, pokud bude platit pojistné na povinné spoření ve výši 23 % svého výdělku. Tím dojde ke snížení příspěvkové sazby odváděné do průběžného systému a jeho deficit poroste podstatně rychleji, než kdyby k transformaci nedocházelo až do období, ve kterém jsou ve větším rozsahu poskytovány důchody z povinného spoření a tedy nižší důchody z průběžného systému. V roce 2010 je výše transformačního deficitu odhadována na 32 mld. Kč, v roce 2030 na 88 mld. Kč. Celkový transformační deficit by ve sledovaném období (2000 - 2030) dosáhl výše 1 410 mld. Kč.

Pojištěnci, kteří vstupovali do povinného spoření ve 20 letech od roku 2000 začnou odcházet v roce 2040 a z průběžného systému již nebudou dostávat důchod. Celkový průměrný důchod vyplácený z průběžného systému se začne od tohoto roku významně snižovat a to se promítne i do následného snižování pojistné sazby potřebné na krytí výdajů na průběžný systém.

Vzhledem k tomu, že pojištěnci vstupující do povinného spoření v roce 2000, budou odcházet do důchodu zhruba okolo roku 2040, nepromítne se ve sledovaném období do roku 2030 vliv snižování důchodu v průběžném systému na snižování deficitu. Lze pouze odhadovat, že zhruba od roku 2050 bude již deficit průběžného systému při transformaci významněji nižší než při zachování současného stavu.

Náklady na transformaci se ročně pohybuji řádově na úrovni několika desítek miliard korun po dobu několika desítek let (viz. příloha C). Transformační proces trvá značnou dobu, ať už na jeho konci všichni pobírají částečný nebo celý důchod z povinného spoření. Otázkou

je, zda v takto dlouhém časovém úseku nedojde k významnějším změnám ve věkové struktuře obyvatelstva (např. v důsledku migrace) nebo k významným ekonomickým změnám, které přispějí k dosažení nové rovnováhy průběžného systému.

Finanční náročnost zavedení systému povinného důchodového spoření není jeho jedinou nevýhodou. Povinné spoření prováděné soukromými organizacemi na bázi čisté ekvivalence neobsahuje žádný princip solidarity, neboť jde o jeden z řady finančních produktů zaměřený na čerpání v případě stáří (obdobně jako např. některé druhy životního pojištění). V rámci tohoto systému pak budou veškerá rizika přenášena na pojištěnce (investiční riziko, nezaměstnanost, vysoké administrativní náklady atd.) a v důsledku toho na stát, který se bude muset postarat o nepojištěné anebo nedostatečně pojištěné občany ve stáří, při invaliditě či v případě úmrtí živitele. Tzn. že společnost, resp. státní rozpočet pak může být zatížen značnými požadavky na platby v případě, že mnoho důchodců s nízkými důchody bude žádat sociální podporu.

Po zvážení všech výhod i nevýhod kapitálového systému, zejména jeho časové a finanční náročnosti se dospělo k názoru **zachovat průběžně financovaný důchodový systém**. Ten však bude vyžadovat zásadní korekce, které povedou k omezení výdajů důchodového pojištění.

LITERATURA

1. Duben: teorie a praxe sociální politiky. Praha VŠE, 1999.
2. Krebs., V. a kol.: Sociální politika. Codex Bohemia Praha, 2000.
3. Pilný, J.: Ekonomika veřejného sektoru. UPa 2000
4. Špidla, M.: Návrh důchodové reformy v ČR. MPSV ČR 2000.

Kontaktní adresa: doc. Ing. Jaroslav Pilný, CSc., Ústav ekonomie, FES, Univerzita Pardubice, Studentská 84, 532 10 Pardubice
Tel.: 040 – 603 6167, e-mail: jaroslav.pilny@upce.cz

Recenzovala: Ing. Ivana Kraftová, CSc., Ústav ekonomie, FES, Univerzita Pardubice