
DŮCHODOVÉ SYSTÉMY V EVROPĚ: REFORMUJÍ VŠICHNI

12. SRPNA 2011

ONDŘEJ SCHNEIDER

1. Úvod

Veřejné výdaje na důchody představují největší položku v rozpočtech všech evropských zemí. Země Evropské unie vydávaly v roce 2007 v průměru na starobní důchody 10,2% HDP, když nejvyšší výdaje byly v Itálii (14% HDP) a nejnižší v Irsku (5,2%). Česká republika je s výdaji ve výši 7,8% pod průměrem EU, ale ne příliš vzdálena od mediánu, kterým je Lucembursko s výdaji na důchody 8,7% HDP.

Současné výdaje však nejsou největším problémem důchodových systémů. Jak jsme se snažili ukázat v předchozí studii IDEA (Schneider 2011), všechny evropské státy slibují svým obyvatelům podstatně vyšší důchody, než jim budou schopné vyplatit, pokud se podstatně nezvýší odvody na důchody. Tzv. implicitní dluh dosahuje v některých zemích až 200% HDP a lehce tak překonává svoji vyšší oficiální zadlužení.

Řada zemí proto v posledních 15 letech postupně reformovala své důchodové systémy. Reformy mají dvě základní podoby. Prakticky všechny země postupně zpřísní podmínky ve státem spravovaných, průběžně financovaných důchodových systémech.

Zvyšuje se věk pro odchod do důchodu, ruší předčasné důchody, mění pravidla valorizace již přiznaných důchodů, atd. Některé země pak přistoupily i k fundamentálnější reformě, kdy alespoň část důchodového systému převedly na fondový způsob financování, kdy si budoucí důchodci postupně vytvářejí úspory, které mají v budoucnosti financovat jejich důchody.

Většina těchto reforem je poměrně čerstvá a jejich úplné efekty se projeví až v horizontu několika desetiletí. Diskuse o nezbytnosti reforem a o jejich ideálním provedení tak budou jistě pokračovat. V naší studii jsme označili reformu za úspěšnou, pokud se po jejím zavedení sníží odhad budoucích vládních výdajů na důchody, ať už je to díky úpravám parametrů průběžného systému, nebo zavedením fondového systému.

V této krátké studii se snažíme ukázat, proč v některých zemích dochází k reformám, zatímco jinde se důchodový systém mění jen minimálně. Abychom se vyhnuli problému, jak definovat co je a co není důchodová reforma, měříme rozsah důchodové reformy tím, o kolik se sníží (nebo zvýší) výdaje na

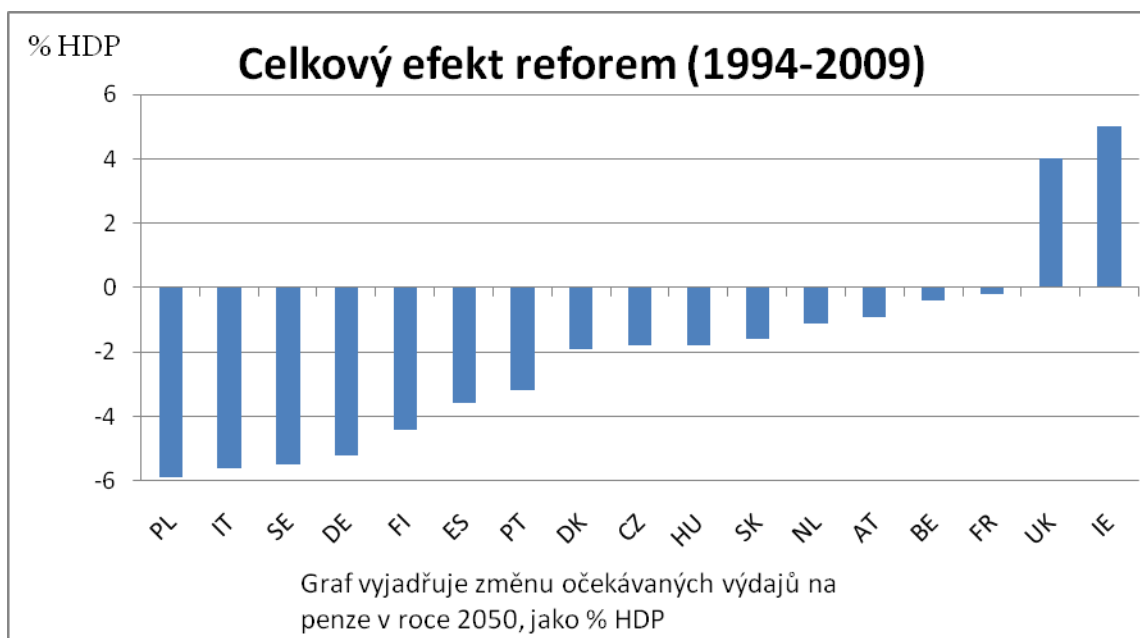
důchody v dostatečně dlouhém horizontu. Změnu výdajů měříme pomocí odhadů Evropské komise, která pravidelně zveřejňuje ve svém *Ageing Report* odhady výdajů na důchody ve všech členských zemích EU na

několik desítek let dopředu. Vycházíme přitom z předchozího výzkumu (Schneider, 2009), který aktualizujeme o dodatečná data z roku 2010.

2. Reformy za posledních 15 let

Je zajímavé, že nejvýraznější reformou prošel v období 1994-2009, za které máme data, důchodový systém v Polsku, Itálii, Švédsku a Německu, kde se odhadované náklady na důchodový systém v roce 2050 snížily o 5 až 6% HDP (graf 1). Kromě Německa jde o tři země, které zavedly tzv. *notionally defined contribution systém (NDC)*, kde budoucí důchody závisí velmi těsně na odvodech do systému a na demografické situaci země. Druhým extrémem jsou Velká Británie a Irsko, kde se odhady budoucích nákladů na důchody naopak zvýšily o 4-5% HDP, ovšem z nízké hladiny, takže stále zůstávají nejnižší

v Evropské unii - viz první tabulka. Vedle Německa snižovaly budoucí důchodové výdaje ve všech třech sledovaných obdobích i Finsko a Španělsko (i když změny byly u Španělska velmi malé). Česko je i v tomto ohledu průměrnou evropskou zemí: Odhadované výdaje na důchody byly v roce 2010 o 1,8% HDP nižší než byly odhady v roce 1994 (evropský průměr jsou 2%) a po té, co se odhad mezi roky 1994 a 2000 zvýšil, klesal v následujících dvou obdobích s tím, jak se postupně prodlužoval věk pro odchod do důchodu.



Tabulka 1
Stárnutí a veřejné výdaje na důchody

	Old-age dependency ratio (podíl obyvatel starších 65 let v poměru k počtu obyvatel ve věku 15-64 let)			Vládní výdaje na důchody (% HDP)		
	V roce 2007	2050 (očekávání z roku 2009)	2050 (očekávání z roku 2000)	V roce 2007	2050 (očekávání z roku 2009)	2050 (očekávání z roku 1994)
Belgie	26	44	50	10,0	14,7	15,1
Česká republika	20	55	42	7,8	10,2	12,0
Dánsko	23	41	42	9,1	9,6	11,5
Francie	25	45	51	13,0	14,2	14,4
Irsko	16	40	44	5,2	8,0	3,0
Itálie	30	59	67	14,0	14,7	20,3
Maďarsko	23	51	48	10,9	13,2	15,0
Německo	30	56	53	10,4	12,3	17,5
Nizozemí	21	46	45	6,6	10,3	11,4
Polsko	19	56	63	11,6	9,1	15,0
Portugalsko	26	53	49	11,4	13,3	16,5
Rakousko	25	48	55	12,8	14,0	14,9
Slovensko	16	55	38	6,8	9,4	11,0
Španělsko	24	59	66	8,4	15,5	19,1
Švédsko	26	42	46	9,5	9,0	14,5
Velká Británie	24	38	46	6,6	8,1	4,1

Zdroje: Evropská komise - Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 member states (2009), Progress Report to the Econfin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pension Systems (2000).

3. Na čem závisí úspěšnost reforem?

Důchodové reformy jsou často velmi kontroverzní a mnoho vlád se snaží reformy odkládat. Pozitivní efekty reforem se dostavují až s velkým zpožděním, zatímco náklady bývají citelné mnohem dříve, takže voliči většinou důchodové reformy odmítají (Kitschelt, 1999, Pierson, 1994). Proti reformám se většinou staví organizované

skupiny, například odborové svazy (Wagner, 2005). Persson (2003) ukazuje, že poměrný volební systém většinou ztěžuje důchodovou reformu, neboť jakákoliv koalice se nemůže postavit proti zájmům starších generací. Naproti tomu ekonomické faktory, jako je růst ekonomiky, velikost vládního dluhu, nezaměstnanost či rozšíření soukromého

důchodového spoření nemají na úspěšnost reformem výraznější vliv (Schneider, 2009).

V roce 2010 vyšla další podrobná zpráva Evropské komise o vlivu stárnutí na veřejné výdaje (European Commission, 2010), a proto jsme se rozhodli původní výzkum z roku 2009 aktualizovat a doplnit o data z let 2005-2010. Protože doposud nejsou k dispozici veškeré potřebné údaje, musíme se zatím omezit na analýzu těch faktorů, o kterých máme data.

Podrobná ekonometrická analýza v roce 2009 ukázala, že úspěšnost důchodových reformem v Evropské unii nezávisí příliš na demografickém vývoji. Tzv. old age dependency ratio, které měří podíl obyvatel starších 65 let v poměru k počtu obyvatel ve věku 15-64 let (viz Tabulka č.1), bylo statisticky zcela nevýznamné pro úspěch důchodové reformy. Ani v posledních pěti letech se tato situace nezměnila – korelace mezi změnou očekávaných výdajů na důchody a změnou demografických veličin je stále velmi nízká, pod 20%.

Dalším faktorem, který na úspěšnost důchodové reformy nemá vliv, ačkoliv by bylo možné očekávat opak, je zadlužení dané země. Důchodovou reformu provádějí jak zadlužená Itálie, tak Slovensko či Švédsko s poměrně nízkým dluhem. Velikost vládního dluhu prakticky ve všech evropských zemích v posledních letech prudce vzrostla. Velikost dluhu ani jeho dynamik však pravděpodobně stále nemá na úspěšnost důchodové reformy statisticky významný efekt.

Neplatí ani předpoklad, že země s větším podílem soukromých důchodů budou ochotnější provádět důchodové reformy. Ačkoliv jsme ukazatel podílu zaměstnanců zahrnutých nějakým způsobem do soukromého spoření na důchod nahradili

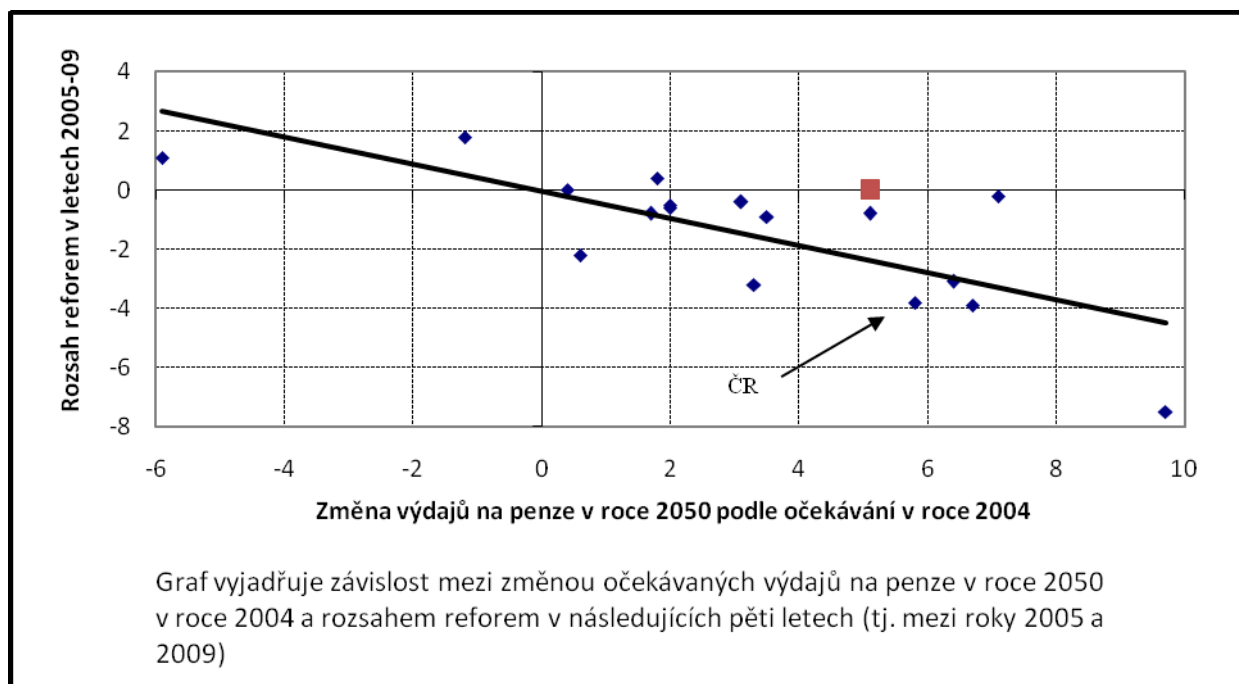
vhodnějším ukazatelem podílu aktiv ve správě důchodových fondů na HDP, je stejně jako v původní studii i dnes tento faktor zcela statisticky zanedbatelný.

Vlády dokonce ani nereagují na výši výdajů na důchody: ukazuje se, že reforma je stejně pravděpodobná ve štedré Itálii, jako v uměřeném Slovensku.

Zdá se tedy, že důchodová reforma a její úspěšnost je mnohem více ovlivňována politickými faktory, než ekonomickými.

Studie z roku 2009 například ukazovala, že negativní vliv na úspěšnost reformem má vliv odborových svazů: čím vyšší byl podíl odborových svazů na mzdovém vyjednávání, tím nižší byla pravděpodobnost, že úspěšně proběhne důchodová reforma. Bohužel, data o vlivu odborových svazů v letech 2009 nebo 2010 zatím nejsou k dispozici, takže nelze ověřit, zda tato závislost oslabuje, či se prohlubuje.

Nejnovější data však potvrzují nejsilnější hypotézu ze studie z roku 2009. Vlády, které nijak nereagují na samotnou výši výdajů na důchody, se zdají být velmi citlivé na rozdíl mezi výdaji v daném roce a očekávanými výdaji v roce 2050. Jinými slovy, pokud se vláda „dozví“, že budoucí výdaje na důchody budou vyšší, než jsou dnes, zvýší se pravděpodobnost důchodové reformy v následujícím období. Tato závislost se podle všeho v letech 2005 až 2010 dále prohloubila. Jak ukazuje graf korelace mezi očekávaným nárůstem výdajů do roku 2050 a reformou je téměř 75%. Nejvyšší nárůst výdajů na důchody očekávalo v roce 2005 Portugalsko, Španělsko a Maďarsko. Všechny tyto tři země provedly mezi roky 2005 a 2010 úpravy důchodového systému, které snížily jejich očekávané výdaje v roce 2050 o 2-3% HDP.



4. Důchodová reforma v Česku: raději lépe než rychle

Vývoj českého důchodového systému byl v posledních patnácti letech vcelku poklidný. Přes postupný nárůst počtu důchodců se podíl výdajů na starobní důchody mezi roky 1995 a 2010 prakticky nezměnil a pohybuje se již patnáct let okolo 8% HDP. Očekávání výdajů na důchody pro rok 2050 se začátkem století také prakticky neměnila a zůstávala na úrovni 14-15% HDP. Postupné prodlužování věku pro odchod do důchodu a zpřísnění pravidel pro předčasné důchody vedlo k poměrně prudkému poklesu očekávání ve zprávě z roku 2009, kde se již výše vládních výdajů na důchody v roce 2050 odhaduje jen na 10,2% HDP.

Česká republika měla ke snížení výdajů na důchody dobré předpoklady: vliv odborů na sjednávání mezd je u nás jeden z nejmenších v celé Evropské unii. Vláda se zřejmě také lekla soustavné kritiky Evropské unie v polovině první dekády, která zdůrazňovala, že český nereformovaný důchodový systém čeká ve střednědobé perspektivě prudké zvyšování výdajů. Rozdíl mezi skutečnými

výdaji v roce 2004 a očekávanými výdaji v roce 2050 byl téměř 6% HDP, v té době jeden z nejvyšších v celé Evropské unii. Tento rozdíl nyní činí „jen“ 2,6% HDP; což je nejméně za posledních 10 let a přesně průměrná hodnota v rámci Evropské unie.

Relativní stabilitu a udržitelnost českého penzijního systému ukazuje též velikost tzv. skrytého (implicitního) dluhu, která činí 55% HDP. To je v evropském kontextu velmi nízké číslo, implicitní dluh například Slovenska je 87% HDP, Maďarska 110% HDP a Polska dokonce 230% HDP (Schneider, 2009). Skrytý penzijní dluh byl v Česku snížen především zvýšením věku pro odchod do důchodu, zpřísněním a zefektivněním systému pro výběr sociálních odvodů nebo snížením budoucí hodnoty penzí valorizací důchodů pouze o inflaci. Český důchodový systém lze tedy hodnotit jako velmi dobře spravovaný průběžný systém, s náklady na udržitelné úrovni. Jeho další zlevnění je ovšem o to těžší, neboť prakticky všechna opatření v rámci daného systému již byla

učiněna. Zřejmě i proto uvažuje v současnosti česká vláda o další reformě důchodového systému. Ta by již měla jít za hranice parametrických úprav a od roku 2013 by měla umožnit všem zaměstnancům vyvést 3% objemu jejich mezd mimo státní důchodový systém a jejich investování – společně s dalšími 2% z vlastních úspor – prostřednictvím důchodových fondů. Jakkoliv lze mít k této reformě výhrady (viz například Schneider, Dušek 2011), jde o reformu snižující v dlouhodobé perspektivě závislost důchodců na vládních výdajích a ještě více snižující skrytý penzijní dluh.

Zdá se tedy, že česká zkušenost nezapadá do naší typizace důchodové reformy – přestože v posledních 10 letech nedošlo k neočekávanému nárůstu budoucích výdajů na důchody, připravují se další reformy. Ačkoliv v evropském srovnání se zdá, že český

důchodový systém je vcelku v pořádku, nárůst budoucích penzijních výdajů o 2.6% HDP oproti dnešku není zanedbatelný, neboť téměř zdvojnásobí současný rozpočtový deficit. Česko má ovšem v mezinárodním srovnání zásadní výhodu v tom, že reformu nemusí dělat pod velkým tlakem. To sice ztěžuje vysvětlování reformy voličům, ale dobře provedená důchodová reforma má dostatek předností, které by na její popularizaci měly stačit. Snížení závislosti na nejistém státním rozpočtu, možnost rozhodovat o svých investicích a podílet se na růstu cen aktiv, a především diverzifikace rizika jsou ty hlavní argumenty, pro prosazení důchodové reformy.

Literatura:

European Commission (2009) "Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 member states". European Economy 2/2009.

European Commission (2010) "Joint Report on Pensions" Commission Staff Working Document, Brussels, May 2010.

Kitschelt, H. (2001) „Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?“ Oxford University Press, Oxford, UK.

Persson, T. (2003) „Do Political Institutions Shape Economic Policy?“ *Econometrica*, Vol. 70, Iss. 3, pp. 883– 905.

Pierson, P. (1994) „Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment.“ Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Schneider, O. (2009) „Political Economy of Pension Reforms in Europe,“ *Czech Journal of Economics and Finance- Finance a úvěr 2009/4*, pp.280-298

Schneider (2011) „Penzijní dluh – Břímě mladých“, IDEA Praha, květen 2011.

Schneider, O. a L. Dušek (2011) „Poplatky penzijních fondů: Komentář“, IDEA Praha, květen 2011.

Wagner, H. (2005) "Pension Reform in the New EU Member States – Will a Three-Pillar Pension System Work?", *Eastern European Economics*, Vol. 43, No. 4, pp. 27-51.

Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA) je projektem Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. a prof. Jana Švejnara. IDEA je moderní a politicky nezávislé myšlenkové centrum (think-tank), které vytváří a nabízí širokou škálu podstatných myšlenek a názorů pro veřejnou sféru, založených na solidní analýze; přispívá ke vzniku celonárodní vize a strategie pro budoucnost a poskytuje občanům dostatečné informace k tomu, aby byl jejich hlas výrazněji slyšet uprostřed společenského dění a jejich zvolené představitelé vedl k odpovědnosti vůči veřejným zájmům.

<http://idea.cerge-ei.cz>

1. Vytváření shody na základě intelektuální otevřenosti – přijímání volné soutěže myšlenek, otevřenost podnětům z různých částí světa, přehodnocování existujících stanovisek vzhledem k novým výzvám.
2. Využívání nejvhodnějších teoretických a praktických poznatků – snaha o rozvinutí postupů na základě nejlepších teoretických i praktických poznatků (z České republiky i ze zahraničí).
3. Zaměření aktivit na vytvoření efektivní politiky a strategie České republiky – doplňovat akademické instituce vytvářením podkladů efektivním a operativním způsobem.

© Doc. MPhil. Ondřej Schneider, Ph.D.

Poděkování: Autor děkuje Liboru Duškovi a Janu Strakovi za komentáře.

Kontakt na autora: schneider@fsv.cuni.cz

Vydal a vytiskl Národohospodářský ústav AVČR, v.v.i., Politických vězňů 7, 11121 Praha 1.

Elektronická verze této publikace je k dispozici na
http://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka_studie_2011_06.pdf

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů a nikoli oficiální stanoviska Národohospodářského ústavu AVČR, v.v.i., či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE).