

Česká důchodová reforma: co dál¹

Jaroslav Vostatek

Vysoká škola finanční a správní, Praha

Obsah

Úvod	1
Dosavadní systém veřejných penzí	2
„Malá“ důchodová reforma 2011	4
„Velká“ důchodová reforma 2013.....	6
Reforma třetího pilíře	8
Náklady a výnosy privatizace veřejných penzí	11
Závěry a doporučení	14
Reference.....	16

Abstrakt

Aktuální česká důchodová reforma se koncentruje na zavedení dílčího opt-outu do tzv. druhého penzijního pilíře, který se v zásadě ve světě neosvědčil, a to navíc ve zcela nevhodné makroekonomické situaci, dané hospodářskou recesí. Paralelně je reformován dílčí sektor třetího penzijního pilíře, který je provozován výhradně 9 soukromými penzijními společnostmi a využívá zvláštních veřejných dotací, které jsou nejvyšší na světě. Tytéž penzijní společnosti nyní budou moci provozovat důchodové spoření ve druhém pilíři, s příspěvky 5 % ze mzdy. I v podmínkách výrazné státní restrikce poplatků účtovaných penzijními společnostmi budou přímé a tím spíše i transakční náklady tohoto systému podstatně vyšší než tytéž náklady potenciálního sociálního pojištění typu NDC i FDC. Za srovnatelných podmínek je sociální pojištění i připojištění výhodnější pro klienty než povinné soukromé pojištění a dobrovolné soukromé pojištění se státními dotacemi. Optimálním řešením je Panevropský penzijní systém, doporučený Světovou bankou od roku 2003.

Klíčová slova: Česko. Důchodová reforma. Starobní penze. Veřejné penze. Soukromé penze. Panevropský penzijní systém.

JEL: G11, G23, H24, H55

Úvod

V České republice byla v roce 2011 uzákoněna „malá“ a „velká“ důchodová reforma a jednou z pikantností těchto nových zákonných úprav je i to, že se pod ně odmítl podepsat výrazně liberálně orientovaný prezident republiky V. Klaus. Tímto způsobem vyjádřený nesouhlas

¹ Předběžný text příspěvku na 3. mezinárodní vědeckou konferenci VŠFS „Důchodová reforma – jak dál?“ dne 27. listopadu 2012. Připomínky jsou vítány na jaroslav.vostatek@vsfs.cz

prezidenta s jejich zaměřením ovšem v českých podmínkách nic nemění na jejich platnosti. Zákony přitom připravila pravicová česká vláda za výrazné a současně zvláštní asistence penzijní lobby. Výsledná přijatá koncepce důchodové reformy přidává Česko na seznam postkomunistických zemí, které provedly paradigmatickou důchodovou reformu, novou variantu této reformy. Přitom je nejen pro Česko typické i to, že reforma byla připravována ve velkém spěchu, souběžně s dalšími reformami, bez odpovídajících podkladových studií a oponentur a proti vůli největší parlamentní strany, která není součástí vládní tříčlenné koalice. Lze tak očekávat zásadní změny po příštích volbách.

Cílem tohoto příspěvku je stručná charakteristika výchozího českého penzijního systému a jeho nynější reformy, a to z pohledu soudobé moderní světové penzijní teorie a politiky. Na základě této charakteristiky se pokusíme o nastínění směrů dalšího vývoje české penzijní politiky.

Dosavadní systém veřejných penzí

Tabulka 1 uvádí základní ukazatele českého systému podle loňské publikace OECD. Údaje v tabulce se vztahují k roku 2007. Pokud jde o relaci veřejných výdajů na penze k HDP, je možno konstatovat, že uvedené údaje nezahrnují veřejné výdaje na soukromé penze (a výdaje na povinné soukromé penze) a především to, že od té doby došlo k podstatnému nárůstu uvedené relace, která byla vyvolána ekonomickou krizí a recesí. Tuto skutečnost nezaregistrovala ani OECD, alespoň pokud jde o Česko. Podkladový materiál k ekonomickému přehledu České republiky, zpracovaný v roce 2011, uvádí, že relace veřejných penzí k HDP je asi 8 % (Smidova, 2011), přičemž skutečnost za rok 2010 byla již 9,1 %. A to přesto, že od roku 2010 byly realizovány některé parametrické změny ve veřejných penzích, směřující ke snížení veřejných výdajů na tyto penze. Tyto parametrické změny byly uzákoněny v roce 2008 s tím, že podle výroku tehdejšího ministra práce a sociálních věcí (a nynějšího předsedy vlády) P. Nečase mělo jít o stabilizaci veřejných penzí na dobu několika desetiletí. V roce 2011 činila relace výdajů na veřejné penze a HDP již přes 9,4 %. Zřejmě i dnes přitom platí, že tato relace je o něco vyšší než průměr zemí OECD. Současně přitom platí, že průměrná relace výdajů na veřejné penze k HDP je v průměru zemí EU podstatně vyšší než v Česku; rozdíl představuje cca 4 % HDP. Česká relace dosáhla hodnoty, která byla v řadě studií prognózována na období 2040-2050.

Tabulka 1: Základní ukazatele českých veřejných penzí v relaci k průměru OECD

		Česká republika	OECD
Průměrné výdělky	CZK	274 500	693 400
	USD	16 100	40 600
Veřejné výdaje na penze	% HDP	7,4	7,0
Očekávaná délka života	Při narození	76,4	78,9
	Ve věku 65 let	80,8	83,1
Obyvatelstvo ve věku nad 65 let	% populace v aktivním věku	22,6	23,6

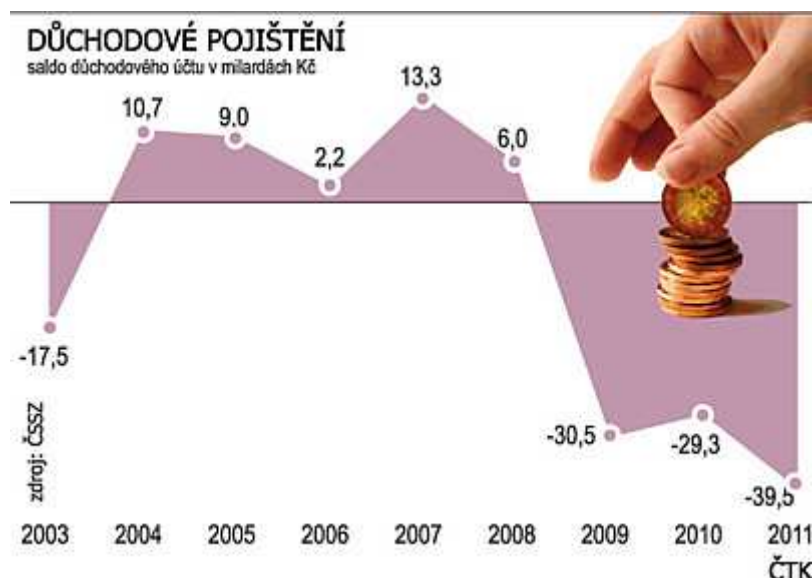
Pramen: OECD (2011)

Relaci výdajů na veřejné penze k HDP je účelné rektifikovat na mezinárodní standardy: české penze jsou zdaňovány jen ve výjimečných případech a ve výši výdajů na penze se vůbec nepromítá financování veřejné zdravotní péče. Pro účely mezinárodního srovnání je proto vhodné uvedenou relaci zvýšit nejméně o 1 % HDP – na hodnotu řádu 10,5 – 11 % HDP.

Dnešní český systém veřejných penzí se historicky vyvinul ze státních penzí zděděných z období vlády komunistické strany. V období přechodu ekonomiky ke kapitalismu došlo k podstatnému poklesu reálné hodnoty veřejných penzí a k jejich výrazné nivelizaci. Od roku 1996 je veřejná penze součtem dvou částí: 1. základního důchodu a 2. důchodu závislého na výdělku, ovšem s vysokou mírou progresu. Index progresivity podle posledního výpočtu OECD činí 68,4, což je podstatně více ve srovnání se všemi sousedními zeměmi (Německo 25,1, Rakousko 25,5, Polsko 3,7 a Slovensko 0,8). V dřívějším materiálu OECD (2009) bylo Česko dokonce zařazeno do jednoho klastru se zeměmi s univerzální veřejnou penzí (Nový Zéland, Irsko a Jižní Afrika mají index progresivity 100, Velká Británie 82,8). Je pozoruhodné, jak se diametrálně liší koncepce veřejných penzí v dnešním Česku a Slovensku. České veřejné penze byly pravicovými vládami *via facti* směřovány k univerzálnímu důchodu, zatímco slovenská pravicová vláda se orientovala na závislost penzí na výdělku, což vyústilo až v paradigmatickou reformu, kterou byl zaveden bodový systém sociálního pojištění (2004) a opt-out do soukromého pojištění v rozsahu 9 % ze mzdy. Výchozí důchodový systém byl v obou zemích, až do rozdělení Československa, jednotný, stejný.

Český veřejný penzijní systém používá terminologii pojištění, podstatné atributy sociálního pojištění však chybí. Výdaje na veřejné penze jsou součástí výdajů státního rozpočtu, stejně jako třeba výdaje na obranu. Jedním z příjmů státního rozpočtu je pojistné na sociální zabezpečení, jehož součástí je i „pojistné na důchodové pojištění“. Sazba tohoto „pojistného“ činí 28 % ze mzdy, z toho zaměstnanec platí 6,5 % ze mzdy. Ústava ani zákony nestanoví způsob financování veřejných penzí či celého sociálního zabezpečení formou pojistného. Nicméně vládní činitelé a pravicově orientovaní autoři často používají termínu „důchodový účet“, který zahrnuje výdaje na veřejné penze a pojistné na důchodové pojištění. V letech 2004-2008 byl tento důchodový účet v plusu, od roku 2009 je v trvalém a stále se zvyšujícím deficitu, který již přesáhl 10 % výdajů na veřejné penze. Tento finanční vývoj je výsledkem ekonomické krize, která dopadla i na Česko.

Graf 1: Saldo tzv. důchodového účtu (mld. Kč)



Pramen: ČSSZ (2012)

Záporného salda tzv. důchodového účtu se používá jako argumentu pro reálné snížení již vyplácených důchodů, nebo pro zvýšení daně z přidané hodnoty. Všechny tyto cíle jsou z politického hlediska jistě legitimní, z odborného hlediska však není třeba využívat termínu důchodový účet. Naopak by z odborného hlediska bylo potřebné jasně definovat cílový systém veřejných penzí. Z útržkovitých výroků premiéra a ministra financí je zřejmé, že by

nejradši zavedli systém univerzálních starobních důchodů, podle vzoru poválečné Velké Británie (W. Beveridge); jejich politické strany to však nemají ve svém programu již z důvodu politické neprůchodnosti. Proto také přetrvává komunistický systém plného rozpočtového financování veřejných penzí. Tento systém se liší od Beveridgeova systému „pouze“ v tom, že penze jsou celkově vyšší a přeci jenom je zde určitá závislost na předchozích výdělcích.

Jedním z typických rysů stávajícího penzijního systému v Česku je nízká chudoba starých osob. Podle mezinárodních srovnání je Česko obvykle uváděno jako země OECD s nejnižší mírou či rizikem chudoby ve stáří. Rozhodujícím důvodem pro tuto skutečnost je již zmíněná konstrukce starobní (a invalidní) penze, kdy její menší část (základní výměra důchodu) je nezávislá na výdělku a její větší část je sice závislá na výdělku, avšak s velmi vysokou redukcí u vyšších výdělků (procentní výměra důchodu). Tuto složitou konstrukci důchodu nelze odborně obhajovat, lze pouze vysvětlit, jak historicky vznikla – v první polovině 90. let. Tehdy byl v Československu zaveden jednotný drahotní přídavek pro všechny obyvatele, jako bezprostřední reakce na v podstatě nárazové zvýšení spotřebitelských cen v souvislosti s liberalizací cen. Za rok již z této dávky zbyl drahotní přídavek pro penzisty a pro děti a v další fázi byl tento přídavek „přímo zahrnut“ do důchodů a do přídaveků na děti. U penzí se tak stalo od roku 1996. Následující vlády pak valorizovaly důchody podle svých politických záměrů – buďto s důrazem na základní důchod, nebo na složku důchodu závislou na výdělku.

V důsledku uvedených konstrukčních zvláštností důchodů v Česku byly čisté náhradové poměry podle penzijního modelu OECD v podmínkách roku 2006 v závislosti na předchozím výdělku tyto: u osob s výdělkem na úrovni 50 % celostátního průměru činila tzv. plná veřejná penze 93,5 % předchozího výdělku, zatímco u osob s výdělkem na úrovni 100 % průměru tato penze představovala 62,2 % předchozího výdělku a u osob s výdělkem na úrovni 150 % celostátního průměru byl modelový náhradový poměr jen 47 % předchozího výdělku. Naproti tomu tytéž tři hodnoty činily v Německu 54,8 %, 56 % a 55,6 %, v Rakousku 91,3 %, 89,9 % a 84,6 %. (OECD, 2011) Od roku 2006 se tyto hodnoty nejen v těchto zemích mohly i významněji změnit, základní princip konstrukce veřejných penzí však u těchto zemí nedoznal změn. Tyto hodnoty jsou v souladu s výše uvedenými hodnotami indexu progresivity veřejných penzí.

K určité modifikaci uvedených relací plné penze a předchozího výdělku došlo v Česku v návaznosti na nálezy Ústavního soudu České republiky, který považoval za nezbytné posílit přiměřenost důchodů předchozím výdělkům a vynutil si úpravu zákona s účinností od října 2011. Nález ústavního soudu jakoby vycházel z předpokladu existence systému sociálního důchodového pojištění, navíc ještě s vyšším vyměřovacím stropem pro pojistné a pro zápočet výdělku do výše penze, než jak je tomu např. v Německu. Nález ústavního soudu nemá podle názoru vlády i podle mého názoru oporu v české legislativě, nicméně bylo třeba ho respektovat. Vláda zahrнула reakci na nález ústavního soudu do své „malé“ důchodové reformy veřejných penzí.

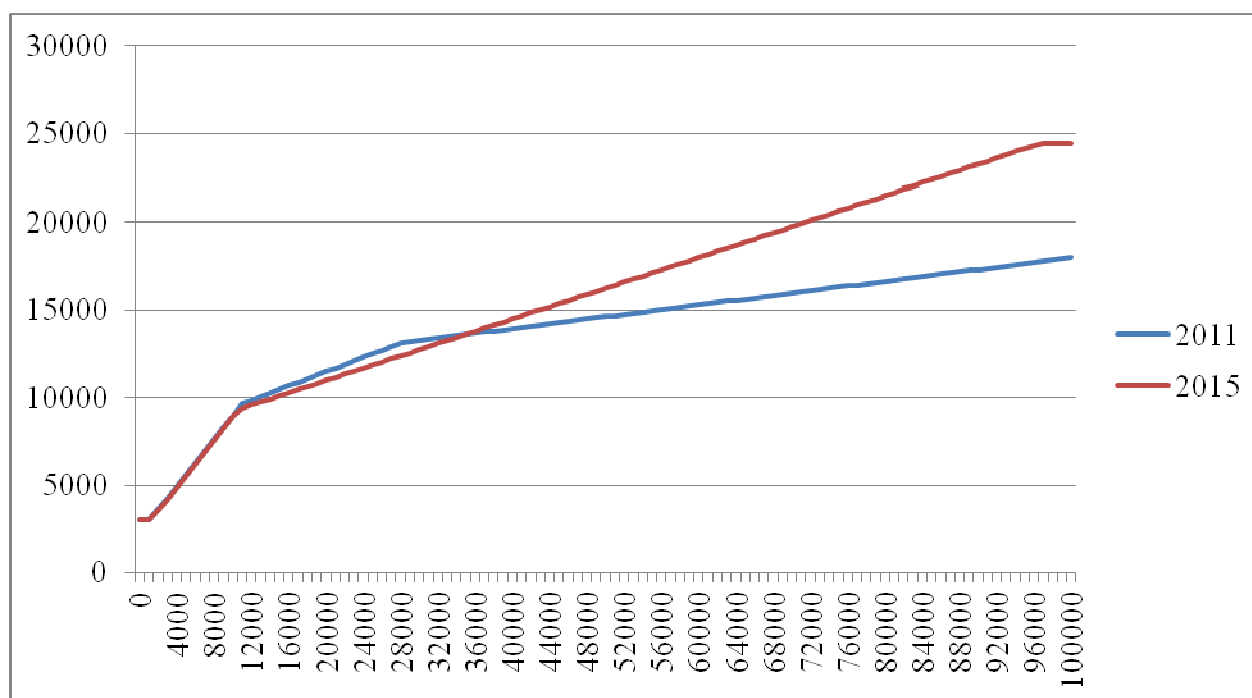
„Malá“ důchodová reforma 2011

Základní výměra důchodu, která je jednotná pro všechny „pojištěnce“, kteří získají nárok na důchod, se v rámci malé důchodové reformy změnila minimálně, nově se pouze stanoví parametricky – relací (9 %) z průměrného celostátního výdělku – a tím také vláda ztrácí možnost manipulovat jeho výší při valorizaci důchodů. Novou, parametrickou konstrukci má i první redukční hranice; nově je stanovena nikoliv již v absolutní výši, ale relací (44 %) z průměrného celostátního výdělku; i tento parametr odpovídá dosavadní první redukční hranici. Účelem první redukční hranice bylo a je i nadále redukovat zápočet výdělku,

přesahujícího tuto hranici, do výše starobního důchodu. Čili do první hranice se nic neredukuje a ze dvou uvedených „nových“ parametrů stanovení důchodu ($9 + 44 = 53$) vyplývá, že tzv. plná penze u osob s výdělkem na úrovni 50 % celostátního průměru bude i nadále na relativně velmi vysoké úrovni.

K reálným změnám dochází ve výpočtu důchodu z výdělků přesahujících dnešní první redukční hranici. V pěti postupných krocích se od roku 2015 dosáhne jednak podstatného zvýšení druhé redukční hranice z původních 114 % na 400 % průměrného celostátního výdělku a jednak snížení výchozí redukční sazby výdělku nad první redukční hranicí 30 % na 26 %. Současně se sníží zápočet výdělku do výše starobního důchodu nad druhou redukční hranici z 10 % na 0 %; výdělek nad 400 % průměrného celostátního výdělku se tedy nebude již zohledňovat ve výši důchodu. Z výdělku nad 400 % průměrného celostátního výdělku se nově nebude ani platit pojistné důchodového pojištění. Parametry malé důchodové reformy byly stanoveny tak, aby v důsledku jejich změny nedošlo ke zvýšení veřejných výdajů na důchody; většině nových důchodců se tak mírně sníží důchody a ti, kteří vydělávali nad zhruba 150 % průměrného celostátního výdělku, budou mít důchody i významně vyšší – viz Graf 2. Přesto je zřejmé, že nejde o žádnou zásadní důchodovou reformu. Projednávání a přijetí těchto změn ve výpočtu důchodů se i přesto odrazilo v urychlení odchodů do starobního důchodu a tím i ke zvýšení veřejných výdajů na důchody v roce 2011.

Graf 2: Závislost měsíčního čistého důchodu na hrubé mzdě (v Kč) v Česku: výchozí stav (2011) a cílová fáze malé důchodové reformy (2015)



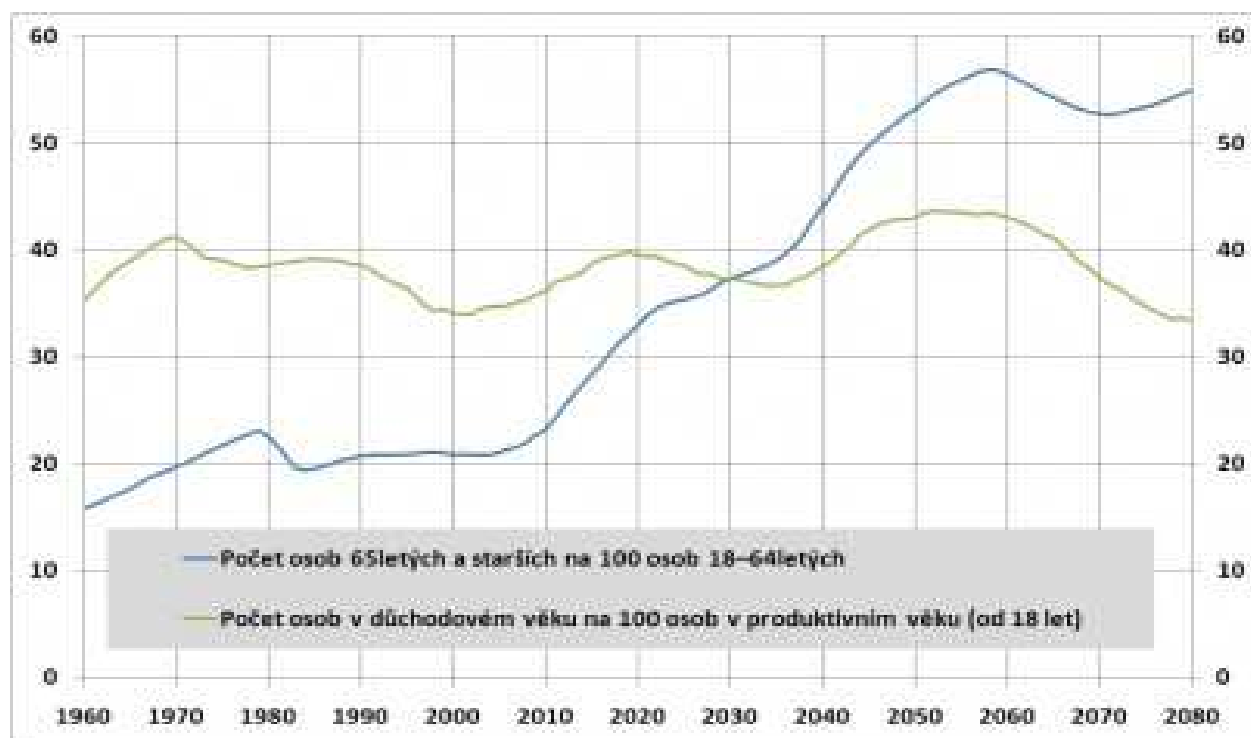
Pramen: Vlastní výpočet

Vedle úprav redukčních hranic a sazeb, které byly vyvolány nálezem ústavního soudu, vláda do malé důchodové reformy zahrнула řadu dalších parametrických změn, z nichž nejvýznamnější je urychlení zvyšování důchodového věku žen v budoucnu a přechod k systému nekonečného zvyšování důchodového věku o 2 měsíce ročně. Obojí bude mít praktický význam za desítky let. Důchodový věk podle tohoto schématu bude jednotný pro muže a ženy počínaje ročníkem narození 1975 (66 let a 8 měsíců) a v roce 2100 bude důchodový věk 75 let. Teoreticky by mohlo jít o správný krok a Česko se v tomto směru může dostat do světových učebnic, byť je otázkou, nakolik se splní dnešní populační prognózy. Zahraniční zkušenosti spíše ukazují, že prodloužení lidského věku bylo většinou

rychlejší, než se očekávalo. Obecně vzato by proto bylo přesnější vázat důchodový věk na vývoj střední očekávané délky života osob ve vyšším („důchodovém“) věku, navíc se zřetelem na zdraví této populace. Při tomto teoreticky správnějším přístupu se však zvyšuje významnost kvality populačních prognóz, která je již z povahy věci omezená.

Zvyšování důchodového věku podle nového českého schématu má – v souladu se základní variantou populační prognózy – vést k dlouhodobé stabilizaci relace počtu osob v důchodovém věku a počtu osob v ekonomicky aktivním věku. V českých podmínkách by tato relace měla být v roce 2100 dokonce mírně výhodnější než dnes. Ilustruje to Graf 3 – zelená čára. Modrá čára v tomtéž grafu naopak představuje typickou prezentaci odstrašujícího stárnutí obyvatelstva v Česku i jinde ve světě, která fakticky předpokládá neměnný důchodový věk 65 let. Jedná se o dnešní základní varianty populačního vývoje, nic více a nic méně. Poté, co česká vláda zavedla zvyšování důchodového věku do nekonečna v rámci své malé důchodové reformy, měla by přestat argumentovat stárnutím populace ve prospěch dílčí privatizace veřejných penzí. Tak tomu ale není. Vláda i lobbisté neustále opakují stárnutí jako výchozí argument pro velkou důchodovou reformu.

Graf 3: Trend vývoje počtu 65letých a starších na 100 osob 18-64letých a počtu osob v důchodovém věku na 100 osob v produktivním věku v Česku



Pramen: Fiala (2011)

„Velká“ důchodová reforma 2013

Aktuální česká „velká“ důchodová reforma se začíná realizovat v zásadě k počátku roku 2013. Základním manévrem této reformy je dílčí privatizace starobních důchodů formou opt-outu v rozsahu 3 % ze mzdy, o něž se sníží pojistné na důchodové pojištění placené „pojištěnci“. Účastníci opt-outu přitom musí k těmto 3 % ze mzdy přidat další 2 % ze mzdy ze svého (add-on). Celkový příspěvek 5 % ze mzdy účastníka opt-outu poplyne do jednoho ze čtyř důchodových fondů (portfolií), spravovaných jím zvolenou soukromou penzijní společností. Tyto důchodové fondy jsou investičními, příspěvkově definovanými produkty. Stát výrazně reguluje výši poplatků za správu těchto fondů, jakož i výši provizí za získání

klientů. Po dosažení důchodového věku si klient za své „úspory“ zakoupí jeden ze tří možných penzijních produktů u soukromých životních pojišťoven. Provize za získání klienta pojišťovny jsou zakázány. Pro opt-out se mohou v prvním pololetí 2013 rozhodnout všichni pojištěnci, poté již jen pojištěnci ve věku do 35 let.

Konkrétní podoba paradigmatické, tzv. velké důchodové reformy vznikla jako dosti svérázný kompromis tří koaličních politických stran. Z odborného hlediska se k této reformě vlastně nikdo nehlásí a i toto je symptomem chybějícího ekonomického fundamentu této důchodové reformy. Jakoby základním odůvodněním reformy je to, že se o reformě více než 10 let diskutovalo a že je ji třeba konečně udělat. Na druhém místě je argument o diverzifikaci zabezpečení ve stáří. Tento argument se stále „nosí“ ve světové penzijní literatuře, v dnešní době ve snad nejvýraznější podobě ve studiích OECD. Řada studií OECD jako motto uvádí výrok sluhy Dona Quijota, který měl pronést kouzelné přísloví o tom, že všechna vejce se nemají dávat do jednoho košíku. (Whitehouse et al, 2009). Je to jistě vtipné anglické přísloví, které svého času použil jeden překladatel ze španělštiny. Není to ale argument pro rozčlenění povinného pojistného starobního pilíře na dva pilíře, jeden veřejný a druhý soukromý. To bychom podle stejné logiky museli členit všechny pojistné sociální programy na veřejné a soukromé pilíře. Tedy i sociální invalidní pojištění a veřejné zdravotní pojištění – i v těchto veřejných programech by bylo možno vytvářet pojistné rezervy jako v soukromém pojištění. A propos: výrok sluhy Dona Quijota ve španělském originále díla M. de Cervantese není o vejcích a košících, ale je spíše výrazem lenosti; sluha radí, aby se část práce přesunula až na zítřek. Čili „diverzifikací“ je rozdělení práce do dvou dnů, byť by se práce dala zvládnout v jednom dni.

Diverzifikace úspor či investic je smysluplná u bohatších osob, které nechtějí své volné peněžní prostředky vložit do svého podnikání. Více než 90 % dospělých osob však tento problém nemá; rozhodující většina pojištěnců se rozhodně nechce zabývat vyhledáváním těch nejlepších penzijních fondů. Inerce spotřebitele v tomto směru je dnes již nepochybnou skutečností, na niž lze reagovat pouze dvěma způsoby: povinným starobním pojištěním či spořením, anebo zřízením default fondu, do něhož jsou automaticky převáděny prostředky v teoreticky dobrovolném systému opt-out – pokud se klient iniciativně nerozhodne jinak.

Původní návrh stávající české důchodové reformy vypracovali lobbisté v čele s generálními řediteli dvou penzijních fondů (ING. a AEGON), přičemž ani jeden z těchto fondů nepatří mezi lídry českého trhu penzijního připojištění. Tento původní návrh počítal s částečným využitím švédského modelu „prémiové penze“, s tzv. centrálním clearingovým domem, kdy klienti investují do soukromých portfolií bez toho, že by se poskytovatelé těchto portfolií (fondů) dozvěděli jména a adresy svých klientů. Tato lobbistická skupina také předpokládala existenci státního penzijního fondu, nedoporučila již ovšem default fond a penze z tohoto systému přičkla soukromým pojišťovnám. Typické pro téměř všechny tyto doporučené konstrukce je to, že se argumentovalo jako při prodeji produktů klientům – čili žádné vědecké analýzy, ale jen prodejní argumenty. Příklon k metodě clearingového domu si lze vysvětlit tím, že šlo o představitele druhořadých penzijních fondů. Bývalí manažeři lídra trhu, kteří nastoupili na příslušná ministerstva jako poradci, využili rozmíšek v koaliční vládě a ve vhodný okamžik došlo ke zrušení návrhu na státní penzijní fond a na anonymní klienty poskytovatelů penzijních fondů.

Každý zásadní prvek důchodové či jiné reformy by měl být důkladně a nestranně analyzován. To platí i o principu diverzifikace, resp. o požadavku na existenci dvou paralelních systémů starobního zabezpečení. Již povrchní ekonomický pohled říká, že „druhý“, paralelní penzijní pilíř je spojen s existencí dvojích administrativních nákladů – na obsluhu dvou systémů. Jedny náklady jsou prostě navíc. Analýza a prognóza těchto a nejen těchto nákladů nebyla provedena, resp. není veřejně známá a nelze ji tedy ani komentovat. Návazně na tuto

skutečnost nejsou k dispozici ani prognózy investičních výnosů tzv. druhého penzijního pilíře. Opřít se můžeme pouze o jednu krátkou zmínku v projevu předsedy vlády, který uvedl, že reálné výnosy by měly být na úrovni 2-3 % ročně. V jiném projevu předseda vlády uvedl, že „Alternativou neprovedení důchodové reformy je pouze masová chudoba českých důchodců“ (VIII. mezinárodní fórum Zlaté koruny, 2010). Z těchto výroků by bylo možno usuzovat, že důchodová reforma povede k výraznému zvýšení náhradového poměru – ve srovnání s pokračováním dosavadního stavu, popř. s alternativní reformou představující např. některý z moderních penzijních systémů. Předmětem důkladných analýz dosud nebyly ani redistribuční dopady opt-outu na jednotlivé příjmové skupiny.

Základním argumentem pro „diverzifikaci“, resp. částečnou privatizaci veřejného penzijního pilíře je v českém reálu nikoliv (komparativní) ekonomická výhodnost nového soukromého pilíře, ale teze o nezodpovědnosti vlád. Vyjádřeno pomocí terminologie ekonomické teorie jde o mezní formulaci vládního selhání, přitom se zastánci tohoto přístupu nezmiňují o klasické problematice selhání penzijních trhů. K tomuto postoji ovšem patří naprosté odmítnutí pojistných veřejných penzí, nikoliv jejich kombinace s povinnými soukromými penzemi (včetně opt-outu). Protipólem této argumentace je „vyhrožování“ vytunelováním, krachem soukromých penzijních fondů. I tento postoj je v zásadě nekomunikativní, byť je skutečností, že obecně vzato nic nelze vyloučit. Žádný penzijní systém není ideální a každý systém musí mít stabilizační mechanismy a odpovídající governance, odolné proti hrubé neefektivnosti a tunelování.

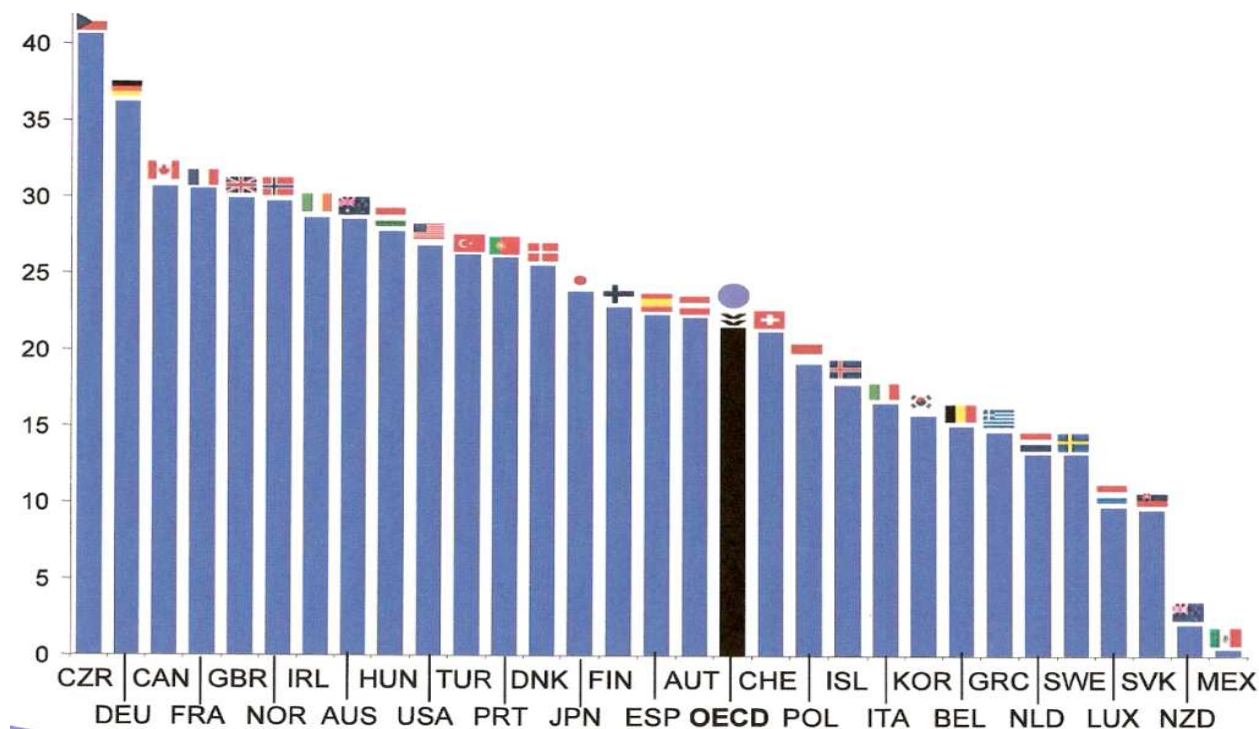
Reforma třetího pilíře

Souběžně s velkou důchodovou reformou se v Česku realizuje i reforma tzv. penzijního připojištění se státním příspěvkem a jeho poskytovatelů, penzijních fondů. Jedná se o tzv. třetí penzijní pilíř, ve kterém nyní operuje 9 soukromých penzijních fondů. Trh penzijního připojištění je značně koncentrován, tři největší penzijní fondy spravují 55 % aktiv všech penzijních fondů. Počet účastníků tohoto zvláštního systému spoření na stáří představuje 45 % veškerého obyvatelstva České republiky. V mezinárodním srovnání jsme v roce 2010 měli nejvyšší pojištěnost u dobrovolných soukromých penzijních systémů: 61,2 % obyvatelstva v ekonomicky aktivním věku; na druhém místě ve světě je Nový Zéland s 55,5 % a teprve na třetím místě je Německo s 36,9 % obyvatelstva v ekonomicky aktivním věku. (OECD 2012). Nemáme sice jednoduchý, marketingově orientovaný název produktu (jakými jsou KiwiSaver či Riester-Rente), ale zato máme relativně nejvyšší státní dotace tohoto typu produktu na světě.

Státní dotace tzv. penzijního připojištění jsou u nás dvojího druhu: jednak má tento produkt nárok na tzv. státní příspěvek, poskytovaný ze státního rozpočtu s degresivní sazbou 50-30 % z příspěvku účastníka do výše ročního příspěvku 6000 Kč, a jednak má poplatník daně z příjmů nárok na odpočet od základu daně z příjmů – pokud příspěvek převyšuje 6000 Kč ročně (daňový odpočet až 12 000 Kč ročně). Tato kombinace vznikla působením penzijní lobby v parlamentu, byla vsunuta do textu novely zákona formou poslanceckého pozměňovacího návrhu, s účinností od roku 1999. Rok poté obdržely stejnou daňovou podporu produkty tzv. soukromého životního pojištění, obsahující plnění pro případ dožití věku minimálně 60 let. Zatímco daňová podpora kvalifikovaného životního pojištění formou odpočtu od základu daně je ve světě běžná, kombinace této podpory s přímým státním příspěvkem je asi světovou raritou. Jak to vzniklo, víme, nikdo se to však v zásadě ani nesnažil a dodnes nesnaží vysvětlit. Jediný argument, který jsem v tomto směru slyšel, je, že tímto způsobem si mohou zvýšit příjmy i osoby v důchodovém věku.

Produkt penzijního připojištění je velmi primitivním spořením u speciálních, jen za tímto účelem vytvořených institucí (penzijních fondů). Klient spoří české koruny na účtu u penzijního fondu a po skončení kalendářního roku mu penzijní fond na jeho účet připíše podíl na zisku penzijního fondu v daném roce. Penzijní fond tak funguje jako spořitelna s tím, že úroková sazba je klientovi sdělována dodatečně. Po skončení spoření ve věku 60 let může klient požádat o výplatu důchodu podle konstrukce obsažené v penzijním plánu; skoro nikdo tak ale nečiní. Optimální strategií klienta je peníze vybrat a případně sjednat produkt znovu (minimální doba spoření je 5 let). Pokud by stát jednal v zájmu občanů, tak by nejjednodušší reformou tohoto systému byla povinná transformace penzijních fondů na životní pojišťovny – s ohledem na nárok klienta na doživotní důchod. Jediným důvodem pro přetrvávání českých penzijních fondů byl a je státní příspěvek, který náleží jen k produktu penzijního fondu (byť by tentýž produkt prodávala životní pojišťovna, klient nárok na státní příspěvek nemá).

Graf 4: Veřejné pobídky pro dobrovolné soukromé penzijní spoření



Pramen: Whitehouse (2006)

Typické podnikové penzijní systémy v Česku neexistují. V loňském roce byla sice konečně umožněna existence „institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění“ (IORPs) podle Penzijní směrnice EU, poté, co bylo s Českou republikou vedeno opakované řízení pro neimplementaci této směrnice a kdy republika byla odsouzena k placení pokut za toto nedodržování pravidel EU. Penzijní směrnice byla tedy nakonec implementována, nicméně jen formálně; příslušní potenciálně zainteresovaní zaměstnavatelé a jejich podnikové penzijní systémy by k realizaci těchto schémat na území Česka museli založit zvláštní instituci, přitom z dílky příslušného českého zákona vyplývá, že na licenci pro tuto instituci není právní nárok. V praxi to zřejmě ani nikoho nezajímá. Problém je nejen na české straně, ale i v určité naivitě Penzijní směrnice EU. Tato směrnice sice měla úctyhodný záměr, totiž zvýšit úroveň dávek z podnikových penzijních systémů cestou snížení nákladů, cestou zvýšení konkurence v rámci celé EU. Naše země by určitě něco podobného potřebovala: zvýšení konkurence by mohlo snížit ceny penzijních i dalších finančních produktů. Cesta k tomuto cíli ale bohužel asi nevede „přes konkurenci“, ale přes sjednocení regulace penzijních fondů v rámci EU. Řečeno ve zkratce, EU nepotřebuje panevropské podnikové penze, ale jednotnou základní legislativu

penzijních fondů, stejně jako i jiných finančních institucí a produktů. Při zvažování tvorby penzijních institucí se přitom může snadno dojít i k závěru, že zvláštní penzijní instituce, zejména IORPs, jsou zbytečné. Celosvětové tendence celkem jasně ukazují, že legislativně nemusí být podstatný rozdíl mezi podnikovými penzemi a osobními penzemi. Podniky nemusí mít své podnikové penzijní fondy, mohou přispívat na účty svých zaměstnanců u jejich penzijních či jiných finančních institucí. Jedinou potenciální výhodou podnikových penzijních fondů jsou nižší administrativní náklady. Obecně ale nic nebrání tomu, aby si podniky zakládaly své penzijní fondy podle univerzální, jednotné legislativy EU.

Podnikové penzijní systémy v Česku neexistují primárně z ideologických důvodů. Jak známo, Milton Friedman, náš dnešní prezident republiky Václav Klaus a další neoliberálové principiálně odmítají, aby podniky „zprostředkovaly“ svým zaměstnancům zdravotní pojištění, penzijní pojištění apod. Každý si může a má koupit jen to, co podle své úvahy potřebuje. Každý ví, že zestárne (pokud předčasně nezemře) a může se podle toho patřičně zabezpečit. Jedná se o extrémní názory, neberoucí na zřetel běžné chování lidí, jak se odráží třeba i v behaviorální ekonomii. Je však minimálně užitečné tyto názory brát v úvahu ve výuce, v učebnicích apod., již z toho důvodu, že patřičně tříbí mysl. Každopádně V. Klaus podstatně ovlivnil soukromé zabezpečení na stáří tím, že v první polovině 90. let, kdy byl předsedou vlády ČR, odmítl návrh ministerstva práce a sociálních věcí na zavedení dobrovolného systému podnikových penzí, podle vzoru celé řady západních zemí. Jeho vláda se usnesla zavést penzijní připojištění se státním příspěvkem, které se později stalo tak trochu předchůdcem Riesterovy penze v Německu v tom směru, že šlo o systém využívající státního příspěvku, který byl „progresivní“ v tom směru, že k nižšímu příspěvku účastníka náležel relativně vyšší státní příspěvek. Vedle toho tehdejší česká vláda umožnila zaměstnavatelům přispívat zaměstnancům na „jejich“ penzijní připojištění. To byl v zásadě ideologický ústupek, v zájmu snazšího prosazení tehdejší dílčí reformy veřejných penzí, která spočívala ve zrušení tzv. pracovních kategorií ve státním důchodovém zabezpečení: jednalo se o zrušení zvýhodněné konstrukce starobních důchodů pro horníky a další riziková povolání, které byly typickou součástí komunistického systému starobního zabezpečení. Vyšší penze pro více riziková povolání byly „nahrazeny“ možností, aby zaměstnavatel přispíval svým zaměstnancům na jejich osobní penze. Každopádně šlo o výrazný a úspěšný politický tah.

K příspěvkům zaměstnavatele na penzijní připojištění stát neposkytoval a neposkytuje státní příspěvek, který náleží účastníkovi, pokud si sám platí příspěvek. To je v zásadě v souladu s liberální ideologií tvůrců tohoto produktu v době jeho vzniku (1994). Před několika lety (od roku 2008) si však penzijní lobby – bez jakékoliv publicity – prosadila výrazné zvýhodnění příspěvků zaměstnavatele na tento produkt, v podobě neplacení pojistného na sociální a zdravotní pojištění z příspěvku zaměstnavatele na penzijní připojištění. Zaměstnanec neplatí z tohoto příspěvku ani daň z příjmu. Tímto několikanásobným zvýhodněním příspěvku zaměstnavatele se vytvořil stav, že stát (nepřímo) dotuje tento produkt (a také soukromé životní pojištění, pokud pojistné platí zaměstnavatel) výrazně více, než jsou dotovány příspěvky zaměstnance či jiného občana na penzijní připojištění. Výše tohoto dotování příspěvků zaměstnavatele je ekvivalentní situaci, jako kdyby stát k příspěvkům zaměstnance z jeho mzdy po zdanění přidával příspěvek ve výši 94,5 % příspěvku zaměstnance. Něco takového sice není světová rarita, rozhodně to však není skutečnost, která by měla být považována za samozřejmost – zvláště ve fiskálních podmínkách posledních let. Rozhodně nesdílím nadšení zastánců MDC (Matching DC), zejména ne ve variantě, že by k příspěvkům účastníka měl přiřazovat (matchovat) stát. Státní dotace v jakékoliv podobě nejsou zadarmo a totéž platí o režii těchto produktů. Zájmy soukromých finančních institucí jsou ovšem jiné a prosazují se výrazně zvláště v Česku.

Od roku 2013 dochází k výrazné proměně penzijního připojištění: podstatně se mění jak produkt, tak jeho poskytovatelé. Dosavadní smlouvy a penzijní plány zůstávají v platnosti (nově je však již nelze sjednávat) a u jednotlivých poskytovatelů vytvoří „transformovaný účastnický fond“. Poskytovateli již nebudou „penzijní fondy, a.s.“, ale „penzijní společnosti, a.s.“, které budou spravovat i nově vytvářené účastnické fondy, jejichž počet není legislativně omezen. Nově vytvářené účastnické fondy budou podílovými fondy se zvláštní státní regulací a penzijní společnosti budou zainteresovány na transformaci starých produktů v transformovaném fondu na nové produkty (účastnické fondy). Nové účastnické fondy již nebudou moci poskytovat doživotní penze a klienti ponесou investiční riziko v běžném rozsahu, jak je typické pro DC produkty.

Penzijní lobby a pravicová vláda se dohodly na úpravě konstrukce státního příspěvku k příspěvku účastníka na tento produkt, nově označovaný jako „doplňkové penzijní spoření“. Sazby státního příspěvku se snižují, ale zvyšuje se dolní i horní hranice příspěvku účastníka, z něhož se vypočítává státní příspěvek. Maximální měsíční státní příspěvek tak bude nově činit 230 Kč, zatímco dosud to bylo 150 Kč. Stejně jako dosud tento státní příspěvek nebude náležet ke srovnatelným produktům jiných poskytovatelů finančních služeb.

Licenci na tzv. důchodové spoření ve druhém českém penzijním pilíři budou moci získat výhradně penzijní společnosti, které předtím získají licenci na prodej doplňkového penzijního spoření. Jako důvod pro toto omezení se uvádí snaha o snížení administrativních nákladů. Vidím za tím však především snahu o omezení konkurence na novém penzijním trhu, o zvýhodnění dosavadních poskytovatelů penzijního připojištění a dalších finančních služeb. Již dosavadní stav je takový, že skoro všechny penzijní fondy jsou v podstatě „prázdnými skořápkami“, jejich činnosti jsou obvykle outsourcovány do sesterských společností v rámci příslušných finančních skupin.

Náklady a výnosy privatizace veřejných penzí

Klíčovým argumentem pro existenci veřejných penzí v učebnicích veřejné ekonomiky je selhání soukromých penzijních trhů. Toto selhání bývá interpretováno zejména jako antiselekce rizik, k níž výrazně dochází u dobrovolného soukromého pojištění – v důsledku toho, že klienti s horším zdravotním stavem nemohou mít objektivně zájem o doživotní důchod. Valný zájem o důchodové pojištění ovšem nemají ani nadprůměrně zdraví lidé. O selhání penzijních trhů se hovoří i v důsledku existence již zmíněného rizika dlouhověkosti. Přiřazují se sem i podstatně vyšší administrativní náklady poskytování soukromého pojištění. (Tresch, 2008)

Argumentace ve prospěch privatizace veřejných penzí se v odborné literatuře odvíjí od vysokých investičních výnosů, kterých se na finančních trzích dosahovalo – v průměru – v posledních desetiletích. Druhým zásadním použitým argumentem bylo očekávání, že peněžní úspory, které vznikají v systémech soukromého spoření (investování) a pojištění, budou představovat dodatečné národohospodářské úspory, které se přemění v dodatečné národohospodářské investice, což vyvolá dodatečný ekonomický růst. Původní koncepce privatizace veřejných penzí ignorovaly tzv. transformační náklady, spočívající v tom, že při vyvedení pojistného z veřejného „průběžného“ pilíře do soukromých penzijních fondů chybí tyto prostředky ve státním rozpočtu. Původní koncepce privatizace vycházela totiž z předpokladu, že takto vznikající explicitní veřejný dluh je jen přeměněnou formou tzv. implicitního veřejného penzijního dluhu. (World Bank, 1994) Implicitním veřejným penzijním dluhem se myslí již dnes existující budoucí důchodové nároky, které nejsou podloženy akumulovanými investičními prostředky, resp. pojistnými rezervami.

Existence implicitního veřejného penzijního dluhu je spojována s existencí průběžného veřejného penzijního systému. V praxi se názorně ukázalo, že finanční trhy „implicitní dluhy“ nezajímají. Teoretická koncepce implicitního veřejného penzijního dluhu byla tak vlastně vymyšlena a využita jen za účelem privatizace veřejných penzí. V každém případě se tato koncepce nenaplnila a jediným případem, kdy se dočasně tolerovaly schodky státního rozpočtu nad rámec Maastrichtského kritéria, bylo vyhodnocování plnění tohoto kritéria ze strany postkomunistických zemí v rámci EU. Prodloužení této výjimky bylo v roce 2010 zamítnuto.

Nákup podílů v akciových a dluhopisových investičních fondech je rizikovou operací, která nicméně je předmětem činnosti i veřejných penzijních společností ve vyspělých západních zemích. Mám tím na mysli výhradně investování do soukromých aktiv, podle typického modelu fungování soukromých investičních společností. Nejedná se tedy o umístování prostředků do státních dluhopisů. Zmíněným tržním způsobem funguje např. předvolený fond (default fund) švédského systému prémiových penzí. Managementem aktiv fondů státních penzijních společností mohou být – na základě výběrového řízení – pověřeny i soukromé investiční společnosti, jako je tomu např. v případě britské státní NEST Corporation, která nyní začíná fungovat jako nízkonákladový poskytovatel podnikových penzí. Podobně je tomu i v americkém systému podnikových penzí federálních zaměstnanců (Thrift Savings Plan – TSP).

Založení systému veřejně-soukromého investování v Česku vyžaduje samozřejmě politické rozhodnutí, s širokou podporou napříč politickým spektrem. Výnosy z tohoto systému mohou sloužit jak výhradně účastníkům daného penzijního subsystému, tak i všem pojištěncům v systému sociálního starobního pojištění a případně i všem občanům v případě napojení na státní rozpočet. Výnosy by tak mohly koneckonců sloužit i k umoření transformačních nákladů paradigmatické důchodové reformy. Naplnění těchto variant investiční činnosti závisí nejen na konkrétních investičních výnosech v dlouhodobém a krátkodobém horizontu, ale i na administrativních nákladech s tím spojených.

Původní privatizační představa, podle níž samotná privatizace veřejných penzí vyvolá ekonomický růst, který povede ke zvýšení daňových příjmů, z něhož se uhradí masívní úbytky příjmů státního rozpočtu v důsledku této privatizace, se poměrně rychle ukázala být zcela nereálná. Záhy vzniká již výše zmíněná teorie diverzifikace penzijního systému, která požaduje již jen částečnou privatizaci systému veřejných penzí.

Teorie diverzifikace pojistného pilíře na soukromý a veřejný byla rozpracována zejména polskými autory; vyústila do návrhu na vytvoření dvou rovnocenných pojistných pilířů, čímž se konkrétně má na mysli stejná sazba příspěvku (ze mzdy) na systém soukromý (FDC – fondový, „finanční“ příspěvkově definovaný systém) a systém veřejný (např. NDC – notional, „nefinanční“ příspěvkově definovaný systém). (Chlon – Gora – Rutkowski, 1999) Politici nakonec s ohledem na předpokládané fiskální dopady rozhodli o tom, že příspěvek do soukromého FDC systému bude zatím nižší, „jen“ 7,3 % ze mzdy. Teoretická představa o „rozpůlení“ příspěvku mezi soukromý a veřejný sektor nemá a nemůže mít žádné teoretické odůvodnění – je to tedy podobné jako s historickou tendencí „dělit“ pojistné v sociálním pojištění mezi zaměstnance a zaměstnavatele v poměru 50:50. Fakticky šlo o výsledek politického vyjednávání, který byl následně řadou teoretiků vysvětlován jako logický projev zainteresovanosti obou aktérů na sociálním zabezpečení zaměstnanců. V „čisté“ podobě byla „diverzifikace“ příspěvků na veřejný a soukromý pojistný pilíř provedena na Slovensku od roku 2005 – na každý z těchto pilířů jde 9 % ze mzdy.

Pokud by teorie diverzifikace pojistného pilíře byla správná, tak by se samozřejmě měla uplatnit i v těch zemích, kde neexistuje veřejný pojistný pilíř. Mezi tyto země patří mj. Chile,

Kazachstán, Austrálie a Švýcarsko. Něco podobného zatím zjevně nikdo nenavrhl. Návrhy na diverzifikaci se vyskytly pouze „z druhé strany“, v zájmu dosažení alespoň poloviční privatizace veřejného penzijního systému – když už nejde realizovat stoprocentní privatizaci.

„Diverzifikované“ sazby příspěvků do povinného soukromého pojistného či spořicího pilíře na úrovni 7-9 % ze mzdy také podstatným způsobem ovlivnily veřejné finance; Polsko i Slovensko na úhradu deficitu využilo finančních rezerv z privatizace jiných odvětví ekonomiky, nicméně to nestačilo a došlo ke zvýšení daní a k podstatnému nárůstu rozpočtových deficitů a státního dluhu. Místo pozitivních dopadů privatizace veřejných penzí na ekonomiku tak i v těchto zemích došlo k pravému opaku, byť již nebyla prosazována plná privatizace veřejného pojistného pilíře.

Pokud jde o produkty použité ve veřejném penzijním pilíři, tak v Polsku šlo o systém NDC a na Slovensku o bodový systém sociálního pojištění, který je blízký NDC. Ani v jedné z těchto zemí nepovažovali za potřebné zavést solidární pilíř. Index progresivity povinných penzijních pilířů je proto v obou zemích blízký 0.

Praxe názorně ukázala, že i částečná privatizace veřejného penzijního pilíře je spojena s velmi vysokými a v podstatě neúnosnými transformačními náklady. I pokud došlo k velmi dobrým průměrným investičním výnosům v privatizovaném penzijním pilíři, jak se stalo v Polsku (přes 7 % ročně, reálně), navíc i v kombinaci s pozitivním ekonomickým vývojem (rovněž v Polsku), tak přesto dospěla polská vláda k nezbytnosti podstatně upravit parametry důchodové reformy. Zvažovalo se i úplné zrušení povinného soukromého spoření/pojištění, nakonec byla „jen“ snížena sazba příspěvku ze 7,3 % na 2,3 % ze mzdy.

Problematicke investičních výnosů v penzijních systémech se intenzívně věnuje OECD. Studie OECD vycházejí z historických dat (25 let před rokem 2007) o výnosech akcií a dluhopisů v 8 zemích OECD (G7 + Švédsko) a dospívají k mediánovému reálnému výnosu 7,3 % ročně z portfolia složeného z akcií a z dluhopisů v poměru 1:1. (D'Addio – Seisdedos – Whitehouse, 2009) Takto vysoký výnos podle propočtů OECD poskytne doživotní důchod ve výši 87 % výdělku, za předpokladu příspěvku 10 % ze mzdy ročně po dobu 40 let. Investiční výnosy (7,3 %) mají významný rozptyl, který studie odhaduje od 5,5 % (1. decil) do 9 % (9. decil). Odpovídající náhradové poměry důchodů jsou v rozmezí 55 % (1. decil) do 139 % (9. decil). To jsou skvělé výsledky a je nutno zvažovat jejich využití v pojistných či spořicích systémech.

Uvedené historické investiční výnosy nejsou v reálu dosažitelné pro jednotlivé klienty; představují totiž modelové výnosy penzijních fondů, nikoliv výnosy pro jejich klienty. Je třeba je snížit o veškeré správní náklady penzijních fondů – nejen tedy o poplatky za správu aktiv. Při modelování privatizace veřejného penzijního pilíře je nutno vzít v potaz i budoucí náklady na výplatu penzí. OECD odhaduje takto pojaté správní náklady na 1,25-2 % ročně, v podmínkách použitého vzorku vyspělých zemí. Vedle toho zde jsou ještě další faktory, které snižují či mohou snižovat investiční výnosy penzijních fondů: např. dopad problémů spojených se strukturovanými zájmy „agentů“ (teorie zastoupení) a problematiky governance je odhadován formou snížení ročních výnosů o 1 % i více. K nižším výnosům vede i tracking error (odchylky od benchmarku), který má podle pracovníků OECD mnoho příčin a je nevyhnutelnou součástí investičního procesu. Budoucí investiční výnosy mohou být sníženy i v důsledku stárnutí populace. Z těchto důvodů tato studie OECD snižuje mediánové investiční výnosy pro klienty ze 7,3 % na 5 % ročně, reálně. Ročnímu reálnému výnosu 5 % podle propočtů OECD odpovídá náhradový poměr 49 %, vypočtený za předpokladu příspěvku 10 % ze mzdy, placeného po dobu 40 let. (Whitehouse - D'Addio – Reilly, 2009) Administrativní náklady i další systémové problémy nám tedy snížily důchod o 44 %, nicméně i tak je náhradový poměr 49 % možno považovat za výborný.

Administrativní a další náklady v novém českém penzijním pilíři budou významně vyšší než v původním návrhu penzijní lobby. Jejich výši je však obtížné odhadovat. Zákon sice reguluje poplatky za obhospodařování majetku v jednotlivých důchodových fondech (limity 0,3-0,6 % z aktiv) a dovoluje poplatek za zhodnocení majetku v těchto fondech až 10 % ze zhodnocení, regulovány však nejsou sazby pojistného za nákup důchodů u životních pojišťoven, nehledě na další náklady a ztráty vyvolané celým systémem fungování příslušných institucí a trhů (transakční náklady v pojetí institucionální ekonomie).

Pro názornost uveďme náklady na provoz systému NDC ve Švédsku: ty snižují penzi poskytovanou z tohoto systému o 0,5 %. Švédský systém prémiové penze, který je z mezinárodního hlediska velmi úsporný, snižuje výslednou penzi v dnešní době o 7,5 %. Hrubé mezinárodní pravidlo říká, že poplatek ve výši 1 % z aktiv snižuje vložené prostředky (resp. hodnotu výsledného kapitálu) o asi 20 %. (Diamond, 2011) K tomu je možno přičíst administrativní a další náklady na penze. V českých podmínkách lze předpokládat relativně vysoké další náklady a ztráty v uvedeném pojetí OECD a také ztráty vyplývající z předpokládaného zhodnocování české měny. A základním konečným problémem pak je, jaké investiční výnosy vlastně klientům zbudou po odpočtu všech nákladů a systémových ztrát. Rámcově lze tušit, že to bude – v modelovém příkladě – podstatně méně, než jak tomu bylo ve vyspělých zemích, z nichž vychází modelování OECD. Nicméně nemůžeme vyloučit, že to bude v průměru i několik (2-4 %) procent z aktiv ročně, po zohlednění inflace.

Vysoké investiční výnosy jsou zásadním pozitivem soukromých penzijních produktů a tím i argumentem pro privatizaci veřejných penzí. Tento argument nelze podcenit či dokonce ignorovat. Naopak je nutno zvážit možnosti využití těchto vysokých investičních výnosů i ve veřejném sektoru, v systému veřejných penzí. Praxe řady západních zemí ukazuje, že veřejný sektor je schopen těchto investičních výnosů efektivně využít a za stavu, kdy celostátní systémy sociálního pojištění jsou výrazně nízkonákladovými, je nepochybné, že tyto systémy jsou pro své klienty podstatně výhodnější než sebelepší soukromé penzijní produkty.

Závěry a doporučení

Česká velká důchodová reforma spočívá v:

- Transformaci stávajících soukromých penzijních fondů na soukromé penzijní společnosti, poskytující investiční („účastnické“) fondy různého rizikového profilu,
- Zavedení nového, tzv. druhého penzijního pilíře, do něhož mohou vstoupit – bez možnosti návratu (opt-out) – pojištěnci veřejného penzijního systému a vyvést tak 3 % ze své mzdy do zvolené soukromé penzijní společnosti, s podmínkou zvýšení svého příspěvku o další 2 % ze mzdy.

Není v moci penzijní teorie přesvědčit politiky, pokud např. odmítají zásadní účast veřejné ekonomiky na poskytování starobních důchodů. Vždy bude věcí veřejné volby, v jakém rozsahu poskytovat veřejné penze a v jakém rozsahu zdaňovat či dotovat soukromé penze. Podstatnou roli přitom hraje i konstrukce příslušných produktů. V praxi jsou tyto koncepce a konstrukce podstatně ovlivňovány penzijní lobby, zejména v postkomunistických zemích.

Vysoké investiční výnosy na světových trzích v předchozích desetiletích vyvolaly změny v produktech soukromého zabezpečení; součástí tohoto trendu je i nárůst využívání příspěvkově definovaných produktů, na úkor dávkově definovaných produktů, a tendence k přesunu investičního rizika na jednotlivé klienty. Stejně produkty začal soukromý finanční sektor nabízet i jako náhradu veřejných penzí. Praxe potvrdila, že náklady transformace veřejných penzí, financovaných průběžně ze státního rozpočtu, na povinné soukromé penze jsou zásadním problémem takovéto paradigmatické důchodové reformy.

Většina zemí, které se vydaly na cestu částečné privatizace penzijního systému, uskutečnila i zásadní reformu systému veřejných penzí, při níž došlo k přechodu na systém sociálního starobního pojištění, zásadním způsobem aplikující závislost penze na výdělci, resp. na zaplaceném pojistném. Ve významném rozsahu se projevila tendence rozčlenit veřejný penzijní systém na dva penzijní pilíře, z nichž jeden je pilířem solidárním a druhý pojistným. Novými produkty sociálního starobního pojištění jsou NDC a bodový systém.

Výsledkem tendencí k privatizaci je i oživení zájmu o tvorbu rezerv v systému sociálního pojištění. Rezervy mohou být (a v řadě zemí jsou) vytvářeny v systému NDC a obecně není důvod znovu nezvažovat i obnovení sociálního pojištění s plnou tvorbou rezerv, konkrétně i v podobě FDC. Sociální pojištění NDC s tvorbou částečných rezerv i samotné sociální pojištění FDC jsou (relativně novými) konkurenty soukromého spoření/pojištění ve tvaru FDC.

Sociální pojištění FDC může využívat stejných investičních postupů a metod jako soukromé spoření/pojištění. Ukazuje se, že sociální pojištění FDC/NDC je schopno podstatně lépe využít vysokých investičních výnosů než konkurenční soukromé produkty. Navíc je využití těchto investičních výnosů ve prospěch všech pojištěnců podstatně logičtější a smysluplnější, než ryze individuální investování. Více než 90 % pojištěnců plně vyhovuje státní investiční fond v roli default fondu.

Produktu sociálního pojištění FDC lze využít i jako sociálního připojištění, místo produktů soukromého důchodového spoření a pojištění. Výnosy sociálního připojištění budou – za jinak stejných podmínek – významně vyšší než výnosy soukromého důchodového spoření. Státní dotace doplňkového penzijního spoření lze i z tohoto pohledu zrušit a uspořené prostředky smysluplně využít ve prospěch pojištěnců a občanů, např. k vytváření rezerv v systému sociálního pojištění.

Česká důchodová reforma jde jinou cestou, než odpovídá moderní penzijní teorii. Lze očekávat, že potenciální investiční výnosy budou vyplývány na vysoké administrativní a další systémové náklady několika finančních skupin.

Česká důchodová reforma je uskutečňována v naprosto nevhodné době. Česká ekonomika se vyvíjí zřetelně hůře než všechny sousední ekonomiky; k tomu významně přispívá česká fiskální politika, jednostranně orientovaná na snižování schodku veřejných rozpočtů. Fiskální politika působí výrazně procyklicky. Velkou důchodovou reformou budou posíleny negativní dopady této fiskální politiky na ekonomický vývoj. Zvýšené fiskální výdaje budou totiž kompenzovány zvýšením sazeb daně z přidané hodnoty a snížením valorizace veřejných penzí.

Stávající česká vláda ignorovala a ignoruje závěry dlouhodobého intenzivního vědeckého výzkumu, prováděného v Česku v podstatě pouze na Vysoké škole finanční a správní v Praze. Příští české vládě proto doporučujeme:

- V podstatě ihned ukončit opt-out a tím i další provoz tzv. druhého penzijního pilíře s tím, že jeho klienti budou moci i nadále přispívat do příslušných důchodových fondů, začnou však znovu platit plné pojistné na veřejné důchodové pojištění;
- V podstatě ihned zrušit státní příspěvek na dnešní penzijní připojištění a budoucí dobrovolné dodatkové penzijní spoření u penzijních společností s tím, že tento produkt bude mít nárok na odpočet příspěvku účastníka od základu daně z příjmů, shodně s dnešní státní podporou tzv. soukromého životního pojištění;

- V podstatě ihned zrušit státní podporu příspěvků zaměstnavatele na zabezpečení ve stáří formou odpočtu příspěvků od základu pro vyměření pojistného na sociální a zdravotní pojištění;
- Připravit reformu veřejných penzí podle aktuálních doporučení Světové banky (Panevropský penzijní systém), tj. zejména rozdělit stávající veřejný výdajový program na finančně oddělený systém sociálního pojištění tvaru NDC, popř. i FDC a na veřejný výdajový program sociálních penzí tvaru rovného důchodu nebo švédské garantované penze. (Holzmann – Palmer, 2006)

Reference

ČSSZ (2012). <http://www.novinky.cz/domaci/259389-duchodovy-ucet-spadl-do-nejhlubsiho-deficitu-od-roku-2003.html>

Chlon, A., Gora, M., Rutkowski, M. (1999). Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity. World Bank Pension Reform Primer. Washington: The World Bank.

D'Addio, A. C., Seisdedos, J., Whitehouse, E. R. (2009). Investment Risk and Pensions: Measuring Uncertainty in Returns, Paris: OECD Publishing, 2009.

Diamond, P. (2011) Economic Theory and Tax and Pension Policies, The Economic Record, vol. 87, special issue, September. Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-4932.2011.00733.x/pdf>

Fiala, T.: Zavádějící grafy o růstu počtu důchodců. 9. 11. 2011. Available at: <http://blog.jetotak.sk/kriticka-ekonomia/2011/11/09/tomas-fiala-zavadejici-grafy-o-rustu-poctu-duchodcu/>

Holzmann, R., Palmer, E., et al (2006). Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington: The World Bank.

Klaus, V. (2011). *Stát není pojišťovna*. DNES, July 7, p. 10.

OECD (2011). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, Paris: OECD Publishing. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en

OECD (2012). *OECD Pensions Outlook 2012*, Paris: OECD Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>

Tresch, R. W. (2008). *Public Sector Economics*, New York: Palgrave Macmillan.

Whitehouse, E. (2006). *Comparing Retirement Saving Across Countries: An Economic Perspective*. Paris: 28th International Congress of Actuaries.

Whitehouse, E. R., D'Addio, A. C., Reilly, A. (2009). *Investment Risk and Pensions: Impact on Individual Retirement Incomes and Government Budgets*. Paris: OECD Publishing.

World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.