

PŘÍSPĚJE SOUČASNÁ PENZIJNÍ REFORMA V ČESKÉ REPUBLICE SKUTEČNĚ K DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI DŮCHODOVÉHO ÚČTU?

WILL THE CURRENT PENSION REFORM IN THE CZECH REPUBLIC REALLY CONTRIBUTE TO LONG-TERM SUSTAINABILITY OF THE CZECH PENSION ACCOUNT?

Ondřej Prachař

***Abstract:** The aim of this paper is to identify the current pension reform's ability to contribute to long-term sustainability of the Czech pension account. Using analytical method the paper describes the so-called small and large pension reforms and discusses their macroeconomic impacts. The paper concludes that the impact of the reforms is ambiguous. The small reform should have a positive effect on the long-term financial sustainability of the pension account mostly due to the number of parametrical changes of the pay-as-you-go pension pillar. On the contrary, the large reform implementing a funded pillar of the social insurance appears to have a negative effect mostly due to an expectable uneven participation of different income groups and its negligible impact on the majority of the population. However, the negative impact caused by the social insurance payments income shortfall should still be viable and it should not amount to a high percentage.*

***Keywords:** Pension system, Pension reform, Long-term sustainability, Fully-funded pillar, The Czech Republic.*

Úvod

V současnosti jedním z nejaktuálnějších témat veřejné diskuse v České republice je penzijní systém a jeho reformy. K 1. lednu 2013 vstoupila v platnost poslední část důchodové reformy, tzv. „velká“ důchodová reforma, která zavádí fondový pilíř penzijního zabezpečení. V letech 2011 a 2012 byly postupně zaváděny další, parametrické úpravy obecně známé jako „malá“ důchodová reforma.

V akademické obci, ale i mezi širokou veřejností panuje jen malá shoda na tom, jestli je současná reforma krokem správným směrem. Orgány veřejné správy argumentují stárnutím populace a nutností motivovat lidi alespoň částečně se podílet na úsporách na důchod, zatímco odpůrci současné podoby reformy napadají zejména její nově vzniklý fondový pilíř s poukazem na jeho selhání v mnoha zemích a na vyvádění veřejných peněz soukromým penzijním společnostem.

Následující text se za použití analytického přístupu pokouší zhodnotit, do jaké míry naplní současná penzijní reforma svůj deklarovaný cíl, a sice zvýšení dlouhodobé finanční udržitelnosti důchodového účtu. První kapitola shrnuje na základě reálných dat důvody vedoucí k reformě. Druhá a třetí kapitola popisuje a hodnotí změny

provedené v rámci malé, resp. velké důchodové reformy a poslední, čtvrtá kapitola se pokouší zhodnotit dopad reformy jako celku na veřejné a soukromé finance a upozorňuje na její hlavní nedostatky.

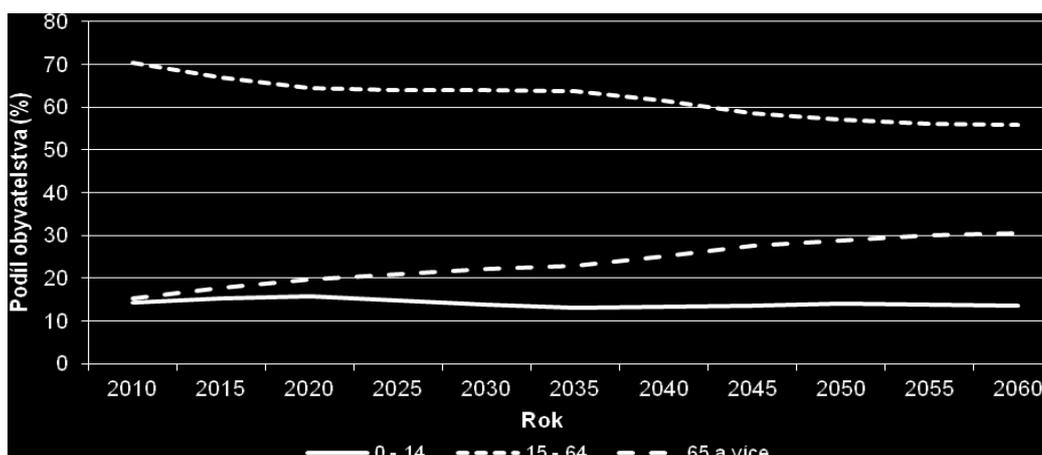
1 Důvody vedoucí k reformě

Potřeba reformy byla identifikována v řadě odborných prací, ačkoliv jejich výsledky se značně liší. Bezděková komise ve své závěrečné zprávě uvádí, že penzijní systém je nutné výrazně reformovat, jelikož je dlouhodobě neudržitelný a v budoucnu povede ke značným deficitům důchodového účtu. Zpráva doporučuje reformy směřovat k parametrickým změnám, jako je např. zvyšování věku odchodu do důchodu či diverzifikace financování penzijního systému zavedením fondového pilíře (Bezděk et al., 2005). Na druhou stranu Loužek (2006) nebo Kubíček (2008) upozorňují, že zde není žádný oběd zdarma; přechodem k fondovému pilíři vzniknou nezanedbatelné transformační náklady a fondový pilíř sám o sobě není z důvodu vytěsnění soukromých a veřejných úspor schopen čelit demografickým vlivům. Důvody pro špatnou odolnost fondového pilíře vůči demografickým výkyvům přináší i Barr (2000). Marek (2008) rovněž zmiňuje vysoké transformační náklady; přechod na kombinovaný systém je nicméně dle jeho makroekonomické simulace vhodný a transformační náklady by bylo možné zmírnit postupným a nikoliv nárazovým přechodem k tomuto systému.

Nástup vlády rozpočtové odpovědnosti v České republice v roce 2010 odstartoval množství reforem, mezi něž patří i tolik potřebná důchodová reforma. V odborných kruzích panuje shoda, že reforma měla být provedena již mnohem dříve, nicméně až nyní pro její provedení nastala vhodná politická konstelace. Reformu penzijního systému v letech 2011 - 2013 lze rozdělit na tzv. velkou a malou. Velkou důchodovou reformou se rozumí začátek fungování druhého fondového pilíře penzijního zabezpečení, malá potom spočívá v množství parametrických změn. Smyslem reformy by měla být reakce na problémy spojené s dlouhodobou finanční udržitelností penzijního systému. Do jaké míry je reakce relevantní se pokouší posoudit následující text.

Hlavním důvodem pro penzijní reformu je ve většině evropských zemích uváděn nepříznivý demografický vývoj a z něj plynoucí neudržitelnost financování penzijních systémů tak, jak jsou nastaveny dnes. Z křivek demografického vývoje v ČR v posledních dvaceti letech lze vyčíst dlouhodobý trend úbytku nejmladší generace do čtrnácti let věku, a naopak mírný, avšak rostoucí trend přibývání osob starších 65 let. Projekce demografického vývoje znázorněná v Obr. 1 navazuje na dosavadní trend, kdy bude dále ubývat osob ekonomicky aktivních a naopak se bude výrazně zvyšovat počet důchodců.

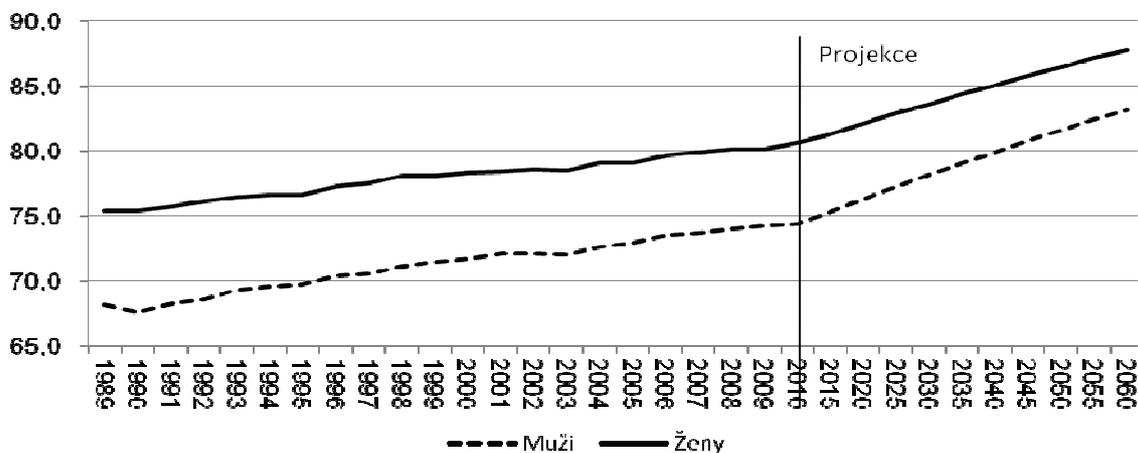
Obr. 1: Projekce demografického vývoje v ČR



Zdroj dat: Eurostat 2010 (Eurostat)

Kromě zvyšujícího se počtu důchodců jak v absolutních hodnotách, tak v poměru k ekonomicky aktivní populaci, penzijní systémy zatěžuje ještě jeden faktor, kterým je stárnutí obyvatelstva. Průměrná doba dožití se jen u mužů prodloužila za posledních dvacet let v průměru téměř o sedm let. Projekce Eurostatu opět potvrzuje trend předchozího grafu, kdy se např. u mužů narozených v roce 2060 očekává průměrná délka života přes 83 let, což je o více než sedm let více než dnes a o téměř patnáct let více než před dvaceti lety. Křivky pro muže a ženy navíc mírně konvergují.

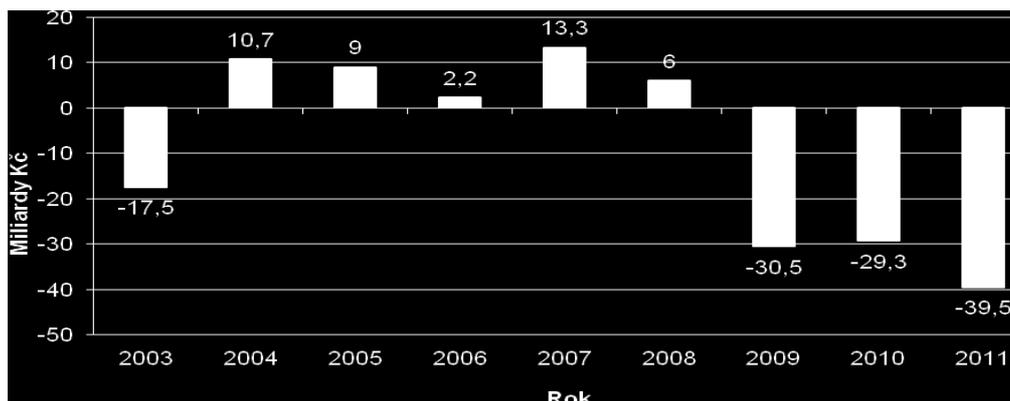
Obr. 2: Naděje dožití při narození



Zdroj dat: Eurostat 2010 (Eurostat)

Jako další z důvodů pro reformu penzijního systému bývá uváděn současný hluboký deficit důchodového účtu, ačkoliv jak lze vidět z následujícího grafu, nebylo tomu tak v poslední době vždy a současný výpadek není z větší části způsoben demografickým úbytkem. Ten v plné míře nastane mezi lety 2030 a 2060, kdy se do role plátců dostane generace, která byla nejslabší od 1. světové války, a bude muset financovat naopak velmi silnou generaci sedmdesátých let minulého století. Dalším cílem důchodové reformy je prohlubování tohoto deficitu zastavit a vrátit jej na dlouhodobě udržitelnou úroveň.

Obr. 3: Vývoj salda důchodového účtu



Zdroj dat: ČSSZ

Propad důchodového účtu v roce 2009 byl způsoben především na příjmové straně a nelze jej považovat za normální cyklické podmínky; strukturální propad není tak hluboký. Argumentovat tímto propadem jako nutným důvodem pro reformu tedy nemusí být legitimní. Na druhou stranu, trvajícím propadem až do roku 2011 by mohl poukazovat i na jiné než cyklické důvody. Mezi těmi může být např. velké množství osob, které odešly v roce 2010 do předčasného důchodu, mimo jiné vlivem hospodářského propadu a z něj plynoucího úbytku pracovních míst.

2 Malá důchodová reforma

Malou důchodovou reformou se rozumí novela zákona o důchodovém pojištění (č. 220/2011), která nabyla účinnosti dne 22. 7. 2011. Důležitými daty v novele jsou 22. 7. 2011, 30. 9. 2011 a 1. 1. 2012. K prvním zmíněným datům se mění definice průměrné mzdy pro účely stanovení vyměřovacího základu, přesouvají se některé kompetence z vlády na Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) a vstupují v platnost nová pravidla valorizace důchodů. K zářijovému datu se v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu mění způsob stanovení výpočtového základu a prodlužuje se věk odchodu do důchodu. Od ledna následujícího roku potom vstupuje v platnost nový způsob určování základní výměry, změna pravidel pro vdovské a vdovecké důchody či pro společníky a jednatelé společností s r.o.

Kromě nezbytnosti parametrických úprav přispívajících k vyšší udržitelnosti průběžného systému byl dalším spouštěcím mechanismem malé důchodové reformy nález Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2010, ve kterém ke dni 30. 9. 2011 ruší Ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění. Žalobce napadl vysokou progresivitu výpočtového základu. Ústavní soud dal žalobci zapravdu a tento výpočet označil za protiústavní, jelikož se podle něj rozporuje s články Ústavy 1, 3 a 30 garantujícími obecnou rovnost a rovnost v základních právech. Přiměřenost hmotného zabezpečení je sice vágní a tvárný pojem, soud nicméně vyzdvihl skutečnost, že na přiměřenost se musí dívat nejen z pohledu pojištěnce a jeho zabezpečení na důstojné stáří, ale rovněž z pohledu pojistitele, který svými vlastními zdroji přispívá k naplnění cílů sociálního pojištění. Ve svém vysvětlení dále konstatoval, že princip solidarity, a to jak intergenerační, tak intragenerační, nemůže

zcela převážit nad principem ekvivalence. Závěry Ústavního soudu rovněž napadají absenci reálného zastropování absolutní výše příspěvku, která v té době činila 72 násobek průměrné mzdy, tedy se jednalo o hranici pouze formální. Na základě rozhodnutí Ústavního soudu byl tedy § 15 zákona č. 155/1995 Sb. zrušen s platností ke dni 30. 9. 2011.

Od stejného data začíná platit další část malé důchodové reformy, která v důsledku nálezů Ústavního soudu mění tzv. redukční hranice (RH) pro stanovení výpočtového základu důchodu u procentní výměry důchodu mezi lety 2011 a 2014. Ty jsou nově vázány na průměrnou mzdu přímo v zákoně. První RH je nastavena ve výši 44 % průměrné mzdy, tedy dnešních 11 389 Kč. Do této částky se do výpočtového základu započítává plných 100 % příjmů. Druhá RH je nastavena ve výši 116 % průměrné mzdy, pro rok 2013 tedy 30 026 Kč. Z části příjmu mezi první a druhou RH se od roku 2013 do výpočtového základu započítává 27 %. Třetí RH je nastavena ve výši 400 % průměrné mzdy, tedy 103 536 Kč. K příjmům nad tuto hranici se při výpočtu důchodu nepřihlíží. Následující tabulka znázorňuje vývoj změn výpočtového základu v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu dle novely zákona 220/2011 Sb. Výše základní výměry zůstává zachována na 9 %. V období po roce 2014 budou platit pouze dvě RH, a sice 44 % a 400 % průměrné mzdy.

Tab. 1: Způsob výpočtu vyměřovacího základu v závislosti na redukčních hranicích

| % | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|------|------|------|------|
| Do 1. RH | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Do 2. RH | 29 | 28 | 27 | 26 |
| Do 3. RH | 13 | 16 | 19 | 22 |
| Nad 3. RH | 10 | 8 | 6 | 3 |

Zdroj: Novela zákona 220/2011 Sb.

Důsledkem této změny je, že občanům s příjmy zhruba do výše průměrného důchodu penze neklesnou. U občanů s měsíčním příjmem od první do druhé RH dochází ke snížení výše důchodu v rozmezí od 1 Kč do 170 Kč (ČSSZ). Naopak u osob vydělávajících nad druhou RH dochází ke zvýšení důchodů. Tato změna fakticky znamená, že většině obyvatel důchody, ač ne o mnoho, v absolutních číslech poklesnou.

Dále malá důchodová reforma zavedla parametrické změny současného průběžného systému, které z této reformy činí fakticky reformu „velkou“, neb k dlouhodobé udržitelnosti penzijního systému přispívají výrazně více než reforma takzvaná velká. Zásadní změnou, která je dle Bezděkovy komise či např. OECD rovněž nejúčinnější, je prodloužení hranice doby odchodu do důchodu. U mužů do roku narození 1936 je tato hranice stanovena na 60 let věku, u žen pak na 53 – 57

v závislosti na počtu vychovaných dětí. Mužům se pak odchod do penze s rostoucím rokem narození prodlužuje, a to o 2 měsíce každý rok. Ženám tento vývoj určuje tabulka, která postupně odstraňuje výhodu plynoucí z počtu vychovaných dětí, až se u ročníku 1977 srovnává s muži na jednotných 67 let. Jedincům narozeným po roce 1977 se odchod do penze zvyšuje o dvojnásobek počtu měsíců, než je rozdíl mezi rokem 1977 a skutečným rokem narození. Tedy jinými slovy o dva měsíce s každým následujícím rokem bez nastaveného stropu.

Malá důchodová reforma rovněž mění valorizační schéma. V roce 2012 se zvyšuje základní výměra důchodu o 40 Kč, z 2 230 Kč na 2 270 Kč. Procentní výměra vzroste o 1,6 %. Původně měly být důchody od 1. 1. 2013 valorizovány o třetinu růstu mezd a o 100 % zvýšení spotřebitelských cen, tedy od roku 1989 nejpomalejší růstové schéma přispívající k dalšímu snižování náhradového poměru. V rámci vládních škrťů mezi lety 2013-2015 bylo schváleno, že v tomto období budou penze valorizovány pouze o třetinu procentního přírůstku indexu spotřebitelských cen. Penze rovněž mohou být valorizovány mimořádně, musí ale být splněna podmínka pětiprocentního růstu spotřebitelských cen od měsíce, který byl brán v úvahu při posledním zvyšování důchodů. Minimální valorizace bude určena vyhláškou (nikoliv již zákonem) MPSV podle inflačního cíle České národní banky (ČNB), který je současně nastaven na 2 %. Další parametrickou změnou je prodloužená doba pojištění, která v roce 2010 činila 26 let a bude postupně prodlužována až na 35 let od vstupu do důchodu v roce 2018 a později.

Zákon nicméně také umožňuje tzv. předdůchody, tedy dřívější odchod do důchodu v případě, že má účastník penzijního systému naspořeno ve fondovém pilíři dostatek prostředků. Na předdůchodech se sice shodla celá tripartita, staly se nicméně předmětem kritiky ze strany Evropské komise, která je ve svých specifických doporučeních pro Českou republiku za rok 2012 doporučila přehodnotit z obav o vyvážení velkého množství prostředků ze systému před stanovenou dobou odchodu do důchodu, což by k celkové stabilitě tohoto pilíře podle Komise nepřispělo (Evropská Komise, 2012).

3 Velká důchodová reforma

Název „velká“ vznikl v době, kdy se v tomto pilíři uvažovalo o povinném spoření. Pokud by část penzí každého účastníka penzijního systému směřovala povinně do soukromých fondů vybraných společností, jako je tomu např. v Polsku a Dánsku, či tomu bylo do roku 2011 v Maďarsku nebo do konce roku 2012 na Slovensku, jednalo by se skutečně o reformu velkou. Následné politické rozhodnutí udělat z povinného spoření dobrovolné důležitost této reformy značně degradovalo. Důležitostí je v této souvislosti myšlen kromě finančního dopadu na výši důchodu každého účastníka především vliv na dlouhodobou finanční udržitelnost průběžného pilíře důchodového pojištění. Současné nastavení druhého pilíře totiž k dlouhodobé udržitelnosti přispívá buď vůbec, anebo jen velmi málo.

Fondový pilíř důchodového spoření je navržen tak, že účastníkům budou z průběžného pilíře vyvedeny 3 procentní body (p. b.) do soukromého penzijního

fondů za podmínky, že si ze svého doplatí další 2 p.b. Celkový odvod do systému tedy vzroste z 28 % hrubé mzdy na 30 %. Na rozdíl například od německého systému, kde je podíl vyváděné částky z průběžného pilíře vyjádřen absolutní částkou, tento způsob určování výše vyvedené částky neposkytuje dodatečnou motivaci nízkopříjmovým skupinám vstoupit do systému oproti těm nadprůměrně vydělávajícím.

Celkové důchodové finance jsou po reformě rozloženy do třech pilířů: státního průběžného, soukromého fondového a soukromého penzijního připojištění. Tyto tři pilíře tvoří celý důchodový systém. Přesun od prvního ke druhému pilíři znamená sice úbytek prostředků v prvním pilíři, dochází ale k navýšení prostředků druhého pilíře, a to za reálného předpokladu nezáporné úrokové míry o více, než kolik bylo vyvedeno z prvního pilíře. Rozdíl je způsoben dvěma faktory: jednak dodatečnou platbou ve výši 2 p. b. z hrubé mzdy, a jednak zúročením v čase, jelikož v průběžném systému k žádnému úročení nedochází a peníze jsou ihned přerozděleny. Na agregátní úrovni tedy přesunem k fondovému pilíři dochází k navyšování celkových prostředků v penzijním systému, a nikoliv k jejich krácení, jak bývá někdy uváděno.

Stěžejním bodem pro funkčnost druhého pilíře budou prováděcí předpisy k zákonu č. 426/2011 Sb., které stanoví přesná pravidla pro fungování soukromých penzijních fondů. Zákon již poměrně podrobně rámcovává pravidla stanovuje, např. definuje čtyři investiční strategie od nejbezpečnější ve formě státních dluhopisů až po nejméně bezpečnou, zato nejvýnosnější variantu.

Dále je zákonem stanovena výše odměny penzijní společnosti, která nesmí přesáhnout 3,5 % průměrné mzdy. To znamená, že pro osoby průměrně vydělávající, a za předpokladu 2% inflace, by musela reálná úroková míra přesáhnout 1,5 %, aby vůbec docházelo k nějakému zhodnocení. U podprůměrně vydělávajících je toto procento samozřejmě ještě nižší, naopak u nadprůměrně vydělávajících se opět jeví jako velmi výhodné. Vzhledem k tomu, že poplatky jsou jedním z nejpalcivějších problémů např. současného německého systému, které brání reálnému zhodnocení vložených prostředků, se toto jeví jako velký problém. Dalším problémem zmíněného německého systému je výpočet doživotní renty, která počítá s nereálně vysokou dobou dožití. Toto v české reformě při zvolení výplatní strategie „doživotní starobní důchod“ rovněž není zákonem nijak ošetřeno.

Následujícími zjednodušujícími výpočty se práce pokouší nastínit, jaký bude dopad přesunu od prvního ke druhému pilíři na veřejné a soukromé finance. Přesunem se sice celkový objem důchodových financí zvýší, ovšem prostředky v průběžném pilíři reálně poklesnou. Tento výpočet je pro stát důležitý, protože z prvního průběžného pilíře jsou vypláceny peníze současným důchodcům a je tedy potřeba, aby disponoval dostatečnými prostředky. Protože odhadovat počet obyvatel, kteří se ze systému vyvážejí, je v současné době, kdy stále neexistují kompletní prováděcí předpisy pro soukromé fondy, prakticky nemožné, uvádím možný vývoj pro pět scénářů. První scénář počítá se vstupem do druhého pilíře 10 % způsobilých obyvatel, druhý s 20 % atd. až pátý s 50 % obyvatel. Poslední scénář je nejbližší současným politickým odhadům, ale zároveň dle mého soudu nejvíce vzdálen budoucí realitě. Odhad nízké účasti ve druhém pilíři je založen na relativně nízké finanční gramotnosti, konzervativním prostředí, obecnou všeobecnou nedůvěrou k finančním trhům mezi

občany České republiky a proklamovanými záměry opozice pilíř po případném vítězství ve volbách zrušit.

Do druhého pilíře mohou vstoupit teoreticky všechny osoby, které jsou zaměstnané. Těch bylo v ČR v roce 2010 zhruba 4,9 milionu. V témže roce byla průměrná hrubá měsíční mzda 23 797 Kč. Pokud by došlo k vyvedení 3 p. b. z příspěvku na sociální pojištění na soukromé účty, jednalo by se v absolutních číslech v průměru o 714 Kč měsíčně. Dodatečná platba do druhého pilíře, tedy zbylé 2 p. b., by v tomto případě musely činit 476 Kč měsíčně. Pokud by se tedy pro opt-out rozhodlo 10 % způsobilých, došlo by k výpadku v příjmech státního průběžného systému o 350 mil. Kč měsíčně, tedy 4,2 mld. Kč za rok. Při 20 % zvolených opt-outů se jedná o výpadek ve výši 8,4 mld. Kč, při 30 % o 12,6 mld. Kč, při 40 % o 16,8 mld. Kč, a při 50 % o 21 mld. Kč za rok. Tento odhad se vztahuje k období do poloviny roku 2013, protože zahrnuje všechny pracující. Od 1. července 2013 mohou do systému vstoupit pouze osoby mladší 35 let. Odhady dopadu vstupu této věkové skupiny do fondového pilíře abstrahované od počtu účastníků, kteří vstoupí do systému před 1. červencem 2013, jsou znázorněny ve třetím sloupci tabulky 2.

Tab. 2: Odhad dopadu vstupu do fondového pilíře na veřejné finance

| % opt outů; výpadek mld. Kč ročně | Do 1. pol. r. 2013 | Od 1. pol. r. 2013 |
|--|---------------------------|---------------------------|
| 10 % | 4,2 | 1,37 |
| 20 % | 8,4 | 2,74 |
| 30 % | 12,6 | 4,11 |
| 40 % | 16,8 | 5,48 |
| 50 % | 21 | 6,85 |

Zdroj: Výpočet autora

Lineárnímu odhadu lze vytknout, že čím méně lidí do pilíře vstoupí, tím spíše to budou osoby s vyššími příjmy, jelikož pro ty je systém relativně nejvýhodnější. To by znamenalo významné zatížení riziky směrem nahoru v prvních řádcích tabulky. Na druhou stranu, tento předpoklad vyžaduje ekonomicky racionální chování, které není nikým zaručeno. Je tedy naopak možné, že do systému vstoupí osoby, které spadají spíše do nižší příjmové kategorie a dostatečně si neuvědomují všechna rizika spojená se vstupem a relativně nízké výhody, které jim tento způsob spoření může přinést. Linearita dále zamezuje přijímání dalších předpokladů, které se mohou ukázat jako nepravdivé.

Při pohledu na schodek důchodového účtu, který v roce 2011 činil téměř 40 mld. Kč, se i ten nejvíce zatěžující scénář, a to účast 50 % poplatníků ve druhém pilíři, jeví pro veřejné finance z hlediska transformačních nákladů jako relativně únosný. Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) například vybrala v roce 2011 na pojistném na sociální zabezpečení necelých 358 mld. Kč, příjmový výpadek i v tom pro vládu neoptimističtější a nepříliš realistickém scénáři činí 5,9 %, při desetiprocentní účasti ve druhém pilíři 1,1 %. Čísla nicméně mohou být

podhodnocena, protože možnost opt-outu pravděpodobně zvolí většinou občané z vyšší příjmové kategorie. Na druhou stranu osoby nad 35 let věku se musejí rozhodnout do konce prvního pololetí roku 2013 a při doposud neexistujících všech prováděcích předpisech pro soukromé penzijní fondy stále není možné toto rozhodnutí objektivně zvážit. Je tedy možné tvrdit, že výpadek ve veřejných financích bude v prvních letech nového systému velmi pravděpodobně v řádech jednotek miliard.

Někdy bývá argumentováno (např. Loužek 2006, Kubíček 2008), že rozhodnutí lidí spořit si na své vlastní stáří ve fondech bude zapláceno všemi skrze např. DPH tím, že bude třeba vyplnit mezeru vzniklou v průběžném systému z veřejných rozpočtů. To byl konec konců jeden z argumentů současné vlády pro zvyšování DPH⁹. Zde je ale potřeba si uvědomit, že přechod k fondovému systému není zadarmo a tyto náklady jsou pouze transformační, tedy časově omezené a navíc, jak je patrné z výpočtu, nijak drastické.

Je ale rovněž potřeba zmínit, že současný výpadek rozpočtu by měl být v budoucnu kompenzován vyšší životní úrovní budoucích seniorů, nebo přesněji že by nemělo dojít k jejímu výraznému poklesu. Díky demografickým vlivům bude nutně docházet ke snižování náhradového poměru a soukromé úspory pomohou tuto mezeru vyplnit a tím pádem udržet náhradový poměr zejména u vyšších příjmových skupin na schůdné úrovni umožňující odpovídající zabezpečení ve stáří.

Fondové spoření na stáří u vyšších příjmových skupin by rovněž mělo přispět k jejich spravedlivějšímu¹⁰ důchodu, protože výpočet penze z průběžného pilíře je silně progresivní a vůči této skupině značně nespravedlivý. Je důležité podotknout, že k tomuto zvýšení z určité části nedojde na úkor ostatních budoucích účastníků penzijního systému, protože účastníkům fondového pilíře bude v okamžiku nástupu do penze snížen vyměřovací základ o 3 p.b. Konečný dopad bude záviset na době účasti ve druhém pilíři a na příjmu, kdy se může jednat až o 15 % z výše důchodu. Přesně tuto částku rovněž uspoří stát, který ji nebude muset účastníkům fondového pilíře při vstupu do penze vyplácet. Otázkou ale samozřejmě zůstává, jestli tato úspora vyrovná úbytek v příjmech, což ukáže až praxe v závislosti na příjmovém složení účastníků.

Dopad na soukromé úspory každého jedince by měl být nicméně značný, protože u průměrně vydělávajícího člověka bude celková úspora zhodnocena nikoliv úrokovou měrou z oněch dvou dodatečných p.b., tedy z 476 Kč, nýbrž o úrokovou míru z celých 5 p.b. vyváděných do soukromých fondů, tedy o úroky z 1 190 Kč měsíčně po dobu přispívání do systému. Za předpokladu aproximace této doby na 40 let a reálné úrokové míry 1 %¹¹ získá každý při ročním úročení v momentě vstupu do důchodu 705 tis. Kč, což činí čistý úrokový zisk 133 800 Kč, který by jinak nebyl realizován. Fondový pilíř tím, že teoreticky generuje zisk, snižuje budoucí zatížení průběžného

⁹ Od r. 2012 došlo ke zvýšení snížené daňové sazby z 10 % na 14 %, základní sazba zůstává na 20 %. Od 1. 1. 2013 pak měly být obě sazby sjednoceny na 17,5 %, nakonec však vláda zvýšila obě sazby o 1 p. b. na 15 %, resp. 21 %.

¹⁰ Ve smyslu principu ekvivalence, tedy s ohledem na množství prostředků odvedených do systému

¹¹ Obvyklejší je použití nominální úrokové míry, což ovšem vyžaduje další odhady vývoje inflace. Předpoklad 1% reálné úrokové míry je samozřejmě velmi silný a slouží spíše pro ilustraci výhody kapitálové akumulace v rámci fondového spoření.

systemu. Jinými slovy, i při pesimistickém předpokladu čisté úrokové míry na úrovni 1 % úroky zaplatí penze za celý jeden rok, což není zanedbatelná částka, zejména když se jedná jen o jakýsi „bonus navíc“ k celkově uspořené částce, který v průběžném systému není realizován. Výše uvedený příklad navíc uvažuje pouze průměrně vydělávajícího jedince. Čistý úrokový zisk se pak s výší příjmů zvyšuje odpovídajícím způsobem. Lze samozřejmě argumentovat, že zvýšení příspěvku na penzijní spoření vytěsňuje soukromé úspory a výsledek je tedy nulový. V praxi je ale častým jevem, že zejména občané s nižšími příjmy příliš soukromých úspor nevázaných na žádný státěm podporovaný spořicí produkt negenerují. Dodatečné platby např. na penzijní připojištění vnímají vzhledem k na první pohled velmi výhodnému systému státní podpory odlišně, a tedy ke spoření využívají spíše těchto podporovaných produktů. V tomto případě tedy de facto k vytěsňování soukromých úspor nedochází; se zvyšující se příjmovou kategorií bude efekt vytěsňování velmi pravděpodobně sílit.

4 Zhodnocení současné penzijní reformy

Malá důchodová reforma navzdory svému názvu jednoznačně přispívá k lepší udržitelnosti důchodového systému. Prodlužování doby odchodu do důchodu je nejspolehlivějším nástrojem na výdajové straně systému, která musí reagovat na zhoršenou situaci na příjmové straně. Rovněž jednoznačně pozitivní efekt má prodloužená doba pojištění a pozmeněné valorizační schéma. Z těchto důvodů se tedy fakticky jedná spíše o reformu velkou.

Dopad změny redukčních hranic na základě nálezu Ústavního soudu je nicméně nejednoznačný. Na jednu stranu dojde ke snížení penzí osobám vydělávajícím do cca 34 tisíc korun měsíčně, na druhou stranu se zvyšuje důchod osobám s příjmem nad touto hranicí. Ačkoliv do první skupiny spadá téměř 80 % pracujících, není zřejmé, jestli snížení jejich penzí vyrovná zvýšení penzí u vyšších příjmových skupin.

„Velká“ důchodová reforma je svým nastavením velmi nakloněna nadprůměrně vydělávajícím jedincům, čímž posiluje princip ekvivalence v důchodovém systému, ale současně oslabuje princip solidarity. Konkrétně se jedná o podíl vyváděné částky z průběžného pilíře, který je vyjádřen procentuálně z hrubé mzdy. Takto vyjádřený podíl je výhodnější pro vysokopříjmové skupiny obyvatel, protože se zvyšujícími příjmy roste i množství peněz vyváděných z průběžného pilíře a tím pádem i výhodnost jejich úročení. Podíl vyjádřený absolutní částkou, jak je tomu např. v penzijním systému SRN, by naopak poskytoval relativně vyšší motivaci skupinám nízkopříjmovým. Dále se jedná o odměny penzijní společnosti, které jsou stanoveny procentem z průměrné mzdy. To opět relativně zdražuje účast nízkopříjmovým účastníkům a zlevňuje ji skupinám vysokopříjmovým.

Problémem „velké“ důchodové reformy je v rámci jejího nastavení dobrovolnost účasti. To je na jednu stranu dobré, protože bude nutit provozovatele penzijních fondů k vyšší efektivitě, na druhou stranu pro dlouhodobou udržitelnost průběžného penzijního pilíře má negativní dopad. Protože je účast ve fondovém pilíři různě výhodná pro různé příjmové skupiny obyvatel, přičemž platí přímá úměra mezi výší výhodnosti a příjmu, lze za předpokladu ekonomicky racionálního chování očekávat,

že do systému vstoupí největší skupina lidí nadprůměrně vydělávající, menší skupina lidí průměrně vydělávajících a mizivý zlomek těch podprůměrně vydělávajících. Z toho plyne hned několik věcí: nejvyšší příjmová skupina z průběžného pilíře přechodem k fondovému pilíři vyvede určité nemalé množství peněz, které ovšem nejspíše nebude adekvátní snížení budoucích penzí této skupiny, což je dáno právě progresivitou výpočtu důchodů. Jinými slovy, důchod bohatších se tolik neliší od důchodu těch ostatních, a tedy i jeho snížení bude marginální. Zde je efekt na dlouhodobou udržitelnost průběžného pilíře jednoznačně negativní. Dalším dopadem je samozřejmě úroveň penzí vyšší příjmové skupiny, která přechodem k fondovému pilíři významně vzroste. Díky výše vysvětlenému efektivnímu zúročení těchto prostředků dojde k absolutnímu nárůstu finančních prostředků v penzijním systému jako celku, které ale bude nerovnoměrně rozděleno a nižších a středních příjmových skupin, lhostejno zda účastníků fondového pilíře či nikoliv, se pravděpodobně nijak nedotkne. Toto opatření tedy samo o sobě nijak nepřispívá dlouhodobé finanční udržitelnosti penzijního systému, pokud ovšem nebudou vyšším příjmovým skupinám budoucím politickým rozhodnutím dále kráceny základní penze, což by po výše zmiňovaném rozhodnutí Ústavního soudu mohlo být problematické. I kdyby penze kráceny byly, což se i navzdory výše zmíněnému rozhodnutí může stát, z již vysvětleného důvodu progresivity výpočtu penzí se bude stále jednat o relativně marginální úsporu.

Dalším nezanedbatelným problémem české penzijní reformy a konkrétně její „velké“ části je fakt, že nebyla provedena se souhlasem opozice, která se opakovaně vyjádřila, že ji bude v budoucnu měnit. Poslední vyjádření stínového ministra financí Jana Mládky ze dne 29. 11. 2012 (ihned.cz, 2012) dokonce nastiňuje, že bude druhý pilíř v budoucnu po případném vítězství ČSSD ve volbách zrušen po vzoru Maďarska, tedy de facto znárodněn. Při změně vlády lze tedy očekávat radikální změny podmínek pro nové účastníky, což může mít dalekosáhlé důsledky; například se systém stane natolik nevýhodným, že do něj vstoupí minimální podíl účastníků, tím se sníží objem peněz v soukromých fondech a tím i jejich výnosnost. S tímto rizikem je spojena další vlastnost navržené reformy, a sice, že ze systému nebude možné vystoupit. Zde vnímám silnou asymetrii mezi závazným rozhodnutím účastníka a možností politických představitelů systém v průběhu měnit. To přispívá k dalšímu prohlubování již tak poměrně nestabilního systému.

Fakt, že penzijních společností nabízejících spoření v rámci druhého pilíře je momentálně šest, je na jednu stranu dobrý pro jejich vzájemnou konkurenci. Z makroekonomického hlediska se ale sníží jejich relativní výnosnost, protože celkový objem prostředků bude takto rozmělněn. Vzhledem k faktu, že úspory z rozsahu rostou křivkou konkávní, zatímco nabídková křivka v podmínkách monopolu křivkou konvexní, je monopolizace řešením pouze do chvíle, než se ony křivky střetnou. Alespoň částečným snížením počtu společností by nicméně přesto mělo dojít k celkové finanční úspoře.

Jádro otázky efektivní funkčnosti tkví především v prováděcích předpisech fondového pilíře. V tomto ohledu je nesmírně cenná německá zkušenost, kdy tato pravidla nebyla nastavena optimálně a penzijní společnosti reálně vyplácely méně, než

avizovaly a tím nejen že byly částečně setřeny výhody fondového spoření, ale navíc byla značně oslabena důvěra v tento způsob spoření. Pro českou reformu by tedy mohly být potenciálním problémem prováděcí předpisy zákona 426/2011 Sb., které jsou v současné době k dispozici pouze částečně.

Po zvážení všech výše zmíněných argumentů dochází práce k závěru, že fondový pilíř je na teoretické makroekonomické úrovni výhodný a jeho zavedení je obecně vhodné pro stát díky snížení zátěže průběžného systému v době demografických vln, a pro plátce zvýšením penzí, protože systém generuje úrokové zisky, které v průběžném pilíři nejsou realizovány. Reálně by toto platilo v případě, kdy by fondový pilíř měl formu např. povinných zaměstnaneckých úspor, nebo byla zaručena povinná účast či alespoň dostatečná motivace všech příjmových skupin. Ve chvíli, kdy je systém dobrovolný, dochází nutně k nerovnoměrné účasti v tomto pilíři z hlediska příjmových skupin, přičemž platí, že čím vyšší příjem, tím vyšší výhodnost a tedy i potenciální účast. Zavedení fondového systému je tedy krokem správným směrem v otázce více odpovídající výše důchodů pro vyšší příjmové skupiny, které do průběžného systému přispěly nemalé částky a značná progresivita vyměřovacího základu je pro ně velmi nespravedlivá, a to i po malé parametrické reformě.

Je nicméně krokem špatným, pokud jde o dlouhodobou finanční udržitelnost průběžného pilíře penzijního systému. Odklonem 3 p. b. těch nadprůměrně vydělávajících průběžný pilíř zaznamená výpadek v příjmech, který nebude plně kompenzován snížením jejich budoucích penzí právě díky značné progresivitě aplikované při výpočtu důchodů. Účastí vyšších příjmových skupin dochází rovněž k tomu, že těm nejvíce potřebným, tedy nízkopříjmovým skupinám obyvatel, se důchody reálně nezmění a při případném snižování náhradového poměru spíše poklesnou, což bude nutné kompenzovat jinými sociálními nástroji. Dále vzhledem k tomu, že pro nejnižší příjmové kategorie může být doplatek dalších 2 p. b. značně finančně zatěžující, není účast těchto lidí ve fondovém pilíři v případě dobrovolné účasti pravděpodobná. Pokud by se přesto nízkopříjmové skupiny obyvatel rozhodly do fondového pilíře vstoupit, 5 p. b. navíc a úroky z nich je pro ně částka tak nízká, že případné budoucí snižování náhradového poměru pravděpodobně nevyrovná, jinými slovy příliš nepřispěje k udržení jejich životní úrovně. Současně příjmový výpadek v průběžném pilíři by ale ze stejného důvodu nebyl nijak kritický.

Závěr

Pokud se jedná o dlouhodobou udržitelnost důchodového účtu, má současná penzijní reforma nejednoznačný dopad. Tzv. malá důchodová reforma, která mění některé parametry průběžného pilíře penzijního systému, k této udržitelnosti přispívá zdaleka nejvíce. Jedná se zejména o prodlužování věku odchodu do důchodu, zvyšování potřebné doby pojištění či o snižování tempa valorizací. Změna redukčních hranic přispěje lepší spravedlnosti pro vyšší příjmové skupiny skrze zdůraznění principu ekvivalence, na důchodový účet má nicméně dopad nejednoznačný, neboť snižuje důchod asi 80 % účastníků, zbylým jej ale zvyšuje.

Negativní dopad na udržitelnost důchodového účtu lze nicméně očekávat od reformy tzv. velké, která zavádí fondový pilíř penzijního zabezpečení. Tento pilíř

tak, jak je v současnosti nastaven, poskytuje nerovnoměrnou motivaci pro vstup různých příjmových skupin a rovněž její dopad bude pozorovatelný spíše u vysokopříjmových účastníků. Z toho plyne finanční zátěž pro průběžný pilíř penzijního systému, která velmi pravděpodobně nebude v budoucnu kompenzována zvýšením důchodů podprůměrně a průměrně vydělávajícím jedincům, tedy většině populace v případě, že se rozhodnou pro vstup do druhého pilíře. Je ale třeba říci, že dopad na veřejné finance by neměl být nijak drastický; výpadek v příjmech ze sociálního zabezpečení by se měl alespoň v prvních letech pohybovat v rádech jednotek miliard korun.

Výnosnost penzijních fondů bude do značné míry záviset na počtu účastníků, kteří se rozhodnou do pilíře vstoupit. Ten je ale očekáván na nízké úrovni především kvůli neúspěchu tohoto modelu spoření v některých okolních státech, obecné nedůvěře občanů ČR ve finanční trhy a v neposlední řadě opakovaným výrokům opozice, která hodlá systém v budoucnu zásadně měnit. Z posledního zmíněného je patrná asymetrie mezi možnostmi politika a účastníka fondového pilíře, který nebude moci své rozhodnutí přehodnotit. Dalším důležitým faktorem je kvalitní regulatorní rámec penzijních společností v podobě prováděcích předpisů, který stále není plně k dispozici, a který se stal, jak se nyní ukazuje, kamenem úrazu penzijní reformy v SRN.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou výzkumného projektu: Vysoká škola ekonomická v Praze, interní grant č. IG504033 „Vývoj a budoucnost nerovnosti a chudoby s ohledem na ohrožené skupiny a nové výzvy trhu práce v České republice v kontextu EU”.

Reference

BARR, Nicholas A. Reforming Pensions: Myths, Thruths, and Policy Choices. 2000. International Monetary Fund: IMF Working Paper no. WP/00/139. [cit. 2012-05-21]. Dostupný na WWW: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00139.pdf>>

BEZDĚK, V. et al. Závěrečná zpráva Výkonného týmu. 2005. [cit. 2012-11-27]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf>.

ČESKÁ REPUBLIKA. Nález ústavního soudu Pl. ÚS 8/07. 2007. [cit. 2012-10-25]. Dostupné na WWW: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=4091>>.

ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 155/1995 Sb. 2011. [cit. 2012-11-30]. Dostupné na WWW: <<http://www.uplnezneni.cz/zakon/220-2011-sb-kterym-se-meni-zakon-c-1551995-sb-o- Duchodovem-pojisteni-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-a-nektere-dalsi-zakony/>>.

ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 426/2011 Sb. 2011. [cit. 2012-12-01]. Dostupné na WWW: <<http://www.uplnezneni.cz/zakon/426-2011-sb-o- Duchodovem-spozeni/>>.

ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 427/2011 Sb. 2011. [cit. 2012-12-16]. Dostupné na WWW: <<http://zakony.kurzy.cz/427-2011-zakon-o-doplňkovem-penzijnim-sporeni/>>.

ČSSZ ČSSZ 80 let sociálního pojištění. [PDF]. 2004. [cit. 2012-06-29]. Dostupné na WWW: <http://www.cssz.cz/stranky/konference-80let/brozura_c.pdf>.

EVROPSKÁ KOMISE Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012-2015. 2012. [cit. 2012-12-15]. Dostupné na WWW: <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm>.

EVROPSKÁ KOMISE *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, *European Economy* 2012, č. 2.

HAGEN, C., KLEINLEIN, A. Ten years of the Riester pension scheme: no reason to celebrate. *Working paper*. Berlin: DIW, 2011.

IHNED.CZ Sociální demokracie chce zrušit část penzijní reformy. Vzorem je maďarské znárodnění. 2012 [cit. 2013-01-09]. Dostupné na WWW: <<http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-cesko/c1-58857360-socialni-demokracie-chce-zrusit-cast-penzijni-reformy-vzorem-je-madarske-znarodneni>>.

KREBS, V. et al. Sociální politika. 2010, 5. vyd., Praha. ISBN 978-80-7357-585-4

KUBÍČEK, J. Proč přechod průběžného penzijního systému na fondový nijak nesouvisí s demografickým vývojem? In *Politická ekonomie*, 2008, č. 1, s. 102-122.

LOUŽEK, M. Má důchodová reforma se zadlužením smysl? In *Politická ekonomie*, 2006, č. 2, s. 247-260.

MAREK, D. Penzijní reforma v ČR: konverze ke kombinovanému systému s ohledem na limity fiskální politiky. In *Politická ekonomie*, 2008, č. 1, s. 80-101.

MFČR: Penzijní připojištění. 2012. [cit. 2012-06-29]. Dostupné na WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/penzijni_pripojisteni.html>.

MPSV: Důchodová reforma. 2012. [cit. 2012-06-29]. Dostupné na WWW: <<http://duchodovareforma.mpsv.cz/cs/>>.

MPSV: Důchodové pojištění. 2012. [cit. 2012-06-29]. Dostupné na WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/3>>.

OECD Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries. 2011. ISSN 978-92-6409-523-6.

Kontaktní adresa

Ondřej Prachař, MSc.

Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Katedra hospodářské a sociální politiky

nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika

E-mail: xprao03@isis.vse.cz, tel. číslo: 224 095 111