

ALTERNATIVNÍ SYSTÉMY DŮCHODOVÉHO ZABEZPEČENÍ Z POHLEDU REFORMY ČESKÉHO PENZIJNÍHO SYSTÉMU

Z. Hrnčárková

Došlo: 20 prosince 2004

Abstract

HRNČÁRKOVÁ, Z.: *The alternative pension systems from the prospect of the reform of the Czech pension system*. Acta univ. agric. et silvic. Mendel. Brun., 2005, LIII, No. 3, pp. 243-250

The main reason for the reform of the Czech pension system is the unfavourable demographic situation. The pensions in the Czech Republic are still financed through pure Pay As You Go system which is outdated. Firstly there are described the basic definitions and functions of the pension system. As well the circumstances leading to the origin of the alternative pension models are introduced. The next parts present the today trends in European pension systems and include the characteristics of the pension systems in Germany, Great Britain, Sweden and the Czech Republic. The most important, fourth part of the paper evaluates the particular aspects of chosen countries in connection with their possible implementation into the Czech pension system.

pension system, pay as you go system, fully funded system

Aktuálním tématem ekonomického života v České republice je reforma veřejných financí. Česká rozpočtová soustava se propadá do stále hlubších deficitů a je zřejmé, že bez razantního, systémového zásahu je současný vývoj dlouhodobě neudržitelný. Úkol největší, a pro tvůrce české hospodářské politiky patrně i nejobtížnější, představuje reforma důchodového systému.

Nutnost zásadních změn je dána především nepříznivým demografickým vývojem, neuspokojivou situací na trhu práce, nedostatečným ekonomickým růstem i samotným rozsahem a nákladností důchodového systému. S obdobnými problémy se v současnosti potýká většina vyspělých evropských zemí. Česká republika ovšem jako jediná z nových členských zemí Evropské unie dosud nepřistoupila k hlubší reformě důchodového systému. Demografické změny související s rychlým stárnutím české populace činí nyní větší

situaci alarmující. Zatímco ještě v roce 1994 připadali na jednoho důchodce dva výdělečně činní lidé, v současné době se již tento poměr blíží hodnotě 1,5.

Český důchodový systém tedy čeká na svou reformu. V období jejích příprav lze samozřejmě čerpat inspiraci a podněty z důchodových systémů existujících ve světě, kde můžeme najít řadu alternativních modelů od vysoce paternalistického a solidaristického německého konceptu až po plně „privatizovaný“ důchodový systém v latinskoamerickém Chile.

CÍL A METODIKA

Cílem tohoto příspěvku je představit trojici vybraných systémů důchodového zabezpečení reprezentujících svébytné, koncepční modely. Následně budou diskutovány jednotlivé aspekty těchto tří systémů z pohledu potřeb reformy českého důchodového systému.

Při hodnocení možné implementace jednotlivých prvků do českého systému byla zohledňována dvě kritéria: ekonomická prospěšnost pro Českou republiku a politická průchodnost v českých podmínkách.

Na základě těchto kritérií byl proveden i výběr zkoumaných důchodových systémů. Zcela osobitou, „čistou“ a inspirativní koncepci důchodového zabezpečení představuje tzv. chilský model. Autorka tohoto textu však nepovažuje z řady důvodů implementaci této koncepce v českých podmínkách za realizovatelnou, a proto jí nebude v tomto textu věnována výraznější pozornost (blíže viz např. Holman, 2002). Naopak předkládaný německý model je spíše než reformní inspirace chápán jako jakýsi výchozí, srovnávací základ blízký stávajícímu českému systému; v současnosti již navíc doplněný, alespoň o minimální reformní kroky.

V úvodní části příspěvku jsou definovány základní pojmy, vymezeny funkce důchodového systému a představeny okolnosti vzniku alternativních důchodových modelů. Další části příspěvku zmiňují současné trendy důchodového zabezpečení v Evropské unii a zahrnují charakteristiku nynějšího stavu důchodových systémů Německa, Velké Británie, Švédska a České republiky. Stejně, čtvrtá část hodnotí jednotlivé aspekty vybraných evropských důchodových systémů v souvislosti s jejich možnou implementací do důchodového systému České republiky.

1. Funkce důchodového systému a jeho vývoj

Hlavním smyslem důchodového systému je zajištění dlouhodobých, stabilních a sociálně únosných příjmů lidem, kteří vzhledem ke svému věku již nejsou schopni vykonávat ekonomickou aktivitu. Tomuto hlavnímu cíli jsou podřízeny ostatní diskutované aspekty (pozitivní vliv na hospodářský růst, akumulace dlouhodobého kapitálu apod.).

Vzhledem k samotné podstatě důchodového systému a především jeho dlouhodobému časovému horizontu je třeba vnímat řadu rizik a faktorů ekonomických (hospodářské krize), politických (politické převraty, války), demografických (stárnutí obyvatelstva) či souvisejících se změnami způsobu života (prodlužování doby studia, zkracování pracovní doby).

V období před vznikem důchodových soustav byla tradičním způsobem zajištění obživy ve stáří rodina, respektive dostatečný počet dětí. Se změnou tradičních hodnot a oslabením mezigeneračního rodinného soužití postupně začal přebírat stále více zodpovědnosti na tomto poli stát. První moderní model sociálního zabezpečení se objevil v druhé polovině 19. století v tehdejší bismarckovské Německu. Postupem času se vytvořila celá řada různých variant penzijního systému. Dvě „čisté“ alternativy představují průběžně financovaný důchodový systém a fondově financovaný důchodový systém.

Průběžně financovaný systém, tzv. PAYG (Pay As You Go), je založen na mezigenerační solidaritě. To znamená, že lidé, kteří jsou v produktivním věku a pracují, odvádějí finance do důchodového systému. Tyto finanční prostředky jsou okamžitě přerozděleny těm, kteří jsou již ve starobním důchodu. Stát funguje jako redistributor mezi částkou peněz, která je předem známá a částkou peněz, která se neustále zvětšuje – tu tvoří nároky důchodců a ty se zvětšují s prodlužující se průměrnou délkou života. Systém je tedy založen na existenci dostatečného počtu pracujících, kteří do systému přispívají. Průběžně financovaný systém je dlouhodobě udržitelný při dostatečném převisu ekonomicky aktivních obyvatel nad počtem penzistů; je tedy vhodný především pro demograficky mladé populace v rozvojových zemích.

V rámci **fondově financovaného systému** (Fully Funded) se prostředky každého jednotlivce zhodnocují prostřednictvím kapitálového trhu, kde si každý sám spoří na svůj důchod ukládáním prostředků do fondů kolektivního investování. V případě fondového modelu se často hovoří o „privatizaci důchodového systému“, neboť tento model je založen na soukromém sektoru, byť výrazně regulovaném i podporovaném státem (daňové úlevy, státní příspěvky). Spoření si na důchod ve fondovém systému může mít podobu jak povinnou, tak dobrovolnou.

Tyto teoreticky „čisté“ formy důchodového systému se v praxi mohou prolínat. Podívejme se nyní na tři historické typy penzijních systémů tak, jak se vyvinuly v evropském prostoru. První typ, „**bismarckovský**“, má své počátky v modelu zavedeném již na počátku 80. let 19. století v Německu kancléřem Otto von Bismarckem. Otto von Bismarck navrhl všeobecný plán sociálního zabezpečení, který zajišťoval dělníkům pojištění proti úrazu a nemoci a rovněž i omezený systém důchodového pojištění pro staré a práce neschopné obyvatele. Motivace tehdejších Bismarckových kroků bývá hodnocena různě. K obvyklým paternalistickým důvodům přidává, např. M. Friedman i aspekt chytrého politického kroku, který vedl k utlumení politické přitažlivosti formující se sociální demokracie. Bismarckův systém byl totiž založen v době, kdy Bismarck nechtěl nějakým způsobem pomáhat dělníkům v zajištění jejich stáří. Bojoval tedy proti dobrovolným systémům, které založili právě sociální demokraté a odbory. Aby je Bismarck vyřadil z politického života, zavedl státem regulovaný systém a ten poté přerostl v koncepci, které známe nyní.

Bismarckovy novinky byly postupně přejímány i v dalších zemích, zejména po první světové válce. Jako první se „německou“ cestou vydala Velká Británie přijetím Důchodového zákona (Old Age Pensions Act) v roce 1908 a Zákona o národním pojištění (National Insurance Act) v roce 1911. Britský způsob se posléze vyvinul v samostatný model, známý pod

označením „**beveridgeovský**“ – podle svého autora, lorda Beveridge. Beveridgeovský model vznikl ve Velké Británii za druhé světové války a usiloval o zabezpečení všech obyvatel základní, minimální dávkou. Vůdčí myšlenkou tohoto systému bylo univerzálně zajistit celou, válkou těžce zkoušenou, populaci. Nezbytným krokem modelu bylo zřízení jisté formy doplňkového pojištění, tzn. opět implementace fondového systému do výchozí, PAYG základny. Z těchto dvou součástí se postupem času vyvinul důchodový systém kladoucí podstatný důraz na odpovědnost jednotlivce.

Vedle německého a britského systému důchodového zabezpečení můžeme jako třetí specifický případ uvést „**švédský model**“. Švédský důchodový model vznikl jako součást širší koncepce tzv. státu blahobytu. Kořeny specifického švédského modelu sahají do 30. let 20. století, kdy získává dlouhodobě dominantní postavení v politickém i ekonomickém životě švédská sociální demokracie. Typickým znakem švédského modelu je tzv. negociační ekonomika opírající se o právní zakotvení konsensu v otázkách alokace zdrojů a při řešení sporů mezi sociálními partnery. V souladu s keynesiánskou ekonomickou teorií si švédský model blahobytu stanovil tři základní cíle: dosažení plné zaměstnanosti, zajištění sociální rovnosti prostřednictvím solidaristické mzdové politiky a vytvoření systému sociální pomoci, který poskytne obyvatelům co nejširší sociální a zdravotní zabezpečení.

Švédský stát blahobytu dosáhl svého vrcholu v průběhu šedesátých let. Od počátku sedmdesátých let se začaly objevovat stinné stránky štědrého švédského sociálního systému, které vyústily v nezbytnou reformu v letech devadesátých.

2. Charakteristika penzijních systémů v Evropě

2.1 Současné trendy

Jedním ze stále diskutovaných témat je problém věkové hranice odchodu zaměstnanců do důchodu. V zemích Evropské unie došlo v této otázce během posledních desetiletí k protichůdným změnám. V období po první ropné krizi (1973), která přinesla dlouhodobou recesi a růst nezaměstnanosti, sílila tendence ke snižování věku odchodu do důchodu. Masová nezaměstnanost se stala běžným jevem a předčasné důchody měly být jejím částečným řešením. Takto vznikající volná pracovní místa byla nabídnuta vystudovaným nezaměstnaným mladým lidem. Nastolená cesta však nepřinesla zlepšení na trhu práce, dřívější odchody do důchodu byly navíc náročné z hlediska výdajů na penzijní dávky.

Současná sociální politika doznala opačných tendencí a zaměřuje se na podporu starších zaměstnanců na trhu práce. V zemích Evropské unie je patrný trend vedoucí ke zvyšování věkové hranice odchodu

do důchodu, možnosti zavedení pracovního úvazku na menší počet hodin s tím, že zbytek do plné mzdy je občanovi vyrovnán z důchodových dávek, a podpoře zaměstnavatelů při zaměstnávání starších pracovníků.

Evropská unie neusiluje o jednotný systém důchodového zabezpečení, což by z hlediska historické tradice a dalších společenských faktorů ani nebylo možné. Jisté tendence jsou však v jednotlivých zemích podobné. Vyspělé státy se snaží možná rizika budoucích demografických změn řešit diverzifikací systému důchodového zabezpečení, a to pomocí tzv. třípilířového systému: první pilíř tvoří průběžné financování, druhý pilíř povinné fondové financování a třetí pilíř dobrovolné fondové financování.

Jednotlivé země se liší jak mírou zapojení zaměstnanců, popř. zaměstnavatelů do fondového financování, tak poměrem částky vyplácené ze státního systému a částky vyplácené z fondů. Jde o rozdíl zásadní, neboť podíl jednotlivých pilířů na konečné výši penze se velmi různí. Například podíl druhého pilíře se pohybuje od 5 % v Itálii ke 40 % v Holandsku.

Na druhé straně existují společná doporučení orgánů Evropské unie. Ze závěrů lisabonského summitu konaného v březnu 2000 vyplývá, že kroky kteréhokoliv členského státu jsou efektivnější, jsou-li konány ve vzájemném souladu s ostatními členskými státy. Další krok v této oblasti znamenal zasedání Evropské rady ve Stockholmu v březnu 2001, kde byla zdůrazněna nutnost modernizace důchodových systémů. V prosinci 2002 byla na zasedání v Bruselu projednána analýza národních důchodových systémů členských států a jejich schopnost vyrovnat se s nepříznivým demografickým vývojem. Došlo zde k přijetí jedenácti společných cílů zaměřených na průměrnou výši důchodů, finanční udržitelnost důchodových systémů a naplňování měnících se potřeb společnosti.

2.2 Německo

Důchodová reforma probíhala v Německu po celá 90. léta, ale zásadní změny byly prosazeny až v roce 2001. Ty přidaly k povinnému PAYG systému dva doplňkové pilíře. Účast v prvním pilíři je povinná. Zaměstnanci a zaměstnavatelé se na jeho financování podílí stejnou měrou, když každý přispívá 9,65 % mzdy. Organizace systému je oddělena od státního rozpočtu – PAYG je spravován oborovými sociálními pojišťovnami řízenými tripartitními orgány, tedy zástupci zaměstnanců, zaměstnavatelů a státu.

Podmínkami pro vznik nároku na penzi je dosažení důchodového věku 65 let a pouze pětiletá doba účasti. Předčasný důchod je možný od 63 let po minimálně 35 letech trvání pojištění. Náhrada předchozích příjmů z tohoto pilíře je vysoká, a to na úrovni 70 %, jak bývá v bismarckovských systémech obvyklé.

V případě předčasné penze se výše dávky snižuje

je o 0,3 % za každý měsíc předčasného odchodu do důchodu. Pobírání penze je možné i odložit, a to maximálně do 67 let. V tomto případě se dávka zvyšuje o 0,5 % za každý měsíc odkladu. Odloží-li pojištěnec odchod do důchodu o 2 roky, může tak zvýšit dávku důchodu o 12 %. Je možný i souběh důchodů s příjmem.

Druhý, nepovinný pilíř tvoří tzv. doplňková schémata. Jsou zamýšlena jako doplnění k postupně se snižujícím prostředkům ze základního pilíře a musejí garantovat minimálně hodnotu zaplacených příspěvků. Motivací k účasti v tomto systému je daňové zvýhodnění. V současnosti lze odvádět 1 % příjmů, ale do roku 2008 má tato částka vzrůst na 4 %.

Třetím pilířem jsou soukromé příspěvky, mezi něž patří v Německu velmi rozšířené životní pojištění.

2.3 Velká Británie

Velká Británie reprezentuje liberální typ soudobého sociálního státu. Důchodový systém je komplexní a samotnými Brity je vnímán jako velmi složitý. Nárok na plný důchod vzniká u mužů dosažením 65 let, pokud nejméně 44 let přispívali do systému. U žen je věková hranice 60 let a 39 let odvádění pojistného. Do roku 2020 se mají podmínky platit pro ženy postupně srovnat s mužskými. Dobu odchodu do důchodu je možné o 5 let odložit a navýšit si tím penzi o 7,5 procenta ročně, předčasné vyplácení penze však možné není.

První pilíř tvoří základní státní starobní důchod (BSP – Basic State Pension), který nabízí každému občanovi jednotnou minimální dávku. Její výše dosahuje 18 % průměrných výdělků. Jestliže důchodce nedosahuje parlamentem stanovené minimum příjmů, může být jeho důchod navýšen o testované dávky.

Druhý typ státní penze, tzv. SERPS (State Earnings-Related Pension Scheme), je již součástí druhého pilíře a je závislý na výši výdělků. Část penze získaná v této podobě dosahuje 20 % průměrných výdělků. Je vztažena k úrovni příspěvků, které jednotlivec platil do sociálního zabezpečení. Příspěvky povinně odvádí zaměstnanci (10 % ze mzdy), zaměstnavatelé (11,9 %), ale i osoby samostatně výdělečně činné (pevná částka, která je každoročně revidována). Jednotlivec nebo podnik se však může ze SERPS smluvně vyvázat a připojit se k některému z mnohých podnikových či podílnických schémat. Jsou to v podstatě fondy, které investují uložené prostředky (nejčastěji do akcií). Ve Velké Británii existuje jeden z největších sektorů nestátních penzijních fondů v Evropě (spolu s Nizozemím a Švýcarskem).

Třetí pilíř tvoří doplňkové dobrovolné příspěvky a obdobně jako v Německu rovněž životní pojištění. Rozvoj nestátních důchodů byl podpořen hlavně nízkou úrovní státních penzí a daňovým zvýhodněním při přispívání do třetího pilíře.

Obyvatelé Velké Británie jsou zvyklí spoléhat se při utváření svého důchodu sami na sebe, proto Velká Británie nemá tak velké problémy s financováním státních důchodů jako mnohé západoevropské státy. Současný poměr státních a soukromých důchodů je 60:40 a cílem je tento poměr do roku 2050 obrátit.

2.4 Švédsko

Současná švédská důchodová soustava se skládá ze tří pilířů stejně jako systém v Německu a ve Velké Británii. V rámci prvního pilíře je uplatněno průběžné financování pomocí fiktivních účtů s definovanými příspěvky (Notionally Defined Contribution – NDC systém). Peníze odváděné zaměstnanci z příjmů do NDC systému jsou, jak je to v průběžném systému běžné, přerozdělovány pro potřeby stávajících penzistů. Odváděné částky se poplatníkům evidují na tzv. virtuálním účtu a jsou úročeny. Jakmile se jedinec rozhodne odejít do důchodu, podělí se „naspořená“ částka očekávaným počtem let dožití. Tímto způsobem se zjistí anuitní dávka.

Druhý pilíř tvoří povinné fondové financování. Účty a transakce jsou spravovány státem, investice však zajišťuje privátní sféra a finanční riziko tak nesou jednotlivci. Do prvního pilíře je poukazováno 16 % příjmů a 2,5 % příjmů jde do druhého pilíře na individuální účty. To znamená, že celkem 18,5 % příjmů je odváděno povinně.

Reformou důchodového systému došlo ve Švédsku k nahrazení dvousložkového důchodu (stanoveného jako součet pevné dávky a dávky odvozené z příjmů) důchodem z prvního a druhého pilíře.

První dva pilíře jsou doplňeny o pilíř třetí, dobrovolné fondové financování, jehož součástí je vedle individuálního i zaměstnanecké penzijní pojištění, které je ve většině zemí součástí druhého pilíře. Z hlediska skladby třetího pilíře je tak Švédsko atypickou zemí. Zaměstnanecké penzijní pojištění je dobrovolné a v současné době je jím pokryto téměř 90 % zaměstnaných osob.

Minimální věková hranice odchodu do důchodu je stanovena na 61 let a měla by se postupně zvyšovat. Hodnota naspořených vkladů na individuálních účtech je přizpůsobována vývoji průměrných příjmů. V NDC systému již neexistuje klasická mezipříjmová solidarita. Redistribuce v systému je zajištěna pouze existencí garantované minimální penze hrazené ze státního rozpočtu. Výše minimální penze je cca 1/3 průměrné mzdy v národním hospodářství. Nárok na tento minimální důchod je podmíněn dosažením zákonem stanovené věkové hranice. Její výše činí 65 let pro muže i ženy. Plný důchod je vyplácen po 40 letech trvalého pobytu od 65 let věku. V původním systému činila výše náhrady 65–75 % předdůchodových příjmů, nyní je to 70 % po dovršení 65 let. Vyšší motivace ekonomicky aktivních obyvatel pracovat déle

je zprostředkována krácením či nárůstem procentní náhrady. Například při odchodu do důchodu v 62 letech činí míra náhrady jen 46 % předdůchodových příjmů, ale při odchodu v 68 letech bude náhrada 82 %. NDC systému se musí účastnit osoby narozené po roce 1954.

3. Český důchodový systém, jeho vývoj a charakteristika současného stavu

V českých zemích bylo povinné veřejnoprávní sociální pojištění zavedeno v letech 1888–1889 (tzv. Taafeho reforma). K tomuto kroku došlo pod vlivem Bismarckovy reformy v Německu. Důchodové pojištění bylo zprvu založeno na dobrovolnosti, avšak v důsledku celkových společenských změn se přešlo k povinnému pojištění. Nově vzniklá Československá republika převzala právní předpisy v sociální oblasti od Rakouska-Uherska a postupně je zdokonalovala. Významným se stal rok 1948, kdy byl přijat na svou dobu velmi pokrokový zákon o národním pojištění vycházející z beveridgeovského modelu. V předchozím systému byli preferováni hlavně státní zaměstnanci, ale tímto aktem došlo k téměř úplnému zrovnoprávnění dělníků a ostatních zaměstnanců a poprvé se důchodové zabezpečení vztahovalo také na samostatně hospodařící občany. V období po roce 1948 byly nově přijímané předpisy silně ovlivněny sovětským vzorem. Stát převzal odpovědnost za občany jako výraz redistributivního pojetí socialismu. Tento krok v podstatě znamenal změnu sociálního pojištění v sociální zabezpečení.

Po roce 1989 procházel důchodový systém dílčími reformami. Nejdříve byla odstraněna diskrimi-

nace osob samostatně výdělečně činných a zrušeny preference v podobě osobních důchodů a kategorií. Od roku 1993 už není pojistné na důchody odváděno do daňového systému, ale do systému důchodového. Sazba důchodového pojištění byla stanovena na 27,2 %, pak byla v roce 1996 snížena na 26 % a v roce 2003 byla opětovně zvýšena na 28 %.

Česká republika přistoupila jako jedna z prvních zemí střední a východní Evropy k dílčí reformě penzijního systému obsahující potřebnou dynamizaci systému. Po roce 1996 byl zvýšen věk odchodu do důchodu a zaveden pružný důchodový věk. Konstrukce důchodu je od té doby dvousložková, byl zaveden systém dobrovolného penzijního připojištění, došlo k úpravě valorizačních podmínek a k omezení zápočtu některých náhradních dob pojištění.

Přes tyto pozitivní kroky je potřeba dalších změn nevyhnutelná. Zatímco většina vyspělých evropských zemí přechází na třípilířový důchodový systém, penzijní systém v České republice zůstává ve své podstatě nadále téměř plně jednopilířový. V České republice uzavřelo sice přibližně 2,6 miliónu lidí smlouvu o důchodovém připojištění, které se vymyká rámci prvního pilíře, prakticky žádné doživotní penze se však z tohoto připojištění nevyplácejí. Dobrovolné penzijní připojištění je dosud stále chápáno především jako výhodné zhodnocení úspor s lukrativní státní podporou. Tomu odpovídají i odváděné částky odpovídající maximu příspěvku.

Podíváme-li se na současnou strukturu celkového sociálního zabezpečení, tvoří důchodové pojištění jeho nejvýznamnější podíl (viz Tab. I).

I: Skladba pojistného na sociální zabezpečení v % z vyměřovacího základu

	Plátce pojistného:		
	organizace	zaměstnanec	celkem
Pojistné na důchodové pojištění	21,50	6,50	28,00
Pojistné na nemocenské pojištění	3,30	1,10	4,40
Příspěvek na státní politiku zaměstnanosti	1,20	0,40	1,60
Pojistné na sociální zabezpečení celkem	26,00	8,00	34,00

Zdroj: ČSSZ, http://www.cssz.cz/dalsi_pojisteni.asp#pojistne

Na starobní důchod má nárok ten pojištěnec, který dosáhl důchodového věku a vykázal potřebnou dobu v systému pojištění. Délka této doby je u mužů i žen stanovena na 25 let, při dosažení věku 65 let se zkracuje na 15 let. V současné době je průměrný věk odchodu do důchodu (vzhledem k benevolentnímu přístupu k předčasným důchodům) 58 let, zároveň

však od roku 1996 dochází k postupnému navyšování věkové hranice o 2 měsíce u mužů a o 4 měsíce u žen. Po roce 2012 budou odcházet muži do penze v 63 letech a ženy v 59 až 63 letech v závislosti na počtu dětí.

Výše starobního důchodu v České republice se skládá ze dvou částí: základní výměry a procentní

výměry. Předčasný odchod do důchodu je možný maximálně 3 roky před dosažením důchodového věku. Nutnou podmínkou je i v tomto případě účast 25 let v systému pojištění. Penze opět tvoří základní výměra, jejíž výše je stejná jako v případě plného důchodu. Procentní výměra je rovněž stejná, ale za každých započatých 90 dnů do dosažení důchodového věku se tato výměra snižuje o 0,9 %. Naopak za každý rok odpracovaný navíc lze navýšit penzi o 6 %.

4. Alternativní systémy důchodového zabezpečení z pohledu reformy českého penzijního systému

Jak již bylo řečeno, Česká republika stojí před nezbytnou reformou důchodového systému. V předchozích částech příspěvku byly představeny důchodové systémy Německa, Velké Británie a Švédska. Tyto tři země byly vybrány záměrně, neboť reprezentují tři svěbytná alternativní pojetí důchodového zabezpečení.

Německý systém představuje *tradiční*, paternalistický přístup založený dominantně na průběžném financování, který lze chápat jako typický model pro kontinentální Evropu druhé poloviny 20. století (včetně České republiky). Zároveň předznamenejme, že se jedná o systém přežitý, který není schopen reagovat na měnící se strukturu a požadavky společnosti 21. století.

Britský systém lze naopak označit jako *liberální* protiklad německému modelu, neboť je založen především na vysoké míře zodpovědnosti jednotlivce, menší míře přerozdělování a tedy více na principu zásluhovosti. Na rozdíl od německého důchodového systému je zde role průběžného financování znatelně omezena, stát garantuje pouze minimální důchod a významnou pozici má soukromé fondové financování.

Vývojově nejmladším typem důchodové soustavy je švédský systém, který se se svými vlastnostmi nachází někde mezi německým a britským modelem. Oproti britskému modelu má významnější podíl průběžně financovaný první pilíř, ovšem oproti německému modelu je i v tomto pilíři obsažen prvek zodpovědnosti zavedením zdánlivě definovaných účtů.

Paradoxní je, že český penzijní systém zůstává v současnosti *tradičnější* než paternalistický a solidaristický německý model. Paradoxní v tom smyslu, že pokud chce Česká republika vytvářet předpoklady pro ekonomické přibližování se vyspělým evropským zemím, potřebuje důchodový systém (či obecně sociální systém) založený na zcela odlišných principech.

Podívejme se tedy nyní na jednotlivé aspekty tří představených evropských důchodových modelů z pohledu reformy českého důchodového systému. Náš pohled bude akcentovat dvě kritéria: ekonomickou prospěšnost pro Českou republiku a politickou průchodnost daného opatření v českých podmínkách.

Nejhorším možným opatřením v rámci důchodové reformy by bylo další zvyšování příspěvkových sazeb odváděných na důchody. Už nyní je výše pojistného na důchodové pojištění na úrovni 28 % jedna z nejvyšších v Evropě a nebylo by dobré z hlediska konkurenceschopnosti české pracovní síly dále zvyšovat náklady na pracovní hodinu. Pro srovnání v „sociálním“ Švédsku představují povinné odvody na důchody 18,5 % příjmů. Další nárůst odvodů na důchody by měl negativní dopad na motivaci zaměstnanců k práci, ale i na zaměstnavatele jako plátce části odvodů. Z pohledu zaměstnavatelů by totiž došlo k dalšímu zdražení práce, kterému by se snažili čelit zaměstnáním menšího počtu pracovníků. Přeneseně by tak vyšší sazba pojistného na důchody způsobila vyšší nezaměstnanost. Má-li se však důchodová soustava vypořádat s demografickými nástrahami, je nezbytné udržet míru nezaměstnanosti co nejnižší, aby co nejvíce ekonomicky aktivních obyvatel mohlo cestou redistribuce přes průběžné financování přispívat penzistům.

Další proměnnou ovlivňující financovatelnost stávající důchodové soustavy je věková hranice odchodu do důchodu, která je nyní v České republice výjimečně nízká. Do roku 2012 bude tato hranice postupnými kroky zvýšena na jednotných 63 let pro muže i ženy. Vyvstává otázka, zda-li je toto zvýšení dostatečné. V současné době je v Německu i ve Švédsku stanoven jednotný limitní věk 65 let. Ve Velké Británii odcházejí muži do důchodu rovněž v 65 letech, zatímco ženy v 60 letech, ovšem s již schválenou postupnou prolongací taktéž na 65 let. Stejný trend je pozorovatelný téměř v celé Evropě. Razantnější posun věku odchodu do důchodu lze v době, kdy se průměrná doba dožití prodlužuje, jednoznačně doporučit. Překážkou tohoto logického kroku je pouze absence politické odvahy.

Problém nízké věkové hranice odchodu do důchodu v České republice ještě zesiluje benevolentní přístup k předčasným důchodům (sankce pouze 0,9 % za každých 90 dní). Naopak český pracující není příliš motivován vytrvat v pracovním procesu déle, neboť za jeden rok odpracovaný navíc si může svou penzi navýšit jen o 6 %, v Německu činí toto navýšení 12 %. Výrazné motivační prvky najdeme také v případě švédského modelu, kdy v případě předčasného odchodu do důchodu o 3 roky činí míra náhrady jen 46 % předdůchodových příjmů oproti standardní výši náhrady ve výši 70 %. Zcela striktní je v otázce předčasných penzí britský systém, který je neumožňuje vůbec.

V souladu s požadavkem razantního zvýšení věkové hranice odchodu do důchodu lze opět doporučit postupné zpříšňování podmínek pro předčasné ukončení pracovní aktivity se střednědobým cílem úplného odmítnutí předčasných penzí.

Těmito popisovanými kroky, které lze chápat jako úpravy parametrů stávajícího systému, je možné řešit vznikající deficity českého důchodového systému pouze krátkodobě. Pokud budeme abstrahovat od nerealistického navýšení věkové hranice někam k úrovni 70 let, je nevyhnutelná koncepční, systémová změna. Hlavní atributy této změny jsou jednoznačné – posílení zodpovědnosti jednotlivců a zavedení druhého pilíře.

Při doporučení konkrétních, systémových opatření se opět přidržíme i kritéria politické průchodnosti. Lze vyjádřit pochybnost o společenské akceptovatelnosti okamžité implementace britského modelu, kdy stát garantuje pouze jednotnou minimální dávku ve výši 18 % průměrných výdělků. Naše doporučení proto vede k reformě inspirované skutečným švédským modelem, nikoliv k jeho okleštěné verzi, kterou prezentovala v České republice v průběhu roku 2004 nejsilnější vládní strana. Ta zplotočila třípilířový švédský model na systém průběžného financování inovovaný zajímavou myšlenkou fiktivních účtů. Samotná realizace tohoto konceptu sice zavádí do průběžného systému prvek zodpovědnosti, ovšem sama o sobě nikterak neřeší nedostatek prostředků na důchodovém účtu. Naopak ve střednědobém horizontu lze očekávat, že prvek zásluhovosti při konstrukci důchodových dávek bude nadále zvyšovat finanční náročnost systému.

Je tedy na místě zdůraznit, že švédský model zahrnuje vedle konceptu fiktivních účtů i druhý pilíř důchodového systému v podobě povinného fondového financování. Existence tohoto pilíře však v již v České republice propagována nebyla.

ZÁVĚR

Možným doporučením je využít jako hlavní zdroj inspirace pro reformu českého penzijního systému současný švédský model důchodového zabezpečení: průběžně financovaný první pilíř obohatit o prvek zodpovědnosti prostřednictvím implementace konceptu fiktivních účtů a zavést druhý pilíř v podobě povinného fondového financování.

Dále je třeba urychlit zvyšování věkové hranice odchodu do důchodu v kombinaci se zpříšňováním podmínek pro předčasné odchody do důchodu. Téma na samostatnou úvahu představuje žádoucí transformace dobrovolného penzijního připojištění ze současné podoby výhodného spořicího instrumentu do podoby skutečného třetího pilíře důchodového systému.

Ve střednědobém horizontu je potom žádoucí postupné posilování významu druhého (a případně třetího) pilíře důchodového systému na úkor pilíře prvního.

SOUHRN

Demografické stárnutí české populace je hlavním důvodem nezbytnosti reformy českého důchodového systému. České penze jsou jako jedny z posledních v Evropě stále financovány prakticky pouze průběžným způsobem. Cílem tohoto příspěvku je představit trojici vybraných evropských systémů důchodového zabezpečení reprezentujících svébytné, koncepční modely. Následně jsou diskutovány jednotlivé prvky těchto tří systémů z pohledu potřeb reformy českého důchodového systému.

Při hodnocení možné implementace jednotlivých prvků do českého systému byla zohledňována dvě kritéria: ekonomická prospěšnost pro Českou republiku a politická průchodnost v českých podmínkách. Hlavním závěrem je doporučení využít jako hlavní zdroj inspirace reformy českého penzijního systému současný švédský model důchodového zabezpečení. Průběžně financovaný první pilíř obohatit o prvek zodpovědnosti prostřednictvím implementace zajímavého konceptu fiktivních účtů a zavést druhý pilíř v podobě povinného fondového financování.

důchodový systém, průběžně financovaný systém, fondové financování, PAYG

Výsledky uvedené v příspěvku jsou součástí řešení projektu č. 402/03/1105 „Vybrané aspekty výkonnosti české ekonomiky z perspektivy vstupu do Evropské unie“ realizovaného za finanční podpory ze státních prostředků prostřednictvím Grantové agentury České republiky.

LITERATURA

- ARNOLDOVÁ, A.: *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení I. část*. Praha: UK v Praze, 2000. 246 s. ISBN 80-246-0092-7.
- BRDEK, M. a kol.: *Trendy v evropské sociální politice*. Praha: ASPI Publishing s. r. o., 2002. 252 s. ISBN 80-86395-25-1.
- BROWN-HUMES, CH.: *Zvoní švédskému modelu hrana?* [online]. Financial Times, iHned, 2. 9. 2002 [cit. 20. 6. 2004]. Dostupné z: <<http://www.severskelisty.cz/index9.htm>>
- FRIEDMAN, M., FRIEDMAN, R.: *Svoboda volby*. Praha: Liberální institut, 1992. 318 s. ISBN 80-85467-85-2.
- HOLMAN, R.: *Osobní účty ve zdravotním a penzijním pojištění*. Praha: CEP, 2002. 86 s. ISBN 80-86547-14-0.
- JÍROVÁ, H.: Trh práce. *Acta Oeconomica Pragensia*. 1998. ISBN 0572-3043.
- KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky*. Praha: UK v Praze, 2003. 106 s. ISBN 80-85889-50-1.
- PLISCHKEOVÁ, S.: *Evropan ve výslužbě u Bismarcka* [online]. 15.4.2003 [cit. 20.9.2004]. Dostupné z: <<http://www.penize.cz/info/zpravy/zprava.asp?IDP=1&NewsID=1691>>
- PLISCHKEOVÁ, S.: *Evropan ve výslužbě u Beveridge* [online]. 24. 4. 2003 [cit. 20. 9. 2004]. Dostupné z: <<http://www.penize.cz/info/zpravy/zprava.asp?IDP=1&NewsID=1705>>
- PŘENOSIL, J.: *Reforma penzijního systému v ČR*. Diplomová práce. Brno: MZLU, 2001. 58 s.
- SLANÝ, A., ŽÁK, M.: *Hospodářská politika*. Praha: C.H.Beck, 1999. 271 s. ISBN 80-7179-237-3.
- ZEMANOVÁ, Š.: *Proměny švédské ekonomiky v evropském integračním procesu*. [online]. 4. 2. 2003 [cit. 18. 2. 2004]. Dostupné z: <<http://www.integrace.cz/integrace/tisk.asp?id=199>>
- Česká správa sociálního zabezpečení: *Dávky důchodového pojištění*. [online]. 2004 [cit. 20. 8. 2004]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/duchodove/davky_duch_pojisteni.asp>
- Česká správa sociálního zabezpečení: *Důchodové pojištění*. [online]. 2004 [cit. 20. 8. 2004]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/dalsi_pojisteni.asp#pojistne>
- Finanční web: *Důchody*. [online]. 2004 [cit. 30. 11. 2004]. Dostupné z: <<http://data.finweb.cz/nastroje/kalk/duchod.asp?IDP=85>>
- Ministerstvo práce a sociálních věcí : *Aktualizovaný výklad zákona o důchodovém pojištění*. [online]. 15. 12. 2004 [cit. 15. 12. 2004]. Dostupné z: <<http://www.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?lg=1&id=5135>>
- Ministerstvo práce a sociálních věcí : *Důchodové zabezpečení*. [online]. 25. 12. 2001 [cit. 20. 11. 2004]. Dostupné z: <<http://www.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?lg=1&id=136#1>>

Adresa

Ing. Zdeňka Hrnčárková, Ústav ekonomie, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Česká republika, e-mail: Zdenka.Hrnckarova@seznam.cz