

Český důchodový (ne)systém vyžaduje zásadní reformu

Jaroslav Vostatek

Abstrakt

Komplikovaný a nesrozumitelný český důchodový systém je patrně ideálním materiálem pro marketingovou penzijní politiku a pro lobbing. Máme tak veřejné „důchodové pojištění“, které je pojištěním tak ze 30 %. A máme též další, prů „třetí“ penzijní pilíř, „doplňkové penzijní spoření“, které je díky vysoké státní podpoře (resp. lobbingu a možná i korupci) již dnes vlastně „druhým“ penzijním pilířem, jež by zbytečné penzijní společnosti chtěly rozvinout např. zavedením povinných příspěvků zaměstnavatelů, třeba podle nejnovějšího polského vzoru. Podaří se v Česku zvrátit tyto trendy? Autor zde neztrácí naději, protože stávající Komise pro spravedlivé důchody směřuje k rozdělení „důchodového pojištění“ na rovný důchod a poctivé sociální důchodové pojištění. V zájmu realizace takové reformy aspoň částečně před parlamentními volbami se příspěvek orientuje na rozfázování této reformy: na malou a velkou důchodovou reformu. Pozornost přitom věnuje i související reformě sociálního pojistného, daně z příjmů fyzických osob, jakož i reformě doplňkového penzijního spoření a souvisejícího stavebního spoření. Reforma hrubě deformovaného českého penzijního systému totiž vyžaduje i nemalé zásahy do příjmů státního rozpočtu. Naším cílem je efektivní strukturování penzijního systému v širším rámci sociální politiky.

Klíčová slova: rovný důchod, sociální důchodové pojištění, příspěvky na sociální zabezpečení, osobní penze, daň z osobních příjmů

Abstract

The complicated and incomprehensible Czech pension system appears to provide ideal material for the marketing pension policy and for lobbying. Thus, we have a public „pension insurance“ which is an insurance at a rate of around 30% and we have a further allegedly „third“ pension pillar, „supplementary pension savings“ which is, due to high rate of state support (or rather lobbying and, possibly, corruption), in fact a „second“ pension pillar which the superfluous pension companies would like to refine via e.g. the introduction of mandatory employer contributions in line with, for example, the latest Polish model. Will Czechia be successful in reversing these trends? Hopes remain alive in connection with the aim of the Commission for Fair Pensions to split „pension insurance“ into a flat rate pension and a true social pension insurance. In the interests of the implementation of such a reform, at least partly, before the next general election, the paper focuses on the scheduling of this reform by means of the introduction of small and large pension reforms. We also devote attention to the related reform of the social security contributions and personal income taxation and the reform of the supplementary pension savings and building (Bauspar) savings schemes. The reform of the significantly deformed Czech pension system involves considerable responses in the state budget revenues. Our target is to develop an efficient pension system structure within a broader social policy framework.

Keywords: flat rate pension, social pension insurance, social security contributions, personal pensions, personal income tax.

Úvod

Český důchodový systém se oficiálně skládá ze dvou penzijních pilířů: z veřejného „důchodového pojištění“ a ze soukromého „doplňkového penzijního spoření“. Zaměstnanecké penze jsou de facto zakázány; zvláštní doplňková schémata financovaná státem mají pouze vojáci, policisté a hasiči. Paralelně k „doplňkovému penzijnímu spoření“ existuje též klasické a investiční „soukromé životní pojištění“ – se státní podporou, která je jen u příspěvků zaměstnavatele shodná a společná s doplňkovým penzijním spořením. Stále větší význam mají investice do bydlení jako forma zabezpečení ve stáří. Především peněžité příspěvky vyžadují zásadní reformu, která by do nich vnesla nějaký ucelený systém.

V dřívějším převážně jednotném komunitnickém systému byly nově přiznávané starobní důchody výrazně závislé na finálních výdělcích; režim zvýhodňoval preferované „pracovní kategorie“ (horníky, jiné rizikové profese) a diskriminoval již téměř

neexistující soukromé rolníky a živnostníky. S těmito výjimkami se jednalo o univerzální dávkově definovaný penzijní systém; důchody se vypočítávaly z finální mzdy (mzdový průměr tří nejlepších let z posledních deseti let). Běžný zaměstnanec s celostátní průměrnou mzdou (PM) obdržel v roce 1989 po 45 započtených letech (zaměstnání a studia na střední a vysoké škole) poměrně vysoký důchod ve výši 85–90 % čisté mzdy. Po 20 letech pobírání důchodu však mohl očekávat důchod na úrovni minima („sociální důchod“), které ovšem bylo na úrovni 37 % čisté PM. Relace celostátního průměrného důchodu a čisté mzdy byla tehdy 64 %, relace k hrubé mzdě pak 50 %. Nedostatečná indexace důchodů byla způsobena zejména tzv. skrytým růstem cen (dlouhodobý průměr skrytého růstu spotřebitelských cen byl asi 2,5 % ročně); jednorázové kampanovitě zvyšování důchodů tento skrytý růst cen nebralo na zřetel. K redukci vyšších výdělků při výpočtu důchodu se používaly redukční hranice. První redukční hranice v roce 1989 byla ale na úrovni 79 %

PM, druhá redukční hranice pak na úrovni 189 % PM. Mzda do první redukční hranice nebyla a není ani dnes při výpočtu důchodu redukována. Oficiálně šlo o státní „důchodové zabezpečení“, nikoliv o sociální pojištění; veřejný výdajový program byl financován ze státního rozpočtu. Konstrukce důchodů byla ale výrazně bismarckovská (takto se označují dávky závislé na výdělku).

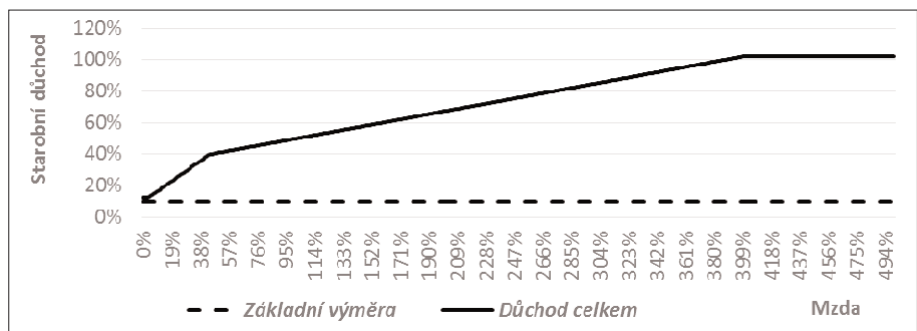
Inflace a nízká valorizace redukčních hranic v první polovině 90. let podstatně snížily závislost nově přiznávaných starobních důchodů na předchozích mzdách. Důchodovou reformou od roku 1996 vzniká „důchodové pojištění“ se dvěma „výměrami“: základní a procentní. Jednotnou základní výměru dostává každý důchodce; v původním návrhu zákona se s ní nepočítalo, fakticky šlo o „přílepek“ nahrazující u těchto osob předcházející univerzální „státní vyrovnávací příspěvek“ z roku 1990, který kompenzoval zrušení dotací maloobchodních cen. Přílepek vydržel dodnes, jeho výše je nyní parametrizována na 10 % PM. Procentní výměra důchodu

generuje dílčí závislost důchodu na předcházejícím celoživotním výdělku upraveném pomocí redukčních hranic a redukčních koeficientů: směrodatný výdělek je při překročení nízké první redukční hranice 44 % PM redukován na pouhých 26 %. Do roku 2014 existovala druhá redukční hranice, naposledy na úrovni 116 % PM, nad tuto úroveň byl směrodatný výdělek redukován na pouhých 10 % (2010). Původní třetí redukční hranice činila v roce 2010 600 % PM, poté 400 % PM; na této úrovni je i dnešní druhá redukční hranice s tím, že od roku 2015 se konstrukčně jedná o klasický výdělkový strop, používaný v sociálním důchodovém pojištění. Obrázek 1 znázorňuje tyto dnešní parametry českého „důchodového pojištění“. „Progresivita“ tohoto systému je vysoká: nově přiznaný starobní důchod je závislý na výdělku rámcově z pouhých 30 %. Ze 70 % se tedy jedná o důchod typu „Beveridge“ (dávka nezávislá na výdělku). Ve střední Evropě se jedná o raritu: ve všech sousedních zemích zcela jasně dominuje „Bismarck“.

Transformace československého převážně bismarckovského důchodového systému na český převážně beveridgeovský systém byla ovlivněna liberální politikou Klausovy vlády a vytvořením komplikovaného a velmi málo srozumitelného výpočtu jak nově přiznávaných starobních důchodů, tak i indexace (valorizace) důchodů. V poslední době k posilování nivelizačních důchodů přispívá i marketingový přístup politiků k těmto otázkám. Nadpoloviční většina Čechů přitom – podle staršího výzkumu (STEM, 2011) – dává přednost „Bismarckovi“ před „Beveridgem“ a také podpoře mladých rodin před zvyšováním důchodů.

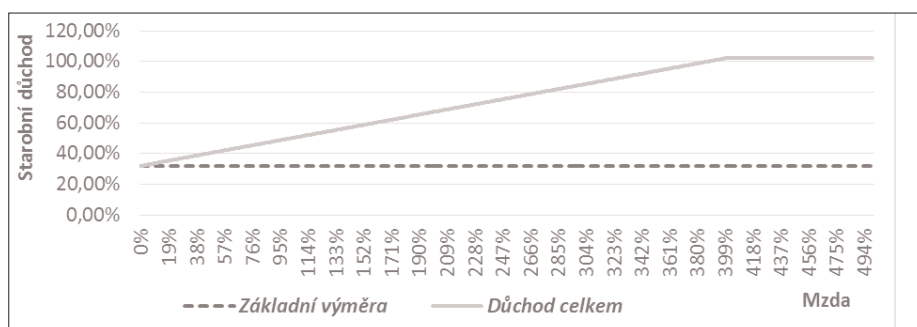
Před 10 lety český Ústavní soud dospěl k závěru, že „celá složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná; pro většinu pojištěnců se tak vypočítaná výše důchodové dávky stává neverifikovatelnou“ (Ústavní soud, 2010). Kromě toho tento soud prohlásil ustanovení zákona o důchodovém pojištění o redukčních hranicích za protiústavní, „neboť ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému negarantuje dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení dle [...] Listiny základních práv a svobod a vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami důchodových pojištěnců“ (Ústavní soud, 2010). Návazně Ústavní soud zrušil paragraf zákona obsahující redukční hranice a redukční koeficienty a donutil vládu k rychlé reakci; vláda znovu zavedla první redukční hranici v rámci polovičaté tzv. malé důchodové reformy. „Malá důchodová reforma“ (2011) žel nedvedla ke zvýšení transparentnosti a srozumitelnosti tohoto důchodového systému.

Obrázek 1: Výše nově přiznaného (čistého) starobního důchodu v závislosti na celoživotním výdělku, v % průměrné hrubé mzdy v roce 2020 (45 let pojištění)



Pramen: autor

Obrázek 2: Navrhovaná malá důchodová reforma 2020: nově přiznaný (čistý) starobní důchod v závislosti na celoživotním výdělku, v % průměrné hrubé mzdy (PM), 45 let pojištění



Pramen: autor

Jediným srozumitelným parametrem českého „důchodového pojištění“ je tak dodnes základní důchodový věk, u žen diferencovaný podle počtu vychovaných dětí (světová rarita, fakticky produkt bázlivé komunistické penzijní politiky). Dodnes se také nepodařilo zavést srozumitelný systém indexace procentní výměry; po zavedení parametrizace základní výměry důchodu závisí zvyšování procentní výměry starobního důchodu na celkovém vymezeném prostoru pro zvýšení průměrného starobního důchodu, zvýšení základní výměry důchodů se přitom odečítá; dosud se nikdo ani nepokusil vysvětlit logiku této závislosti indexace procentní výměry na valorizaci základní výměry důchodů.

Základní výzvou pro české „důchodové pojištění“ je tak jeho paradigmatická reforma, vedoucí ke srozumitelnosti a smyslnosti kombinace beveridgeovské (nepojistné) a bismarckovské (pojistné) komponenty toho „systému“.

Návrh malé důchodové reformy 2021

Neobnovení předchozí druhé redukční hranice v klíčovém intervalu od 44 % do 400 % PM v roce 2011 vytvořilo předpoklady pro jednoduchou reformu základní a procentní výměry starobního důchodu,

aniž by se přitom zásadním způsobem musela měnit výše celkového starobního důchodu. Vzhledem k tomu, že výdělky do 44 % PM jsou v zásadě výjimkou, můžeme celkovou výměru starobního důchodu v tomto pásmu (na obrázku 1) zvýšit tak, aby se křivka celkové výměry „narovнала“ podle sklonu přímky vyjadřující závislost celkové výměry důchodu v rozmezí 44–400 % PM. Výsledkem této operace je zvýšení základní výměry starobního důchodu z 10 % na 32 % PM a snížení sazby důchodu za 1 rok pojištění z 1,5 % na $1,5 \cdot 0,26 = 0,39 \%$, což vede k podstatnému, leč přiměřenému snížení procentní výměry starobního důchodu – viz obrázek 2. V obou obrázcích předpokládáme (stávající průměrnou) dobu pojištění 45 let; pokud bychom počítali jen s 41 roky, tak by nám vyšla základní výměra 30 % PM.

Nastíněná malá důchodová reforma vůbec nic nemění pro naprostou většinu starobních důchodců. „Vydělají“ na ní jen ti, kterým se důchod vypočítává ze mzdy nižší než 44 % PM. Soudím, že takováto malá důchodová reforma je realizovatelná během roku. Jejím hlavním efektem bude demonstrace skutečné „progresivity“ českého důchodového systému: každému již bude zřejmé, že „důchodové pojištění“ ve skutečnosti není převážně sociálním důchodovým pojištěním, ale rovným důchodem. Předpokládám, že v dalším bude

prevažovať zájem o zmenu struktury ve prospěch důchodů závislých na výdělcích. V zájmu usnadnění této restrukturalizace bude proto účelné zrušit parametrizaci základní výměry starobního důchodu (32 % PM) a tuto základní výměru stanovit pevnou částkou: v podmínkách roku 2020 by to bylo 11 141 Kč měsíčně, což je – shodou okolností – na úrovni hranice chudoby, kterou OECD (OECD, 2020) definuje jako 50 % mediánového příjmu domácností v dané zemi. Tato redefinice základní výměry důchodu také umožní podstatné zjednodušení indexace (nové) procentní výměry důchodu: zrušení vazby na valorizaci základní výměry, tato indexace již bude plně srozumitelná – stejně jako valorizace/indexace základní výměry starobního důchodu.

Invalidní důchody po malé důchodové reformě mohou i nadále „kopírovat“ důchodovou formuli starobního důchodu. Pro pozůstalostní důchody bude nezbytné samostatně odvodit jejich základní a procentní výměru důchodu, obdobně jako jsme odvodili racionalizovanou základní a procentní výměru starobního důchodu.

Klíčovým cílem této „malé důchodové reformy 2021“ je „nevratné“ odstranění zdegenerované základní redukční hranice, používané při výpočtu procentní výměry starobního důchodu. Tím se významně zvýší srozumitelnost českého důchodového systému. Malá důchodová reforma může být realizována ještě stávající českou vládou.

Návrh velké reformy veřejných penzí

Důsledná důchodová reforma vyžaduje rozdělení dnešního českého „důchodového pojištění“ na dva penzijní pilíře, podle klasifikace Světové banky na nultý a první penzijní pilíř (Holzmann a kol., 2008). Nultý pilíř, ve své výchozí české podobě rovný důchod na úrovni 32 % PM, má být modelově financován z obecných daní. Naproti tomu pojistný důchod (1. pilíř) má být financován z pojistného sociálního důchodového pojištění, což nevylučuje finan-

vání náhradních dob pojištění dotacemi ze státního rozpočtu (jako je tomu např. v Německu či Rakousku).

Zásadní rozdíly by měly/mohly být v základních podmínkách pro získání nároku na rovný důchod a na pojistný důchod. Minimální doba pojištění pro nárok na (pojistný) důchod by – logicky vzato – měla být maximálně 5 let. Naproti tomu rovný důchod, poskytovaný v plné výši, může být i nadále podmíněn placením pojistného či obecněji daní (anebo délkou pobytu) 35 let – tak je tomu dnes ve Velké Británii.

Za moderní produkty sociálního důchodového pojištění lze považovat:

- Příspěvkově definovaný systém individuálních penzijních účtů, známý pod zkratkou NDC (notional či nonfinancial defined contribution), v němž je výsledný stav konta konvertován na doživotní důchod podle pojistně-matematických zásad, včetně aplikace standardních prognostických úmrtnostních tabulek. Tzv. generický systém NDC má zabudovány též stabilizační mechanismy ve valorizaci individuálních účtů i v indexaci již vyplacených důchodů.
- „Bodový systém“, kdy za každý rok pojištění klient dostane zlomek, kde v čitateli je jeho výdělek (do výše výdělkového stropu) v daném roce a ve jmenovateli je průměrná celostátní mzda (PM) v tomto roce; na účtech klientů se akumulují body za jednotlivé roky až do okamžiku přiznání starobního důchodu; zákon a vláda stanoví pro každé roční období sazbu (hodnotu) bodu (v Německu nyní 31,03 eur) a tím je dána aktuální výše vyplaceného důchodu.
- (Rakouský) systém penzijních účtů (Rentenkontensystem), na něž se každým rokem přispívá dílčí důchodový nárok, vypočtený podle klasické penzijní formule, např. $1,78\% \cdot \text{roční výdělek pojištěnce}$ (do výše výdělkového stropu – stejně je tomu v předchozích systémech), s valorizací důchodových nároků na penzijních účtech podle růstu mezd, s indexací vyplacených důchodů

podle zákonného schématu (výše přiznaného ročního starobního důchodu = finální stav penzijního konta).

Expertiza Světové banky pro české ministerstvo práce a sociálních věcí (Chloň-Domińczak, 2003) nám doporučila přechod na systém NDC. K přechodu na tento systém se přihlásila ČSSD. Leč cvičná implementace systému NDC v tzv. první Bezděkové důchodové komisi byla doprovázena zastropováním důchodového věku na 65 let, z čehož vyšlo, že koncem století budou důchody z NDC velmi nízké. Bezděk na základě této „analýzy“ deklaroval, že systém NDC se pro Česko nehodí, protože důchody jsou nízké (Mediafax.cz, 2010). Poučení z toho je triviální: špatnými parametry lze „odrovnat“ každý penzijní systém.

Všechny tři uvedené moderní produkty zapadají do moderního systému sociálního důchodového pojištění, jsou transparentní a srozumitelné. Po prostudování relativně nového rakouského systému penzijních kont se přimlouvám za jeho zavedení v Česku. Jde o dávkově definovaný systém a jeho novum spočívá v tomto, že po skončení každého kalendářního roku se definitivně vypočte pojistný důchod za daný rok. Tabulka 1 obsahuje příklad výpočtu penzijního konta pro zaměstnance, který nastoupil do zaměstnání v roce 2005. Dobropis se vypočítává podle formule $1,78\% \cdot \text{roční vyměřovací základ}$, přičemž do tohoto základu se zahrnuje nejen výdělek, ale i základ pro výpočet nemocenského a dalších dávek a také ohodnocení např. péče o děti. Tato péče může být oceňena např. průměrnou celostátní mzdou – stejně jako např. v německém bodovém systému. V českých podmínkách by (výchozí) sazba za rok pojištění byla 0,39 %. Podstatným přínosem pro srozumitelnost reformovaného českého sociálního důchodového pojištění je každoroční výpočet důchodového nároku (stavu konta po skončení roku).

Na přípravu zákona o velké důchodové reformě jsou třeba 1–2 roky, systém penzijních účtů je účelné realizovat ve vlnách, podobně jako tomu bylo v Rakousku: začít u nových pojištěnců, pokračovat např. 10 navazujícími ročníky (narození) a až v další vlně rozšířit systém na zbývající klienty včetně osob v předdůchodovém věku.

Velká reforma veřejných penzí zahrne i reformu invalidních a pozůstalostních důchodů. Dosavadní české invalidní důchody využívají „starobní“ koncepci invalidních důchodů: jejich konstrukce je obdobou konstrukce starobních důchodů; invalidita je pojímána jako jakési předčasné zestárnutí, resp. ztráta pracovní schopnosti. Alternativní, modernější je „nemocenská“ koncepce invalidních dávek pojímající invaliditu především jako nemoc prodlouženou do opětovného nástupu do práce (pokud je to možné). Invalidní dávky jsou při aplikaci této koncepce součástí systému

Tabulka 1: Rakouské penzijní konto (příklad)

Rok	Roční vyměřovací základ	Roční dobropis (1,78 % * roční vyměřovací základ)	Konto po skončení roku (valorizace konta po předchozím roce + dobropis)
2005	30 000	534,00	534,00
2006	31 000	551,80	1 096,48
2007	32 000	569,60	1 688,01
atd.			
2047	72 000	1 281,60	57 365,13
2048	73 000	1 299,40	59 811,83
2049	74 000	1 317,20	62 325,27

Pramen: SVS (2020)

nemocenských dávek. Norsko je jednou ze zemí, které aplikují nemocenskou koncepci invalidního důchodu. Od roku 2015 je tam invalidní důchod poskytován ve výši 66 % finální mzdy (průměrná mzda v nejlépejších 3 letech z posledních 5 let před vznikem invalidity; výdělkový strop) s tím, že minimální výše invalidního důchodu činí 40–50 % PM, což se vztahuje i na osoby bez předchozího zaměstnání. Minimální stupeň invalidity činí 50 % (Stove a kol., 2015). Přitom Norsko od roku 2011 zavedlo systém starobních důchodů typu NDC, doplněný „garantovanou penzí“. Důchody i (jiné) dávky sociálního pojištění podléhají dani z příjmů. Stejně doporučuji reformovat i české invalidní důchody (a všechny dávky nemocenského pojištění), včetně zrušení redukčních hranic.

K systému starobních penzí s převahou rovného důchodu se nejvíce hodí rovný sirotčí důchod, u nás na úrovni až 25 % PM. Obdobně vysoký je rovný sirotčí důchod (pro sirotky ve věku od 10 let) v Nizozemsku, kde mají rovný starobní důchod jednotlivce na úrovni cca 30 % PM. Takový sirotčí důchod může být zařazen mezi rodinné dávky.

Nejen z pohledu českých důchodců by univerzální přídatky na děti měly nahradit dnešní daňové zvýhodnění na dítě (refundovatelná sleva na dani), na něž nemají nárok nejen nízkopříjmové rodiny, ale i nevýdělečně činní důchodci – protože (v zásadě) nepodléhají dani z osobních příjmů. Rozhodujícím argumentem pro přechod od univerzálních přídatků na děti ke slevám na dani za děti byla u nás snaha přimět nepřizpůsobivé občany žijící z dávek sociální pomoci k nástupu do zaměstnání. Zastánci těchto názorů si však zjevně ani neudělali jednoduchý příklad na potvrzení svých představ; skutečností je, že při zavedení systému univerzálních přídatků na děti se jen (podstatně) snížila finální dávka sociální pomoci (příspěvek na živobytí): a to právě o vyplácené přídatky na děti. Samotnou diskriminaci českých důchodců, pokud jde o slevy na dani na děti, lze samozřejmě odstranit zavedením zdanění starobních a invalidních důchodů; s tím zde ale v rámci velké důchodové reformy nepočítáme: řešení tohoto problému odkládáme do budoucna. V dřívějších dobách byly univerzální přídatky na děti u důchodců nahrazovány „výchovným k důchodům“.

Význam vdovských důchodů v západním světě dlouhodobě klesá, také v důsledku sjednocování systémů sociálního pojištění. Trendem je přechod na „překlenovací“ vdovský/vdovecký důchod vyplácený po dobu 6–12 měsíců od smrti manžela/manželky – aby se pozůstalá manžel/ka mohla adaptovat na nově vzniklou situaci. Široce pojaté náklady na výchovu sirotků je účelné koncentrovat do výše sirotčího důchodu; narážím tím na dávno překonanou koncepci, kdy vdovský dů-

chod byl odůvodňován péčí o sirotky. Moderní systémy sociálního důchodového pojištění umožňují sdílení důchodových nároků dvojic. Do českého práva je každopádně účelné zavést sdílení důchodových nároků rozvedených dvojic, pokud nedojde k jiné dohodě při rozvodu.

Klíčovým obsahem navrhované velké důchodové reformy je reforma starobních důchodů: přechod na rovný důchod financovaný z všeobecných daní a přechod na moderní systém sociálního starobního pojištění. V zájmu tohoto přechodu na tento dvoupilířový systém v relativně krátké době může být účelné odložit řešení některých dalších problémů, které jsme zmínili v této části příspěvku.

Reforma pojistného sociálního pojištění

Veřejné penze jsou v Česku financovány ze státního rozpočtu; pojistné důchodového pojištění je běžným příjmem státního rozpočtu. Sazba pojistného činí 28 % z hrubé mzdy, z toho 6,5 % platí zaměstnanec a 21,5 % zaměstnavatel. Je zvykem porovnávat veřejné výdaje na penze s vybraným důchodovým pojistným; ministerstvo financí navíc orientačně vypočítává správné náklady na fungování tohoto systému a všechny tyto údaje vchází do „saldy důchodového systému“. Vytváří se tak dojem, že „důchodový účet“ a jeho saldo mají samostatný význam pro fungování veřejných penzí. Ve skutečnosti má jistý teoretický význam pouze „zvláštní účet rezervy důchodového pojištění“, kam se převádí případné roční kladné saldo důchodového systému od roku 2018. Prostředky tohoto účtu lze použít pouze na výdaje na dávky důchodového pojištění a na převody zpět do státního rozpočtu na úhradu záporného rozdílu těchto příjmů a výdajů. Praktický význam tohoto zvláštního účtu je nulový, protože nijak neomezuje výdaje na důchody; ani nebylo nijak naznačeno, že by se např. záporné saldo důchodového systému mělo promítat do sazby pojistného na důchodové pojištění.

Ve výši výdajů na veřejné důchody se promítá (ne)zdaňování důchodů: na Západě je zcela převažující praxí zdanění důchodů, v řadě zemí se z důchodů platí i pojistné, např. na nemocenské/zdravotní pojištění. V Česku podléhají dani z příjmů jen důchody, jejichž roční úhrn přesáhne výši 36násobku minimální (měsíční) mzdy k 1. lednu daného roku; jedná se o naprosto výjimečné případy. Zavedení systému zdaňování veřejných penzí se promítne do podstatného zvýšení výdajů na tyto důchody. V Německu je přechod na plné zdanění důchodů rozložen do období 2005–2040; letos se zdaňuje 80 % důchodu (Deutsche Rentenversicherung, 2019).

Sazba českého pojistného důchodového pojištění (28 %) je v mezinárodním srovná-

ní velmi vysoká. Již letmé srovnání s našimi západními sousedy ukazuje, že je nasnadě významná reforma pojistného důchodového pojištění. Německé důchody ze sociálního pojištění jsou v průměru relativně o řádově 15 % nižší než u nás, přitom sazba pojistného činí 18,6 % z hrubé mzdy, což je o třetinu méně než u nás. Rakouské „plné“ penze ze sociálního pojištění jsou řádově o polovinu vyšší než veřejné penze u nás, a přitom sazba penzijního pojistného činí jen 22,8 %. Podstatné je i to, že obě tyto země mají moderní systémy sociálního pojištění, v nichž jsou důchody závislé na výdělku a zejména péče o malé děti, zohledněná v těchto důchodech, je financována ze státního rozpočtu. V Rakousku a v Německu představují dotace systému sociálního důchodového pojištění ze státního rozpočtu zhruba 23 % všech příjmů těchto systémů. Obdobný způsob financování bychom mohli či měli uplatnit i v Česku, protože v tomto ohledu se jedná primárně o nástroj rodinné politiky. Německo navíc provádí politiku směřující k jistému omezení sazeb důchodového pojistného v zájmu mezinárodní konkurenceschopnosti německé ekonomiky.

Z převahy skrytého rovného důchodu v českých starobních důchodech vyplývá, že maximálně 30 % výdajů na důchody by mělo být pokryto pojistným důchodového pojištění. Sazba pojistného důchodového pojištění by se tak měla (či mohla) snížit pod 10 %, o 19–20 procentních bodů. Většina důchodového pojistného by se tedy měla nahradit např. zdaněním příjmů.

Typickou skutečností Česka a dalších postkomunistických zemí jsou velmi vysoké sazby příspěvků na sociální zabezpečení a velmi nízké sazby daně z osobních příjmů včetně nízkého zdanění kapitálových příjmů. V Česku byla při daňové reformě od roku 1993 rozdělena daň ze mzdy, placená zaměstnanci, na pojistné sociálního a zdravotního pojištění (dnešní celková sazba je 11 %) a na daň z příjmů fyzických osob, která má dnes sazbu 15 % z tzv. superhrubé mzdy, čemuž nyní odpovídá sazba 20,07 % z hrubé mzdy. Již z těchto skutečností je zřejmé, že je možné a účelné – v zájmu zvýšení srovnatelnosti zdanění osobních příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení (u nás a na Západě) – integrovat pojistné placené zaměstnanci do daně z osobních příjmů se sazbou zhruba 31,1 % z hrubé mzdy. Tento návrh je veden snahou dosáhnout rychlého efektu v tomto směru, tuto reformu bude třeba doplnit revizí řady daňových odpočtů – už jen proto, že se podstatně změní nominální sazba daně z osobních příjmů, což může mít bezprostřední dopad právě na daňové odpočty (při této reformě není žádoucí zvyšovat efekty daňových odpočtů).

V zájmu racionalizace sazby pojistného důchodového pojištění bychom tedy mohli snížit sazbu tohoto pojistného

o 11 % z hrubé mzdy – při zvýšení sazby daně z osobních příjmů o stejné procentní body. Celkový prostor pro snížení tohoto pojistného jsme výše odhadli na 19–20 % z hrubé mzdy. Pokud bychom měli zohlednit dosavadní nezdaňování důchodů, tak by se tento prostor pro snížení sazby redukoval na cca 14–15 % ze mzdy. Z tohoto pohledu tedy můžeme jednoduše integrovat důchodové pojistné se sazbou 11 % do daně z osobních příjmů. Stačí „prohodit“ zdravotní pojistné placené zaměstnancem (4,5 %) s důchodovým pojistným placeným zaměstnavatelem (4,5 %). Při této daňové reformě také můžeme zrušit „solidární zvýšení daně z příjmů fyzických osob“ (sazba 7 % z hrubé mzdy), které se vztahuje na příjmy vyšší než 400 % PM, neboť při reformě odpadne i výdělkový strop 400 % PM pro výpočet důchodového pojistného placeného zaměstnancem (se sazbou 6,5 % z hrubé mzdy). V podstatě tak „nula od nuly pojde“. Nehledě již na to, že výdělkový strop 400 % PM se týká jen asi 1 % zaměstnanců.

Konkurenční racionalizační reformou k začlenění důchodového pojistného se sazbou 11 % do daně z osobních příjmů je reforma zdravotního pojistného spočívající především v integraci téže sazby pojistného do téže daně z příjmů. Připomínám, že vznik zdravotního pojistného při daňové reformě 1993 byl ovlivněn nejen historickým modelem nemocenských pokladen v českých zemích, ale i snahami o aspoň částečnou privatizaci zdravotního pojištění, popř. o zavedení konkurence mezi (neziskovými) zdravotními pojišťovnami. Již s (malým) předstihem před daňovou reformou vzniklo 15 těchto pojišťoven, v roce 1996 jich bylo již 27. Pak nastoupil integrační proces, ovlivněný zavedením 100% přerozdělování pojistného mezi pojišťovnami: dnes máme 7 zdravotních pojišťoven. Za sebou máme pokusy o jejich privatizaci (podle nizozemského vzoru, který se mezitím fakticky vrátil od trhu zdravotního pojištění k „polder systému“) a také snahy o zavedení povinného zdravotního spojení podle singapurského vzoru. Důsledkem nákladové exploze po zavedení tržních metod úhrady zdravotních služeb zdravotními pojišťovnami byla zásadní změna státní politiky: zavedení tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví, která každoročně stanoví všechny základní finanční parametry poskytování zdravotní péče. Tím jsme se de facto vrátili k systému podrobného centrálního řízení v tomto resortu, s řadou nedostatků, které jsou způsobovány hlavně různými zájmy v jednotlivých zdravotních pojišťovnách. Principiálně tak dnes v Česku máme systém národní zdravotní služby, zbytečně komplikovaný existencí 7 veřejnoprávních zdravotních pojišťoven; na bismarckovský (multi-payer) systém si jen hrajeme. V systému národní zdravotní služby je existence zdra-

votního pojistného, resp. celého zdravotního pojištění zbytečná (CBO, 2019). Optimální reformou je za této situace přechod na beverageovský (single-payer) systém, v němž univerzální základní zdravotní péči financuje stát z daní.

Hlavní technickou neracionalitou a absurditou českého zdravotního pojistného je to, že zdravotní pojistné vybírají jednotlivé zdravotní pojišťovny. Jednotliví zaměstnavatelé musí takto komunikovat s až 7 zdravotními pojišťovnami (zaměstnanci mezi nimi mohou přestupovat), včetně kontrol výběru pojistného. Výše zdravotního pojistného, placeného zaměstnanci a za zaměstnance, je přitom velmi vysoká – řádově třikrát vyšší, než by odpovídalo uplatňované koncepci, že za každého pojistěnce/občana má být zaplacen pojistné. Protipólem je extrémně nízké pojistné za tzv. státní pojištěnce (např. důchodce), které do systému platí stát ze státního rozpočtu. Tzv. osoby bez zdanitelných příjmů musí platit (univerzální) pojistné samy, byť nemají příjmy. Často je proto zdravotní pojistné označováno jako zdravotní daň plus účetnictví navíc. Dlužno dodat, že jde o nespravedlivé zdanění – ať již bychom vycházeli z jakéhokoliv daňového sociálního modelu (welfare regime). Z těchto důvodů dáváme přednost zrušení zdravotního pojistného před snížením důchodového pojistného.

Při integraci 11% sazby zdravotního pojistného do daně z osobních příjmů dojde k dílčímu „prohození“ důchodového a zdravotního pojistného mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Po této daňové reformě bude celé důchodové pojistné (sazba 28 %) platit zaměstnavatel. Zbytek zdravotního pojistného (sazba 2,5 %), placeného zaměstnavatelem, můžeme začlenit např. do nemocenského pojistného, které je příjmem státního rozpočtu. Zruší se tak vybírání zdravotního pojistného, což bude spojeno s nemalými úsporami správních nákladů, z nichž uhradíme i jednostranné zrušení placení pojistného tzv. osobami bez zdanitelných příjmů. Zdravotnictví při této operaci o žádné finanční zdroje nepřijde. Stát bude financovat zdravotní péči podle dosavadních pravidel (včetně úhradové vyhlášky), přechodně třeba i prostřednictvím zdravotních pojišťoven. Stát tak nahradí i tzv. 100% přerozdělování pojistného mezi zdravotními pojišťovnami.

Další českou zbytečnou raritou je „zákoně pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání“, de facto se jedná o sociální úrazové připojištění spravované dvěma soukromými pojišťovnami (zaměstnavatelé jsou jim přiděleni podle historického klíče). Tyto dvě pojišťovny vybírají zákonem stanovené pojistné, likvidují pojistné události a vyplácejí pojistná plnění; tyto příjmy a výdaje každoročně vyúčtovávají ministerstvu fi-

nancí, vše za režijní poplatky. Jedná se o další samostatný kanál výběru pojistného, který lze „rozpustit“ do stávajícího sociálního pojistného. Dnešní úrazové dávky lze transformovat do zvýšených výměr nemocenských a důchodových dávek a zčásti i zrušit (Vostatek, 2019a).

Sazba sociálního pojistného se začleněním základního úrazového pojistného (0,28 %) zvýší na celkových 34,08 % z hrubé mzdy. Celé pojistné bude platit zaměstnavatel, bude zde uplatněn princip jednoho inkasního místa. Sociální pojistné jako celek bude mít „vědomě“ převážně charakter daně stejně, jako se to uvádí např. ve Švédsku (STA, 2015). Za tohoto stavu mj. nemá smysl, aby se v českém sociálním pojistném uplatňoval výdělkový strop při výpočtu pojistného. Je zde také prostor např. pro podporu zaměstnávání starých osob. Je také zbytečné členit sociální pojistné na dílčí složky: na nemocenské, důchodové, zdravotní či úrazové pojistné. „Elegantním způsobem“ se tak obejdeme i bez „důchodového pojistného“, resp. nemusíme si dále „lámat hlavu“ s tím, že ve veřejných penzích zcela převažuje rovný důchod, který bychom neměli financovat z pojistného.

Reforma osobních penzí

Zavedení „penzijního připojištění se státním příspěvkem“ v roce 1994 bylo relativně pozitivním krokem k rozvinutí finančních služeb nejen na úseku penzijního spoření – vznikly a rozvinuly se nové distribuční sítě. Státní příspěvek sehrál důležitou úlohu v nastartování třetího penzijního pilíře. S rychlým rozvojem počtu smluv „penzijního připojištění“ se vytvořila i silná penzijní lobby, což vedlo k posílení fiskální stimulace tohoto sektoru. Částečně se prosadila i lobby pojišťoven. Výsledkem byl vznik segmentovaného systému „třetího“ penzijního pilíře, který nemá ve světě obdobu. Počet smluv penzijního připojištění koncem roku 2012 přesáhl 5 milionů. A vedle toho ještě bylo 3,5 mil. smluv „soukromého životního pojištění“, z nichž asi 1,5 mil. smluv čerpalo odpočet od základu daně z příjmů.

Velká důchodová reforma 2013 zvýšila transparentnost penzijního připojištění a zavedla limity nákladů penzijních společností, vůbec se však nedotkla soukromého životního pojištění, daňových odpočtů a neplacení daně z příjmů a pojistného na sociální a zdravotní pojištění v případě, že na penzijní připojištění či soukromé životní pojištění přispívá zaměstnavatel. Nepřímá státní podpora příspěvků zaměstnavatele (ve formě osvobození od placení pojistného a daně ze závislé činnosti) je nejvyšší na celém světě, činí 65 % příspěvku zaměstnavatele. Státní podpora příspěvků občanů je v mezinárodním srovnání (OECD, 2018) „jen“ nadprůměrná, protože

toto srovnání předpokládá příspěvky ve výši 5 % ze mzdy (srovnávanými produkty v jiných zemích jsou zaměstnanecké penze, kde je situace podstatně odlišná!). Do propočtu se promítá i nízká sazba (15 %) daně z osobních příjmů. Česká státní podpora doplňkového penzijního spoření formou příspěvku zaměstnavatele je ovšem 2,4krát vyšší než podpora téhož produktu formou příspěvku účastníka (pokud by se spořilo 5 % ze mzdy). Celá státní regulace státem podporovaného třetího penzijního pilíře by přitom měla být – ze samotné povahy věci – jednotná.

Hlavním účelem sjednávání českého penzijního připojištění není individuální zabezpečení ve stáří, natož pak formou annuity. Hlavním účelem je zbavit se nadbytečné likvidity a daňová optimalizace. Zásadní význam pro vysoký počet účastníků měla konstrukce produktu sjednávaného do konce roku 2012: v praxi se jednalo o jednoduchý bankovní spořicí produkt, s vysokou explicitní státní podporou v podobě státního příspěvku (až 50 %!), s garancí nezáporného nominálního výnosu. Fiskální iluze spočívající v domněnce, že státní podpora je zdarma, hrála přitom také významnou roli. To vše vysvětluje nebývalý vysoký počet účastníků. „Osobní penze mají relativně širokou klientelu jen v několika členských zemích (pokrytí přes 60 % v Česku, přes 30 % v Německu), zatímco ve většině členských zemí je pokrytí nevelké a roztržštěné a v několika téměř neexistující“ (EC, 2017). Obecně tak platí, že „3. pilíř reálně není penzijním schématem. Podobá se spořicímu účtu s daňovou podporou. Systém by neměl být prezentován veřejnosti jako zdroj významného budoucího příjmu“ (WB, 2017). Když to dovedeme do všech důsledků, tak dojdeme k závěru: „3. pilíř (dobrovolné penzijní spoření) by neměl dostávat dotace, které jsou regresivní a které každopádně nevykázaly žádný významný vliv na soukromé spoření“ (Willmore, 2000). Vytrvale opakované představy některých českých stranických expertů, že dopad stárnutí obyvatelstva lze vyřešit penzijním spořením ve třetím pilíři, jsou proto zcela nereálné. Standardní třetí penzijní pilíř nemá nikde ve světě praktický význam pro většinu obyvatelstva, a to ani zdaleka.

Německá důchodová reforma 2001 se opřela o koncepci, že k udržení dosavadní životní úrovně je nutno využívat nejen první penzijní pilíř (sociální pojištění), ale i další dva pilíře: zaměstnanecké a osobní penze. Za tím účelem byla zavedena ve třetím pilíři tzv. Riesterova penze, se státním příspěvkem zohledňujícím i počet vychovávaných dětí, za podmínky spoření 4 % ze mzdy. Výsledky této reformy jsou podle předních německých expertů více než problematické: Fratscher uvedl: „Riesterova penze je krajně neefektivní. Větší část příspěvků jde na správu a na provi-

ze“. Fuest dospěl k závěru: „Riesterovou penzi subvencujeme úspory lidí, kteří spoří tak jako tak. Je to přerozdělování ve prospěch dobře vydělávajících a poskytovatelů finančních služeb“ (T-online.d, 2016). Závěry jsou jednoznačné: „Riesterova penze musí pryč! Stát velkoryse rozděljuje příspěvky Riesterovým spořitelům. Je to mrhání penězi. Měl by radši zvýšit úroveň státního starobního zabezpečení“ (Bofinger, 2016).

Riesterovu penzi plně využívá jen 7 mil. Němců z 35 mil. oprávněných (Kurth, 2017). Poskytovateli těchto produktů jsou především životní pojišťovny, žádné specializované penzijní společnosti v Německu neexistují. V relativní výši státní podpory je Německo na druhém místě za Českem.

Paralelní existence několika českých systémů štedré fiskální podpory (státní příspěvek, daňové odpočty, osvobození příspěvků zaměstnavatele od daně z příjmu a od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění), dokonce i u jednoho produktu (doplňkové penzijní spoření), je neústavní, neboť zásadním způsobem deformuje trh. Je také projevem klientelismu a ekonomické negramotnosti. Veřejné výdaje (včetně výdajů daňových) na tyto podpory doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění vloni činily cca 22 mld. Kč. Reálné investiční výnosy pro klienty jsou stále více záporné: za posledních 15 let činí geometrický průměr reálných ročních investičních výnosů 0 %, z toho za posledních 5 let je tento průměr minus 0,5 % ročně (OECD, 2019). Díky extrémní státní podpoře a návaznému velmi vysokému počtu účastníků lze celý tento (hypertrofičtý a chaotický) „systém“ zařadit do ranku „měkké povinnosti“ (soft compulsion). Podle klasifikace penzijních pilířů ze strany Světové banky se tedy jedná v zásadě o druhý penzijní pilíř, nikoliv o třetí pilíř. Jde o chaotickou variantu neoliberálního modelu soukromých penzí, resp. spoření. Účinnější systémy tohoto druhu využívají auto-enrolmentu (automatického zařazení do systému s možností výstupu), opt-outu, auto-eskalace příspěvku, párování příspěvků (matching contributions), a to vesměs v pilíři zaměstnaneckých penzí.

Vrcholoví manažeři penzijních společností (Aleš Poklop, Marcel Homolka) doporučují zavedení povinných příspěvků zaměstnavatelů, zvýšení státní podpory a auto-enrolmentu občanů či zaměstnanců (Tůma, 2018); líbí se jim také nový polský systém, což jsou v zásadě okopírované britské penze spojené s pracovním místem. Jedná se o neoliberální penzijní koncept, který nemá nic společného s typickým třetím penzijním pilířem. Dlužno dodat, že ani specializované penzijní společnosti nepatří do třetího pilíře. Jedná se o české specifikum, které vzniklo jen proto, že státní úředníci v roce 1993 nechtěli, aby

nový byznys (penzijní připojištění se státním příspěvkem) spadl do klína tehdy téměř monopolní České pojišťovně (důvodem bylo dvojití zvýšení pojistného za povinné odpovědnosti pojištění motorových vozidel – v krátkém časovém odstupu). Existence zvláštních penzijních společností je zcela zbytečná; ostatně skoro všechny tyto společnosti většinu svých činností outsourcují do sesterských společností v rámci příslušných finančních skupin.

Tzv. stavební spoření vzniklo jako sdílená ekonomika po první světové válce v Německu (1924) v době absolutního nedostatku úvěrových zdrojů. Přeneslo se do Rakouska a po druhé světové válce to už byl normální byznys se státní podporou (v západním Německu od 1952). Po roce 1990 se podařilo exportovat produkt do Česka, Slovenska, Maďarska a Rumunska. Stavební spoření lze v Rakousku a v Česku využít jako penzijní spoření, protože je „neúčelové“ – klienti mohou naspořené prostředky po 6 letech použít jakkoliv. V Rakousku činí státní příspěvek 1,5 % (až 18 eur ročně), u nás 10 % z ročního vkladu (maximálně 2000 Kč). Při uzavření smlouvy dostávají rakouští klienti dárek, u nás se vybírá poplatek za uzavření smlouvy (v optimální variantě spoření ve výši 1500 Kč). Největší českou absurditou je poskytování státního příspěvku k fiktivnímu stavebnímu spoření při sjednání tzv. překlenovacího úvěru; vyšší úrok u tohoto úvěru odčerpá většinu státního příspěvku (objem překlenovacích úvěrů je 6krát vyšší než objem tzv. úvěrů ze stavebního spoření, poskytovaných po skončení spořicí fáze stavebního spoření).

Na Slovensku od roku 2019 proběhla reforma stavebního spoření: státní příspěvek klesl z 5 % na 2,5 %, u (nových) překlenovacích úvěrů není nárok na státní příspěvek, na státní podporu mají nárok jen klienti s příjmem do 130 % PM a úspory lze použít pouze na stavební účely. Institut finanční politiky při slovenském ministerstvu financí již několik let navrhuje zrušit státní podporu stavebního spoření. Maďarsko zrušilo státní příspěvek (30 %) pro nové smlouvy od roku 2019, přitom současně zrušilo zdanění úrokových výnosů (sazba daně 16 %). Vcelku je zřejmé, že všeobecné stavební spoření je v zásadě zbytečným produktem, nicméně není důvod zakazovat prodej tohoto bankovního produktu univerzálním bankám (to Nečasova vláda navrhovala uzákonit od roku 2014). Fiskální návrhy na státní příspěvek ke stavebnímu spoření činí 4 mld. Kč; v roce 2005 to bylo 16 mld. Kč – původní sazba státního příspěvku byla totiž 25 %.

Zásadní reforma stávajícího penzijního připojištění, doplňkového penzijního spoření, soukromého životního pojištění a stavebního spoření je nezbytně nutná a obecně vzato máme k dispozici několik variant

„veřejné volby“. Z technického hlediska je nejjednodušší liberální politika: zrušit veškerou státní podporu finančních produktů a snížit daně. Sociálně-demokratická politika by mohla mít širší záběr: zrušení podpory finančních produktů by mohlo být spojeno se zvýšením penzí či jiných sociálních výdajů – např. s argumentem, že relativní výše starobních důchodů u nás (mírně) zaostává za průměrem OECD či EU („penzijní mezera“). Jako konzervativní (křesťansko-demokratickou) politiku lze označit přechod k výhradnímu uplatnění daňového odpočtu s tím, že výplata penzijních úspor bude plně zatížena daní z příjmů fyzických osob, což je daňový režim EET (Exempt-Exempt-Tax, „odložená daň z příjmů“). Jedná se o nejčastější praxi ve světě, která bývá výhodná zejména pro vyšší příjmové skupiny, díky obvyklé existenci progresivních sazeb daně z příjmů. V podmínkách jedné sazby daně z příjmů (jako u nás) je tomuto systému ekvivalentní daňový režim TEE (Tax-Exempt-Exempt), kdy se spojí či investuje ze zdaněných příjmů a státní podporou je osvobozen kapitálových příjmů od zdanění. Daňový režim TEE mají u nás investice do podílových a investičních fondů. Daňový režim TEE je v posledním desetiletí ve světě stále více doporučován, na úkor režimu EET, protože je výrazně jednodušší a také spravedlivější (rovný přístup ke všem příjmovým skupinám); nehledě již na to, že při aplikaci systému EET je významné riziko, že daňové sazby budou v budoucnu jiné (až dojde ke zdanění např. celých penzijních úspor). Pro Česko lze tak jednoznačně doporučit daňový režim TEE, pokud bude třeba nějakou státní podporu zachovat.

Přechod k daňovému režimu TEE lze propojit se zvýšením základní slevy na poplatníka daně z příjmů fyzických osob, která od roku 2008 činí 2070 Kč měsíčně. Český ukazatel progresivity zdanění osobních příjmů svobodného bezdětného poplatníka, používaný OECD, byl v roce 2008 na úrovni průměru OECD, dnes je podstatně nižší. Výše základní slevy na dani srovnatelná s rokem 2008 by v roce 2020 činila 3101 Kč měsíčně – byla by tedy o 1031 Kč vyšší! Pro srovnání: dnešní maximální státní podpora stavebního spoření činí 2000 Kč ročně, maximální státní příspěvek k příspěvku účastníka na penzijní spoření je 2760 Kč a maximální daňová úspora z titulu téhož příspěvku představuje 3600 Kč ročně; vše dohromady činí 8360 Kč ročně, resp. 697 Kč měsíčně. Průměrné hodnoty jsou podstatně nižší: u stavebního spoření 115 Kč + u penzijního spoření zhruba 190 Kč měsíčně; v průměru jde tedy jen o drobné. Neměl by tedy být (politický) problém s likvidací dnešního (ne)systému stavebního a penzijního spoření. Optimální by bylo, kdybychom mohli deklarovat, že všichni účastníci stavebního a penzijní-

ho spoření budou „odškodněni“ formou vyšší základní slevy na poplatníka daně z příjmů či formou vyšších důchodů.

Bylo by dobré, kdybychom mohli přistoupit i ke zrušení daňových odpočtů úroků z hypotečních úvěrů a úvěrů na bydlení od stavebních spořitelien. IMF (2018) nám doporučuje eliminovat odpočty úroků z hypoték plynulým a předvídatelným způsobem, protože pobízejí domácnosti k zadlužení v zájmu vlastnictví nemovitosti. Obecněji lze konstatovat, že tyto daňové odpočty zvyšují cenovou hladinu bytů a bydlení. Ostatně bydlení ve vlastním je podstatně významnějším nástrojem zabezpečení ve stáří než penzijní spoření ve druhém či třetím penzijním pilíři, např. v USA (Brady a kol., 2012); patrně též pod vlivem vysokých daňových odpočtů úroků z hypoték. Daňové odpočty hypotek nemají mj. Velká Británie a Slovensko.

Obecně vzato je anuita (důchod) ideálním produktem zabezpečení ve stáří. To ale poměrně málo vyhovuje klientům, pokud by si takovou (drahou) anuitu měli zakoupit ze svého. Tyto anuity jsou problémem i pro soukromý sektor, jak o tom svědčí nedávné britské a německé zkušenosti: povinná anuitizace penzijního spoření (přeměna úspor na důchod) musela být zrušena, ve Velké Británii se tak stalo pod liberálním heslem „freedom and choice“. Samotné penzijní spoření je dosti nedokonalou náhražkou anuity, o čemž svědčí mj. i to, že toto spoření bývá často modifikováno možnostmi např. koupě domu či půjčky z těchto úspor. O mnoho lepší variantou není ani stavební spoření, ostatně také proto má dnes praktický význam pouze v Rakousku, Německu a Česku. Za tohoto stavu se jeví optimálním řešením, vyžadujícím ovšem státní podporu, produkt typu britských individuálních spořicíh účtů (ISA) nebo kanadských daněprostých spořicíh účtů (TFSA). Jejich základní behaviorální fintou je to, že klient je omezen ve výši ročního, resp. celoživotního vkladu/investice (v našich podmínkách např. 30 000 Kč ročně) a neomezen v čase a výši výběru úspor. Proto se uvádí, že TFSA se nejlépe využije jako nástroj penzijního spoření (Kasper, 2019). Daňový režim těchto produktů je TEE: jediný režim, který lze pro Česko případně doporučit. Tyto produkty jsou poskytovány běžnými finančními ústavami (mezi nimi samozřejmě nejsou žádné penzijní společnosti či stavební spořitelny). Jak jsme viděli, ani samotný pojem osobní penze není optimální.

Budoucí parametrické penzijní reformy

Stávající český penzijní „systém“ vyžaduje výše zmíněné zásadní reformy, aby chom do něho vnesli nějaký řád/systém a současně abychom se zbavili lobbistického plevele, který nám ujídá lomalobou část

penzijního „koláče“, resp. národního důchodu jako takového. Nebude divu, pokud v následujícím období bude docházet např. k posilování sociálního důchodového pojištění na úkor rovného státního důchodu – zase tolik se asi nelišíme od sousedních národů, aby u nás musel dominovat rovný starobní důchod.

Kvůli stárnutí populace však nebude nutná žádná (další) paradigmatická důchodová reforma, jak se řada expertů (a institucí) snaží či snažila vyvolávat dojem. Stárnutím populace se neefektivní „druhý“ penzijní pilíř v jakékoliv podobě nestane efektivním či aspoň ekonomicky přijatelným. Ponechávám přitom stranou problematiku zaměstnaneckých penzí, které už svůj zenit v západních zemích mají v zásadě za sebou. Zvláště když u nás jsou odboje ve většině soukromé sféry slabé na to, aby si vyjednaly penze či spoření tohoto druhu (přesto doporučuji zrušení faktického zákazu zaměstnaneckých penzí u nás). Penzijní spoření není ani dílčím řešením problému stárnutí obyvatelstva, ani kdyby mělo dojít k návratu investičních výnosů na úroveň 90. let. Do důsledku vzato, kdyby se stal zážrak a investiční výnosy mohly být argumentem pro jejich velkoplošné využití v penzijním systému, tak by muselo být výhodné jimi postupně nahradit i daně jako takové. Tak tomu ale nebude také proto, že globalizovaný svět je plný úspor, které obtížně hledají využití. A mnoho států si raději půjčuje peníze od elit, místo aby je zdanily (Streeck, 2014).

Důchodový věk je jedním z podstatných parametrů penzijních systémů. K rovnému státnímu důchodu patří obecně jiná koncepce základního důchodového věku než k důchodu ze sociálního pojištění. V solidárním pilíři má být fixní statutární důchodový věk, v pojistném pilíři pak věk flexibilní. I s ohledem na dnes zcela převažující odchody do důchodu těsně po dosažení dnešního základního důchodového věku lze doporučit, aby důchodový věk pro nárok na základní důchod zůstal fixní (neflexibilní), a to, pokud možno, ve výši dnešního základního důchodového věku mužů (včetně jeho zvyšování podle platného zákona). Zvyšování důchodového věku žen s dětmi je žádoucí urychlit (Rada EU, 2014).

A naopak u pojistného důchodu si můžeme dovolit – pro začátek – stanovit (minimální) důchodový věk na úrovni 60–61 let – „předčasné“ odchody do důchodu přitom odpadnou, systém se zjednoduší. Již dnes by 80 % Čechů mohlo bez problému pracovat do věku 65 let.

Ke snížení tempa demografického stárnutí může přispět reforma rodinné politiky: především integrace rodičovského příspěvku do základní mateřské dávky (která má dnes již trapný název „peněžitá pomoc v mateřství“), výplata nové jednotné rodičovské dávky po dobu až 100 týdnů

(u dvojčat až 150 týdnů) ze systému sociálního pojištění ve výši hrubé mzdy matky/otce (minimálně však 50 % PM, maximálně 200 % PM), po odpočtu daně z příjmů (včetně dnešního pojistného). Je také nezbytné zavést právo na (až celodenní) umístění dítěte od prvního roku jeho věku v jeslích a školce za dostupný až nulový poplatek (Vostatek, 2019b). „Je také záhodno zkrátit neefektivně dlouhou dobu formálního studia“ (Münich, 2019). „Současné nastavení zdanění práce spolu s nastavením rodičovské dovolené a nízkou dostupností jeslí a školek přispívá k nejvyššímu propadu zaměstnanosti českých matek s malými dětmi v rámci celé EU“ (Šatava, 2016). To má nemalý dopad i na státní rozpočet, včetně penzijního systému.

Závěry

Zákon o důchodovém pojištění od roku 1996 přidal malou základní výměru všech důchodů k systému „procentní výměry“ jednotlivých důchodů, silně znivelizované redukčními hranicemi a koeficienty; „Beveridge“ zvítězil nad „Bismarckem“, leč ponechal důchodové pojištění. Zásadní koncepční rozpor neodstranily ani pozdější důchodové reformy. Zásadním problémem je netransparentnost a nesrozumitelnost systému nejen pro běžné klienty. Vzhledem k nepřipravenosti celkové reformy veřejných penzí a také s ohledem na blížící se parlamentní volby doporučujeme rozdělit tuto reformu do dvou kroků: na malou a velkou reformu. Malá důchodová reforma se soustředí na jednoduchou, leč zásadní racionalizaci základní a procentní výměry starobního důchodu. Nová sazba základní výměry tohoto důchodu budiž na úrovni 32 % průměrné mzdy (používané při výpočtech důchodů), u procentní výměry se ocenění jednoho roku pojištění sníží z 1,5 % na 0,39 %.

Velká důchodová reforma pak bude paradigmatickou reformou starobních, invalidních a pozůstalostních důchodů. Základní výměra starobního důchodu se přemění na samostatný rovný důchod se samostatným systémem důchodového věku, minimální doby pobytu či ekonomické činnosti (35 let) v Česku a valorizace. Procentní výměra starobního důchodu se stane samostatným penzijním pilířem sociálního pojištění, optimálně s konstrukcí rakouského penzijního konta, se samostatným systémem důchodového věku a valorizace a s minimální dobou pojištění 3–5 let. Invalidní důchody mohou být nově koncipovány jako sociální pojištění a začleněny do nemocenského pojištění. Sirotčí důchody mohou být redefinovány jako univerzální dávka. Význam vdovských a vdoveckých důchodů se může snížit s ohledem na zavedení rovného starobního důchodu a předpokládané zvýšení (průměrného) sirotčího důchodu. Všechny tyto návrhy vy-

cházejí z vývojových tendencí důchodů v zemích OECD.

Modelově má být formou pojistného financováno pouze sociální důchodové pojištění, což by umožnilo podstatné snížení sazby důchodového pojistného. Národohospodářský přístup však upřednostňuje zrušení zdravotního pojistného – jak s ohledem na stávající systém veřejné zdravotní péče v Česku, tak i na absurdní koncepci a strukturu zdravotního pojistného a jeho výběr všemi zdravotními pojišťovnamy. Jednoduše tak jako tak můžeme zrušit/snížit pojistné pouze formou integrace zaměstnaneckého pojistného (11 % z hrubé mzdy) do daně z osobních příjmů – což je žádoucí i s ohledem na nízké zdanění kapitálových příjmů oproti západním zemím a průměru OECD. Při reformě daně z osobních příjmů se zbavíme i zdanění „superhrubé mzdy“. Tato reforma daně z osobních příjmů je důležitá i v zájmu reformy penzijního (a stavebního) spoření: z politických důvodů potřebujeme kompenzovat snížení státní podpory těchto produktů zvýšením základní slevy na dani na poplatníka. Zvýšení této slevy na dani je potřebné i v zájmu aspoň částečného zvýšení progresivity zdanění příjmů na dřívější úroveň, resp. na průměr zemí OECD.

Nesmírně komplikovaný systém státní podpory „osobních penzí“ je téměř plně výsledkem lobbingu zcela zbytečných „penzijních společností“, které mají monopol na poskytování doplňkového penzijního spoření. Státní podpora příspěvků zaměstnavatele na toto spoření činí 65 % těchto příspěvků, což je nejvíce na světě. Státní podpora příspěvků účastníků je citelně nižší. Systému se účastní více jak polovina ekonomicky aktivního obyvatelstva, jeho úloha v zabezpečení je však stejně nízká jako v jiných zemích. Hlavním účelem „penzijního spoření“ (a také „stavebního spoření“) je daňová optimalizace, spojená s fiskální iluzí, že státní podpora je zdarma. Státní podpora zde v zásadě končí v režii a zisku poskytovatelů. V souladu s příslušnými sociálními modely doporučujeme buďto úplné zrušení státní podpory všech finančních produktů, nebo přechod na jednotný daňový režim TEE (osvobození výnosů od daně z příjmů) – optimálně v podobě britských individuálních spořicíh účtů (ISA) či kanadských daněprostých spořicíh účtů (TFSA), kde jsou limitovány roční vklady a neomezené jsou výběry. N nejen v české praxi jsou pro (budoucí) penzisty daleko významnější (předchozí) investice do bydlení než jakýkoliv třetí penzijní pilíř.

Literatura

Bofinger, P. (2016). Die Riester-Rente muss weg. Falsche Altersvorsorge. Spiegel online. <https://www.spiegel.de/forum/wirtschaft/die-riester-rente-muss-weg-ein-gastbeitrag-von-peter-bofinger-thread-446622-25.html>

- Brady, P., Burham, K., Holden, S. (2012). The Success of the U.S. Retirement System. Washington: Investment Company Institute. https://www.ici.org/pdf/ppr_12_success_retirement.pdf
- CBO (2019). Key Design Components and Considerations for Establishing a Single-Payer Health Care System. Washington: Congressional Budget Office. <https://www.cbo.gov/system/files/2019-05/55150-singlepayer.pdf>
- Deutsche Rentenversicherung (2019). Versicherte und Rentner: Informationen zum Steuerrecht. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/versicherte_und_rentner_info_zum_steuerrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- EC (2017). Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a pan-European Personal Pension Product (PEPP). Brussels. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1010/2/2017/EN/SWD-2017-243-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- Holzmann, R., Hinz, R. P., Dorfman, M. (2008). Pension Systems and Reform Conceptual Framework. Washington: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0824.pdf>
- Chłoń-Domińczak, A. (2003). Evaluation of the Notional Defined Contribution Option for the Reform of the Pension System in the Czech Republic. Report prepared for the Czech Ministry of Labor and Social Affairs. Washington: The World Bank.
- IMF (2018). Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>
- Kasper, R. (2019). The New 2020 TFSA Explained. Money after Graduation. <https://www.moneyafter-graduation.com/tfsa-explained/>
- Kurth, M. (2017). Die Riester-Rente gelangt immer mehr auf das rentenpolitische Abstellgleis. Interview mit Markus Kurth, rentenpolitischer Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen. <https://www.riester-rente.net/15-jahre-riester-rente/riester-rente-gelangt-aufs-abstellgleis/>
- Mediafax.cz (2010). Vostatkův návrh penzijní reformy s individuálními účty nic neřeší, soudí experti. http://www.epravo.cz/_dataPublic/data/E-pravo_mag/2010_E2_web.pdf
- Münich, D. (2019). Reforma důchodů minuty po dvánácté. Hospodářské noviny, 6. 2. 2019.
- OECD (2018). OECD Pensions Outlook 2018. Paris: OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2018_pens_outlook-2018-en#page52
- OECD (2019). Nominal and real geometric average annual investment rates of return of funded and private pension plans in 2018 and over the last 5, 10 and 15 years: In per cent. In: Funded pensions and public pension reserve funds. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/019438fd-en>
- OECD (2020). Poverty rate (indicator). <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>
- Rada EU (2014). Doporučení Rady ze dne 8. 8. 2014 k národnímu programu České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014. Úřední věstník EU. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_czech_cs.pdf
- STA, 2015. Taxes in Sweden 2014. An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden. Swedish Tax Agency. http://www.skatteverket.se/download/18_d5e04db14b6fef2c8b102/1423556873574/taxes-in-sweden-skv104-utgava15.pdf
- STEM (2011). Zvýšit důchody, nebo podpořit rodiny s dětmi? Většina občanů je pro podporu mladých rodin. STEM, Trendy 1997-2011. https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2015/12/2284_1432.pdf
- Stove, B., Actecan, S. R., Michael, H., Storebrand, M. S. (2015). The Norwegian disability pension sys-

tem: actuarial challenges arising from new regulations. <http://www.actuaries.org/oslo2015/papers/PBSS-Stoeve.pdf>

Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London: Verso Books.

SVS (2020). Das Pensionskonto. <https://www.svs.at/cdscontent/load?contentid=10008.729536>

Šatava, J. (2016). Daňový systém snižuje motivaci matek s menšími dětmi k práci: Doporučení a jeho vyhodnocení. Praha: IDEA/CERGE-EI. Studie 18/2016.

T-online.d (2016). Experten fordern die Abschaffung der Riester-Rente. Ineffizient und für Gutverdiener. https://www.t-online.de/finanzen/altersvorsorge/id_77035112/riester-rente-hochgradig-ineffizient-experten-fordern-abschaffung.html

Tůma, O. (2018). Očima expertů: Budou nám zaměstnavatelé povinně platit příspěvky na penzijní? [nam-zamestnavatele-povinne-platit-prispevky-na-penzijko

Ústavní soud \(2010\). Rozhodnutí Ústavního soudu ČR: Nález ÚS 8/07. <http://www.asocr.cz/addons/files/stare/110107rozhodnuti.pdf>

Vostatek, J. \(2019a\). Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání. FÓRUM sociální politiky, 2019, č. 6.

Vostatek, J. \(2019b\). Paradigm Reform of the Czech Family Benefits and Credits: A Major Challenge. Proceedings of the 23rd International Conference Current Trends in Public Sector Research 2019. Brno: Masaryk University, 2019, pp.245-252 \[http://ctpsr.econ.muni.cz/wp-content/uploads/2019/06/CTPSR_Proceedings_2019.pdf\]\(http://ctpsr.econ.muni.cz/wp-content/uploads/2019/06/CTPSR_Proceedings_2019.pdf\)

WB \(2017\). Capital Market Assessment / Market Development Options Czech Republic. <https://www.mfcr.cz/en/themes/capital-market/capital-market-in-the-czech-republic/the-ministry-of-finance-publishes-a-worl-33912>](https://www.penize.cz/doplnkovpenziji-sporeni/330315-ocima-expertu-budou-</p></div><div data-bbox=)

Willmore, L. (2000). Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions (June 1, 2000). United Nations DESA Discussion Paper No. 13. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.233586>

Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (jaroslav.vostatek@vsfs.cz) vyučuje zejména sociální politiku a veřejnou ekonomii na katedře veřejné správy Fakulty právních a správních studií Vysoké školy finanční a správní (Department of Public Administration, Faculty of Law and Administration of the University of Finance and Administration), Estonská 500, 101 00 Praha 10, Česká republika.

Mikroekonomický dopad zrušené důchodové reformy v ČR z pohledu roku 2019

Jiří Vopátek

Abstrakt

Příspěvek se z mikroekonomického hlediska zabývá kvantifikací dopadu zachovalé účasti ve II. pilíři (2013–2015) na výši procentní části důchodové dávky v rámci I. pilíře, a sice na příkladu příjmově typizovaných jedinců, kteří odešli do řádného starobního důchodu v roce 2019. Jeden rok zachovalé účasti znamená krácení procentní výměry důchodové dávky z I. pilíře o cca 0,43 %. Prostřednictvím modelových výpočtů na příkladu příjmově typizovaných jedinců a doby pobírání důchodové dávky je cílem určit výši tzv. vnitřního výnosového procenta (Internal Rate of Return, IRR) v podobě požadavku na minimální procentní výnos pro potřeby nominálního dorovnání (v Kč) zkrácené procentní části důchodové dávky z I. pilíře. Účast ve II. pilíři se prostřednictvím modelových situací a vymezených podmínek jeví výhodná pro jedince, jejichž příjem se pohybuje v úrovni všeobecného vyměřovacího základu, spíše ale jeho dvojnásobku a více. U těchto jedinců je požadavek na IRR menší. Naopak u osob s nízkými příjmy je požadavek na IRR vyšší. IRR je zejména výrazně determinováno samotnou dobou, po kterou bude důchodová dávka z I. pilíře pobírána.

Klíčová slova: příjmově typizovaný jedinec, důchodový pilíř, penzijní dávka, vnitřní výnosové procento

Abstract

The paper deals from the microeconomic point of view with the quantification of the impact of „preserved“ participation in the second pension pillar (2013–2015) on the percentage of the first pillar pension benefit with respect to the example of income-typed individuals who retired on a regular retirement basis in 2019. One year of preserved participation leads to a reduction in the percentage assessment of the pension benefit from the first pillar of around 0.43%. By means of model calculations using the example of income-typed individuals and the retirement benefit period, the objective was to determine the amount of the so-called internal rate of return (IRR) in the form of the requirement for a minimum percentage return from the first pillar. Participation in the second pillar, according to modelled situations and defined conditions, appears to be beneficial for individuals whose income is at the level of the general assessment base and up to more than double that amount. For such individuals, the IRR requirement is lower, whereas, conversely, for those on lower incomes the IRR requirement is higher. In particular, the IRR is determined to a significant extent by the period during which the first-pillar pension benefit is drawn.

Keywords: income-typed individuals, pension pillar, pension benefit, internal rate of return

Úvod

Průběžný důchodový systém je v ČR založen na průběžném financování (PAYG). V roce 2013 byla spuštěna důchodová reforma (úprava v I. pilíři v rámci zavedení II. pilíře, tzv. dobrovolný opt-out) spolu s penzijní reformou (zavedení II. pilíře, úprava III. pilíře), jejíž hlavní principy byly schváleny 6. 4. 2011 (Vláda, 2011). Závěrečná zpráva Poradního expertního sboru

(PES, 2010, s. 1) uvádí prvky reformy důchodového systému, které povedou a) k vyšší diverzifikaci, b) fiskální udržitelnosti, c) spravedlivějšímu rozložení mezigeneračního břemene v čase a d) určitému zvýšení ekvivalence.

Vstup do uvedeného II. pilíře byl spojen s tzv. částečným dobrovolným vyvázáním se z I. pilíře ve výši 3 p. b. z povinného důchodového pojištění do systému fondového (prostředky účastníka mohou kolísat a výnosnost není garantována), kdy bylo

současně požadováno, aby účastník II. pilíře ke 3 p. b. přidal další 2 % ze svého hrubého příjmu.

PES (2010) v názorové většině doporučoval povinné přesměrování 3 p. b. z průběžného důchodového systému pro všechny občany mladší 40 let v době startu reformy. Nakonec prošla menšinová varianta PES, a to s dobrovolným přesměrováním 3 p. b., kdy dobrovolný vstup do uvedeného II. pilíře upřednostňovala firma Deloitte (2009, s. 19).