

Vydává Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR ve vydavatelství *Economia*, a. s., Praha

© Fakulta sociálních věd UK Praha

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Tel.: (02) 22 25 00 36 nebo: (02) 215 93 171

Fax: (02) 215 93 203

Šéfredaktor: Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc.
Výkonná

redaktorka: Mgr. Renata Nováková

Publishers: Faculty of Social Sciences of the Charles University, Prague, in Cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR in Publishing House *Economia*, Prague

© Faculty of Social Sciences of the Charles University, Prague

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Zdeněk Tůma

OBSAH

Aleš BULÍŘ: Budoucnost penzijního systému v ČR 1

Zdeněk PAPEŠ: K možnostem zabezpečení ve stáří 7

Jana KLIMENTOVÁ: Reforma důchodového pojištění v l. 1989–1996 a současné problémy systému 23

Vladimír KREIDL: Penzijní reforma v ČR .. 36

Ondřej SCHNEIDER: Dynamický model důchodové reformy v ČR 55

Jaroslav VOSTATEK: Penzijní reforma a systém sociálního zabezpečení 66

Dimitri VITTAS: Švýcarský Chilepur – vzor pro penzijní reformy? 76

CONTENTS

Aleš BULÍŘ: The Future of the Pension System in the CR 1

Zdeněk PAPEŠ: About Prospects of Old Age Security System 7

Jana KLIMENTOVÁ: Reform of Pension Insurance in 1989–96 and Problems of the Present System 23

Vladimír KREIDL: The Pension Reform in the CR 36

Ondřej SCHNEIDER: Dynamic Model of Pension Reform 55

Jaroslav VOSTATEK: Pension Reform and Social Security System 66

Dimitri VITTAS: Swiss Chilanpore – The Way Forward for Pension Reform? 76

Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. č. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití částí nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů – rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je zakázáno.

Ediční kruh: Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Věra Kameníčková, CSc., Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Ing. Karel Půlpán, CSc., Ing. Ondřej Schneider, Ing. Miroslav Singer, PhD., Mgr. Kateřina Šmídková, Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc. (předseda), Doc. Ing. Miloslav Vošvrda, CSc.

Redakční rada: Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Gabriel Eichler, Ing. Michaela Erbenová, PhD., Ing. Milena Horčicová, CSc., Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Prof. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Jonáš, Ing. Jan Klacík, CSc., Ing. Pavel Kysilka, CSc., Ing. Ivan Kočárník, CSc. (předseda), Ing. Jiří Kunert, Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Ing. Jan Mládek, CSc., Prof. Ing. Lubomír Mičoch, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, Doc. Ing. Zbyněk Revenda, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Doc. Ing. František Turnovec, CSc., Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc., Prof. Dr. František Vencovský, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Penzijní reforma a systém sociálního zabezpečení

Jaroslav VOSTATEK*

Diskuze o důchodovém systému je v plném proudu. Jejím mottem je „ufinancovatelnost“ systému, který byl reformován s účinností od roku 1996. Většinou se staví otázka tak, zda může i nadále existovat systém průběžného financování, zda nevyužít např. doporučení vyplývající z výzkumné zprávy Světové banky, z nichž pro nás prakticky vyplývá, že existující systém by měl být nahrazen zejména povinným spořením na stáří. V této stati se pokusíme ukázat, že nelze oddělit dávkový systém od systému financování důchodů a že vhodné řešení problematiky penzí by mělo zapadat do celkové politiky v oblasti sociálního zabezpečení.

Členění důchodových systémů

Dělení důchodových systémů na průběžně financované a kapitálově financované je jistě možné a smysluplné, není to však členění z ekonomického hlediska nejpodstatnější. Vláda může být „tlačena“ do reformy důchodů z finančních důvodů. Z dlouhodobých projekcí finanční situace našeho dnešního důchodového pojištění vyplývá, že se s důchody něco udělat musí. Má-li se udělat něco podstatného, tak to musí být v první řadě reforma konstrukce důchodů, protože z ní vyplývají výdaje na důchody. Alternativou je zvýšení sazeb pojistného na důchodové pojištění. Vedle toho nesmíme zapomínat ani na možnost kombinace obou těchto alternativ.

Zastánci přechodu k povinnému spoření na stáří se soustřeďují na dokazování toho, že kapitálové financování s sebou přinese zásadní výhody, pokud jde o výši nezbytných sazeb pojistného a o výši důchodů (nízké pojistné, vysoké důchody), a má také zvýšit objemy úspor, a tím podpořit ekonomický růst. Mrzí mne, že jsem dosud od zastánců tohoto systému neviděl a neslyšel žádnou představu o tom, jak by mohl vypadat dávkový systém v podmínkách povinného spoření na stáří. Jako by to považovali za detail, který vyřeší trh. Předpokládají, že každý si za své penzijní úspory koupí penzi podle svých potřeb a představ v okamžiku odchodu do penze.

Je velký omyl domnívat se, že trh povinného spoření na stáří vyřeší vše podstatné – pokud jde o strukturu dávek. Zkušenosti ukazují, že je podstatný rozdíl mezi povinným soukromým pojištěním a dobrovolným soukromým pojištěním. Pokud by stát nereguloval obsah povinného pojištění, nezabrání se tomu, aby si většina klientů nekupovala širší, a tím i relativně dražší

* Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. – Hospodářská fakulta Technické univerzity v Liberci

produkty, než jaké potřebuje. Zastánci povinného soukromého pojištění by si opravdu měli nasimulovat nabídku penzijních fondů, aby si sami ujasnili, co vlastně doporučují. Upozorňují, že v předpokládaném systému investičního důchodového pojištění (podle anglosaské terminologie jde o tzv. příspěvkově definovaný penzijní plán) toto pojištění, resp. plán končí před odchodem do penze. Klient v typickém případě nemá nárok na penzi od penzijního fondu, ale pouze na výplatu kapitálové hodnoty pojištění, resp. lidově řečeno „na naspořené prostředky“. Co s těmito prostředky může nebo naopak musí udělat, řekne zákon. V povinném soukromém pojištění zde – podle mého názoru – musejí být stanoveny základní podmínky a možnosti. Jinak by totiž pojištěný mohl použít prostředky jakkoliv, tedy i zcela jinak než na penzi.

Ve Velké Británii se vyvinul velmi složitý systém penzí. Po druhé světové válce byl zaveden tzv. Beveridgeův systém národního pojištění, k němuž patří dávky sociálního zabezpečení v jednotné výši. U důchodů se zde obecně používá termín univerzální penze. V polovině 70. let k tomu přibýly důchody závislé na výdělku, tzv. systém SERPS. Šlo o státní penze; systém měl dospět po 20 letech – důchod se zde vypočítává ze 20 posledních let. Dávno před jeho dospělostí se konzervativní vláda rozhodla preferovat podnikové důchodové zaopatření (tzv. occupational schemes), zavedla daňová a jiná diskriminační opatření vůči SERPS a možnost vyvázat se ze systému SERPS tím, že zaměstnanec bude účasten podnikového zaopatření. Po několika letech po této změně vládní politiky následovala další revize politiky: vládní orientace na individuální soukromé důchodové pojištění (tzv. personal pensions). Pravidla jsou nastavena tak, aby si co nejvíce zaměstnanců a občanů zvolilo toto individuální pojištění – místo systému SERPS a také místo podnikového zaopatření. Součástí této stimulace je i to, že stát umožňuje použít asi 25 % prostředků naspořených v penzijním plánu jakkoliv, a to dokonce bez jakéhokoliv zdanění – zatímco ostatní prostředky, které klient musí použít na nákup penze, jsou zdaněny jako pojistné plnění. Došlo tedy k několika zásadním změnám penzijní politiky, podstatně se změnila pravidla hry.

Obdobných příkladů – jako je vývoj vládní penzijní politiky ve Velké Británii – lze uvést více. Např. na přelomu 80. a 90. let Nový Zéland přešel k zásadově liberální politice a v rámci toho odstranil daňová privilegia penzijních fondů. Je nesporné, že vláda (resp. parlament) musí stanovit podmínky pro povinné soukromé důchodové pojištění s tím, že je samozřejmě může – přijetím nového zákona – i zcela zásadním způsobem v budoucnu měnit. Studie Světové banky i jiní zastánci téže penzijní strategie se tváří, jako by o tom nevěděli. Jde přitom o zcela zásadní problém.

K některým systémům důchodového zabezpečení modelově patří průběžné financování, k jiným kapitálové financování. V praxi se lze setkat s významnými odchylkami od tohoto pravidla. Obecně lze říci, že k charakteristikám příslušného důchodového systému patří i to, zda je financován průběžně, popř. kapitálově. Členění systémů či modelů na průběžně a kapitálově financované není ani jedinou, ani základní charakteristikou. Modely sociálního zabezpečení se člení podle celkového přístupu k sociální politice a zde konkrétně k důchodům.

Z koncepčního hlediska je dnes ve světě základním, nejčastěji používaným modelem sociální pojištění, které se orientuje na základní důchodové zabezpečení nízkopříjmových a středních vrstev a klade přitom rovnoměrný důraz na zásadu sociální solidarity a na zásadu ekvivalence. Nárok na důchod

je dán účastí na sociálním pojištění, výší výdělku a počtem pojištěných let. V modelu sociálního pojištění se zásadním způsobem uplatňuje zásada ekvivalence také v tom, že pojistné se platí z výdělku až do výše výdělkového stropu (který je určen na úrovni jednonásobku až dvojnásobku průměrného celostátního výdělku) a důchod se vypočítává z průměrného výdělku pojištěnce až do výše téhož výdělkového stropu. Sociální pojištění je samostatnou složkou veřejných financí; provozují je sociální pojišťovny.

Zásadním protikladem modelu sociálního pojištění je *liberální model, který se orientuje výhradně na nízkopříjmové, sociálně potřebné vrstvy*. V liberálním modelu vlastně neexistují veřejné důchody, protože základním modelovým řešením finančních problémů sociálně slabých vrstev je dávka sociální pomoci určená pro všechny sociálně potřebné. Není podstatné, zda jde o staré osoby, invalidní osoby, nebo pozůstalé po nich.

Dále existovaly, popř. existují dodnes, *systémy státního důchodového zaopatření*, určené původně pro státní úředníky (s vysokými důchody, zhruba na úrovni posledního platu) a později i pro veškeré obyvatelstvo, ale již většinou s nízkými důchody. Patří sem i systém univerzálních penzí. Systém státního zaopatření je sám o sobě definován pouze tím, že důchody jsou vypláceny ze státního rozpočtu. Z definice nevyplývá, zda důchody mají být principiálně vysoké, či nízké, zda mají být pro všechny, či jen pro vyvolené, a také se nic neříká o tom, že by stát měl vybírat od zainteresovaných osob příspěvky na toto státní zaopatření. *Systém univerzálních penzí je užším pojmem, protože zde jde o jednotné penze pro všechny, penze, které jsou zpravidla svou úrovní blízké životnímu minimu*. Univerzální penze jsou však možné i na bázi konstrukce sociálního pojištění – pokud příjmem tohoto pojištění je pojistné v univerzálně jednotné výši pro všechny.

Vedle uvedených modelů, resp. systémů sociálního zabezpečení, existují i jejich kombinace a modifikace. Jedním z nich je tzv. *nordický (severský) či skandinávský model*, který vyšel ze systému univerzálních dávek a připojil k nim složku sociálního pojištění s výraznějším uplatněním zásady sociální solidarity. Tento model je charakterizován relativně vysokou úrovní důchodů a relativně mírnými podmínkami pro jejich přiznání.

Český důchodový systém

Náš systém veřejných penzí je upraven (zejména) zákonem o důchodovém pojištění. Jde skutečně o důchodové pojištění? Systém splňuje podmínky pro jeho charakteristiku jako státního důchodového zaopatření, což však samo o sobě v daném případě neříká mnoho o tom, jak tento systém spoluvytváří sociální systém jako celek – vzhledem k výše uvedené charakteristice státního zaopatření. Na první pohled je zřejmé, že nejde o liberální systém: důchody nezávislé na sociální potřebnosti máme a je zřejmé i to, že ke koncepci univerzálního důchodu má náš systém také daleko.

Jak daleko má náš systém k modelu sociálního pojištění? Pokud jde o celkovou roční výši pojistného na důchodové pojištění a celkové roční výdaje na tento systém, můžeme konstatovat, že zde je globální, rámcová rovnováha a v tomto směru je splněna charakteristika sociálního pojištění. Druhou a v praxi neméně významnou podmínkou je relace pojistného a důchodového nároku – zde jde o to, zda se obojí vypočítává ze stejného vyměřovacího základu a zda je vyměřovací základ v odpovídajícím vztahu ke mzdě.

Posuzujeme-li izolovaně konstrukci pojistného, pak oproti modelu sociál-

TABULKA 1 Zásada ekvivalence v modelu sociálního pojištění a podle českého zákona o důchodovém pojištění

výdělek	50 %	100 %	200 %	500 %
<i>model sociálního pojištění</i>				
vyměřovací základ pro pojistné	50 %	100 %	100 %	100 %
vyměřovací základ pro důchod	50 %	100 %	100 %	100 %
relace	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>české důchodové pojištění</i>				
vyměřovací základ pro pojistné	50 %	100 %	200 %	500 %
vyměřovací základ pro důchod	50 %	65 %	75 %	105 %
relace	100 %	65 %	38 %	21 %
upravená relace	154 %	100 %	58 %	32 %

ního pojištění chybí výdělkový strop – místo toho máme pojistné s konstrukcí proporcionalní daně. Také konstrukce důchodu ve vztahu k výši mzdy, z níž se důchod vypočítává, je od modelu sociálního pojištění odchylná. Místo jednoduchého výdělkového stropu existují odstupňované jakési mezistropy. První z nich má od roku 1998 výši 5 800 Kč, druhý je jeho dvojnásobkem. Stoprocentní zastropení chybí, protože výdělek nad 12 600 Kč měsíčně se zohledňuje v rozsahu 10 %. Výděly mezi oběma hranicemi 5 800 a 11 600 Kč se započítávají v rozsahu 30 %. Konstrukci důchodu ve vztahu ke mzdě lze označit jako výrazně degresivní. Z předpokládaného průměrného celostátního výdělků pro rok 1998 ve výši 11 610 Kč se jako vyměřovací základ započte pouze 7 541 Kč, což je 65 %. V modelu sociálního pojištění by se započteno 11 610 Kč.

Posoudíme-li konstrukci pojistného a konstrukci důchodů souhrnně, pak se odchylky od modelu sociálního pojištění v podstatě kumulují. V zájmu názorné ilustrace jsem propočtl odpovídající relace pro násobky průměrného výdělků: půlnásobek (50 %), jednonásobek, dvojnásobek a pětínásobek. Číselné výsledky charakterizující náš současný systém důchodového pojištění a model sociálního pojištění s výdělkovým stropem na úrovni jednonásobku průměrného výdělků obsahuje *tabulka 1*.

V modelu sociálního pojištění je vyměřovací základ pro pojistné ex definitione vždy shodný s vyměřovacím základem pro výpočet důchodu. Bez ohledu na skutečnou výši výdělků i důchodu tak vždy platí, že relace obou vyměřovacích základů je 1:1 (100 %). Naproti tomu u nás platí rovnost vyměřovacího základu pro pojistné a výdělků bez ohledu na výši výdělků. A současně platí výše uvedený způsob redukce výdělků pro účely určení vyměřovacího základu. Ten vede k tomu, že při výdělků 11 610 Kč je vyměřovací základ roven již zmíněným 65 %. U zaměstnance s výdělkem ve výši 50 % celostátního průměru bude do osobního výpočtového základu započteno (při zaokrouhlení na celá procenta) 50 % celostátního průměrného výdělků (100 % jeho výdělků). Zaměstnanci s výdělkem 200 % celostátního průměru se zohlední výdělek na úrovni 75 % průměru a zaměstnanci s výdělkem 500 % průměru se započte výdělek ve výši 105 %. Pro větší názornost při srovnání s modelem sociálního pojištění jsem tyto výsledné relace vynásobil jednotným koeficientem v zájmu toho, aby relace při průměrném výdělků byla 100 % (tzv. upravená relace).

Propočty dokumentují, že naše „důchodové pojištění“ je dosti vzdáleno od modelu sociálního pojištění – pokud jde o uplatnění principu ekvivalence

u jednotlivých osob. Navíc při nynější formě a rozsahu přizpůsobování důchodů dochází k pozvolnému vzdalování se českého důchodového systému od modelu sociálního pojištění: důvodem je narůstající význam základní výměry důchodů.

Věnujme se nyní problematice výše starobních důchodů. Pokud jde o jejich průměrnou hodnotu, uvádí se nejčastěji hodnota 44 % průměrné mzdy s tím, že jde o relaci nezdaňovaného (tedy čistého i hrubého) starobního důchodu a hrubé mzdy. Výstižnější je relace důchodu a čisté mzdy, jako srovnatelný údaj se uvádí hodnota 57 %. Je to málo, hodně, nebo tak zhruba akorát? Odpovědi na takto postavenou otázku obvykle bývají dosti subjektivní. Jedním z názorů např. je, že by se průměrný starobní důchod měl zvýšit na 50 % hrubé mzdy¹.

Charakteristika relativní výše starobních důchodů je velmi významná při argumentaci ve prospěch té či oné cesty dalšího vývoje výše starobních důchodů. Relace průměrných důchodů a průměrných výdělků se přitom mohou dobře hodit k první celkové orientaci o výši důchodů v jednotlivých zemích. Jde v podstatě o ukazatel pro oblast sociální politiky. K bližší charakteristice důchodů však tento ukazatel dostatečně vyhovovat nemůže, neboť jsou v něm zprůměrovány jak důchody nedávno přiznané, tak i penze starodůchodců, navíc obojí bez ohledu na dobu pojištění, resp. zaměstnání.

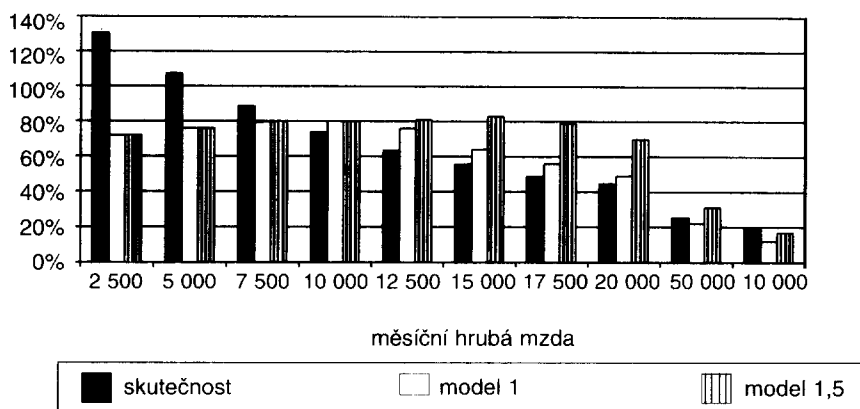
Domnívám se, že u nás v politice používaný *ukazatel průměrné výše důchodů v poměru k průměrné mzdě v daném roce je nutné nahradit ukazatelem plné penze v relaci ke směrodatnému výdělku; způsoby a tempa zvyšování důchodů je nutné od této problematiky oddělit*. Plnou penzi se rozumí penze při plném počtu pojištěných let (roků zaměstnání). Mezinárodní porovnání výše nově přiznaných starobních důchodů se provádějí pomocí uvedené relace. Směrodatná je relace čistého důchodu a čistého výdělku. *Tabulka 2* uvádí údaje za 9 zemí EU, a to nejen pro plné penze, ale i za penze s čekací dobou 20 let. V Německu platí i dnes relace důchodu a předdůchodového výdělku téměř 70 %, podle čerstvého návrhu CDU na reformu by se měla snížit na 64 % v roce 1999. V těchto kalkulacích se počítá se 45 roky pojištění.

Tabulka 3 uvádí podrobnější propočty plné penze pro české podmínky platné od 1. 1. 1998. Pro námi uvažovanou průměrnou hrubou mzdu pro rok 1998 ve výši 11 610 Kč vychází starobní důchod na úrovni 6 011 Kč, což představuje 67 % odpovídající čisté mzdy. Kombinace základní výměry starobního důchodu ve výši 1 260 Kč s procentní výměrou, která je výrazně regresivní a přitom bez absolutního výdělkového stropu, se promítá v uvedeném průběhu relace důchodu a čisté mzdy. V pásmu do dvojnásobku minimální mzdy výše důchodu významně přesahuje výši čisté mzdy příslušného pojištěnce. *Graf 1* zobrazuje průběh relace plného starobního důchodu a čisté mzdy v podmínkách platných od 1. 1. 1998.

Pokud bychom započítali nikoliv 42 let, ale 45 let (jak se předpokládá ve výpočtech v Německu), pak plná penze u důchodce s vyměřovacím základem na úrovni průměrné mzdy vyjde ve výši 70 % této mzdy. Tedy nepatrně více než v Německu, a to nebereme v úvahu příplatek za přesluhování! Rovněž výše simulované penze po 20 letech pojištění (39 %) je vyšší než v Německu (31 %). Na základě těchto údajů lze soudit, že výše starobních důchodů je u nás poměrně vysoká. Rozhodně není odůvodněné ji zvyšovat. Právě naopak!

¹ Hiršl, M.: Proč je v České republice nutná důchodová reforma? Pohledy, 1997, č. 4.

GRAF 1 Relace plného starobního důchodu a čisté mzdy v ČR v podmínkách roku 1998



Horní hranici výše starobního důchodu bych obecně definoval tak, že *plná penze ze sociálního pojištění při průměrném vyměřovacím základu (na úrovni průměrné mzdy) by spolu se soukromým důchodovým pojištěním měla dosahovat 70–75 % vyměřovacího základu*. Vláda by přitom podle mého názoru měla *daňově stimulovat soukromé důchodové pojištění tak, aby jeho úroveň u soukromě pojištěných osob představovala ve střednědobém horizontu alespoň 10 % z vyměřovacího základu*.

Povšimněme si nyní ještě odlišnosti relativní výše plného starobního důchodu (v poměru k čisté mzdě) od modelu sociálního pojištění v předpokládaných českých podmínkách roku 1998. Pro sociální pojištění je typický výdělkový strop, v naší ilustraci uvedeme dvě jeho varianty. První variantou je výdělkový strop na úrovni průměrné mzdy roku 1998 (Model 1) a druhá varianta používá výdělkový strop ve výši jedenapůlnásobku téže mzdy (Model 1,5). Údaje byly vypočteny shodně jako u tabulky 3. Výsledky jsou zobrazeny na grafu 1.

TABULKA 2 Relace typického nově přiznaného starobního důchodu k 1. 1. 1990 a výdělku v předchozím roce ve vybraných zemích EU

	plná penze		penze po 20 letech pojištění	
	hrubá relace	čistá relace	hrubá relace	čistá relace
Španělsko	90 %	98 %	63 %	73 %
Portugalsko	82 %	98 %	48 %	58 %
Řecko	87 %	96 %	61 %	67 %
Francie	45–69 %	54–83 %	24–38 %	29–46 %
Itálie	70 %	79 %	40 %	51 %
Německo	53 %	69 %	23 %	31 %
Nizozemí	48 %	67 %	48 %	67 %
Irsko	48 %	62 %	48 %	62 %
Velká Británie	35–46 %	45–59 %	16–27 %	31–34 %

poznámka: Výpočet předpokládá zaměstnance, který má manželku a dosahoval před odchodem do penze průměrného výdělku.

pramen: Supplementary Pensions in the European Union. Development, Trends and Outstanding Issues. Report by the European Commission's Network of Experts on Supplementary Pensions. Brussels, 1994.

TABULKA 3 Relace plného starobního důchodu k čisté mzdě v ČR od roku 1998

dobu pojištění	hrubá mzda	základní výměra	sazba	procentní výměra	důchod (D)	pojistné	daň z příjmů	čistá mzda (ČM)	relace D/ČM
42	2 500	1 260	1,50 %	1 575	2 835	313	0	2 188	130 %
42	5 000	1 260	1,50 %	3 150	4 410	625	256	4 119	107 %
42	7 500	1 260	1,50 %	3 975	5 235	938	584	5 979	88 %
42	10 000	1 260	1,50 %	4 448	5 708	1 250	912	7 838	73 %
42	11 610	1 260	1,50 %	4 751	6 011	1 451	1 123	9 036	67 %
42	12 500	1 260	1,50 %	4 807	6 067	1 563	1 273	9 665	63 %
42	15 000	1 260	1,50 %	4 964	6 224	1 875	1 710	11 415	55 %
42	17 500	1 260	1,50 %	5 122	6 382	2 188	2 148	13 165	48 %
42	20 000	1 260	1,50 %	5 279	6 539	2 500	2 585	14 915	44 %
42	50 000	1 260	1,50 %	7 169	8 429	6 250	10 403	33 347	25 %
42	100 000	1 260	1,50 %	10 319	11 579	12 500	25 705	61 795	19 %
42	200 000	1 260	1,50 %	16 619	17 879	25 000	60 705	114 295	16 %
42	500 000	1 260	1,50 %	35 519	36 779	62 500	165 705	271 795	14 %

V modelu sociálního pojištění neexistuje základní výměra důchodu (univerzální složka důchodu), jeho charakteristikou je, že ani u nejnižších mezd nedochází k převýšení čisté mzdy výší důchodu. Výdělkové stropy vedou k tomu, že relativní pokles důchodu při mzdě přesahující strop je ostřejší než v našem dnešním systému. Při těchto modelových propočtech nebyla upravována konstrukce pojistného a daně z příjmů fyzických osob, ačkoliv v praxi by muselo dojít ke změně, konkrétně ke zvýšení sazby pojistného – již z toho důvodu, že by se vyměřovalo jen z mezd do výše výdělkového stropu. Graf 1 proto přesně udává výhradně celkový průběh relace důchodu a mzdy, nikoliv absolutní výši důchodu (ve srovnání s dnešním systémem i při srovnání obou modelových variant navzájem).

Bez zajímavosti není také průběh, resp. mírná progresivita relativní výše plné penze až do dosažení modelového výdělkového stropu, která je způsobena konstrukcí a propojením pojistného s daní z příjmů fyzických osob. Porovnáním průběhu plného starobního důchodu v relaci k čisté mzdě vidíme, že existují významné rozdíly mezi dnešním českým systémem určení výše starobního důchodu a modelovým sociálním pojištěním. Rozdíly se však nejeví zase tak velké, aby nebylo možné přejít k systému sociálního důchodového pojištění.

Některé širší souvislosti důchodů a penzijní reformy

Propojení důchodového systému s ostatními složkami sociálního zabezpečení je významné a jejich konkrétní uspořádání má významný dopad na důchody. Tuto tezi je dokonce možné a nutné rozšířit nejen na celý systém sociálního zabezpečení, ale i na daňový systém, resp. na daně a sociální zabezpečení jako celek. Rozhodujícím pojítkem daňového systému a systému sociálního zabezpečení jsou příspěvky na sociální zabezpečení, které jednak jsou jedním ze tří základních daňových kanálů (vedle daně z příjmů a zdanění spotřeby ve formě daně z přidané hodnoty, selektivních spotřebních daní atd.) a jednak jsou – při systémovém přístupu – účelově předurčeny k financování rozhodující části sociálního zabezpečení. V jednotlivých mo-

delech sociálního zabezpečení mají příspěvky na sociální zabezpečení své charakteristické, výrazné postavení: od strohé vazby příjmů a výdajů jednotlivých odvětví sociálního pojištění ve formě pojistného až po nulovou pozici v neoliberálním systému daní a sociálního zabezpečení. Systémové rozhodnutí o příspěvcích na sociální zabezpečení není oddělitelné od koncepce sociálního zabezpečení jako celku.

Příspěvky na sociální zabezpečení mají odlišnou konstrukci, a tím i jiný dopad než např. daň z příjmů. Jinak by ani nebyl důvod pro jejich existenci. Českým specifíkem je existence pojistného, které se vybírá z celých výdělků – bez výdělkového stropu. V kombinaci s existující daní z příjmů fyzických osob, kterou lze charakterizovat – z mezinárodního hlediska – jako „průměrně“ progresivní, je celkový dopad našeho pojistného a naší daně z příjmů fyzických osob extrémně progresivní. Tyto dvě daně u nás představují velmi silné daňové břemeno pro osoby s vyššími příjmy. Cizinci s vysokými platy pracující u nás se raději nechávají vyplácet v zahraničí, než aby platili naše pojistné a daň z příjmů.

Jednou ze zjevných vad naší konstrukce důchodů je to, že nepodléhají standardní daní z příjmů fyzických osob (zdaňovány jsou jen jejich části přesahující 120 000 Kč měsíčně). Vedle toho by se z důchodů měly srážet i příspěvky na sociální zabezpečení. O rozsahu daňového zatížení důchodů příspěvky na sociální zabezpečení lze diskutovat také v souvislosti s celkovou koncepcí (modelem) sociálního zabezpečení. Do klasického modelu sociálního pojištění zapadá několikrát pojistné vybírané zvlášť pro jednotlivá odvětví sociálního pojištění. Naopak do moderního, národohospodářského přístupu ke zdanění a k sociálnímu zabezpečení patří jednotný příspěvek na sociální zabezpečení, který může být navíc integrován s daní z příjmů fyzických osob; tomuto zdanění podléhají i důchody a další dávky sociálního pojištění.

Nejpozději při penzijní reformě je nutné zavést zdanění důchodů ve formě daně z příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení. Koncepčně by se na důchody měly vztahovat i příspěvky na sociální zabezpečení, dnes u nás placené zaměstnavateli. Aby zavedením zdanění nedošlo k poklesu reálné výše čistých důchodů, musely by se důchody odpovídajícím způsobem zvýšit – v našich podmínkách až o 65 %. Tím by automaticky vzrostla daňová kvóta i sociální kvóta (relace výdajů na sociální zabezpečení k HDP) – až o necelých 6 % HDP! Z hlediska mezinárodní porovnatelnosti je nutné přiznat, že ani leckde v zahraničí nepřístupují ke zdanění zcela důsledně – pokud jde o jeho výši. Je však jisté, že dnešní vykazovaná relace výdajů na důchody k HDP (9 %) je u nás podhodnocená a jedinou otázkou je, zda odpovídající korekce představuje zvýšení o 2 %, nebo až o oněch 6 %. Je zřejmé, že ani celkové výdaje na důchody u nás nejsou nízké a jejich únosnost je nutné posuzovat přísněji než dosud. Zdaňovat by se přitom měly všechny dávky nahrazující výdělek.

Prostřednictvím příspěvků na sociální zabezpečení se v důchodech promítají výdaje na jiná odvětví sociálního zabezpečení – pokud k jejich financování slouží tyto příspěvky. Jde tedy jak o rozsah výdajů na jednotlivá odvětví, tak i o to, zda příslušné odvětví je začleněno mezi odvětví financovaná příspěvky na sociální zabezpečení.

Pokud jde o vliv důchodů na výši příspěvků na sociální zabezpečení, a tím i na výši pracovních nákladů firem, je nutné vidět důchody jako součást vyššího celku – sociálního zabezpečení. *Z hlediska podnikových nákladů je lhostejné, zda jsou vysoké náklady na důchody, nebo např. na zdravotní péči;*

podstatné je, kolik činí celkový příspěvek na sociální zabezpečení. A usilovat o snížení výdajů na dávky je zapotřebí rovnoměrně v celém sociálním zabezpečení. Tyto úvahy by měly vycházet z celkové koncepce sociálního zabezpečení a ve všech odvětvích sociálního zabezpečení je nutné mít „stejný metr“ na výdaje. Je to samozřejmě obtížnější než posuzovat koncepce v jednotlivých odvětvích nezávisle.

Integrované vidění a posuzování sociálního zabezpečení je účelné i nyní při úvahách o penzijní reformě. *Autoři požadující nahrazení dnešního důchodového systému spořením na stáří se soustřeďují na úvahy o financování a pomíjejí relativně viditelné možnosti úspor ve výdajích na důchody. Miliardové výdaje na vdovské a vdovecké důchody se posuzují jako kapka v moři vody.*

V diskuzi o penzijní reformě nejde a nemůže jít primárně o metodu financování důchodů. De facto jde o to, jaký model důchodového zabezpečení použít. Náš současný model není ani modelem sociálního důchodového pojištění, ani modelem neoliberálním. Vzhledem k relativně vysokým výdajům na důchody celkově a dále vzhledem k výši plné penze, vysokému stupni přerozdělování v důsledku kombinace dané konstrukce pojistného a daně z příjmů a koneckonců i vzhledem ke konstrukci důchodů má dnešní český penzijní systém nejbližší ke skandinávskému modelu sociálního zabezpečení.

Neoliberalismus a povinné pojištění nejdou dohromady

Zastánci systému povinného spoření na stáří s koncepcí blízkou Chile zdůrazňují údajné výhody kapitálového financování důchodů. Pod tímto mottem se nám snaží vnutit systém, který je vlastně silnou modifikací neoliberálního modelu. Modifikujícím prvkem je právě zásadní důraz na povinné soukromé důchodové pojištění. Soukromý sektor má zajistit výnosy z umístění prostředků rezerv: tím se má – dokonce podstatně – snížit potřebné pojistné oproti systému s průběžným financováním. Je to však jen iluze, založená na tom, že je lepší mít kapitál než nemít nic. Mám-li kapitál, mohu mít samozřejmě výnos z kapitálu a mohu z něj žít. Abych ho však měl, musím si nejdříve naspořit. A spořit musím oproti dnešnímu stavu víc. Takže se vymýšlí nové perpetuum mobile.

Zavádějící je i tvrzení, že se vytvoří více úspor, a tím i jeden z předpokladů pro větší ekonomický růst. Pro ekonomický růst musí být především odpovídající klima, invence, projekty atd. Investiční projekty nasávají kapitál (úspory) ke své realizaci. Takže bychom mohli dopadnout také tak, že budeme stimulovat tvorbu úspor a úspory nám volně odečou do zahraničí. Chceme-li posílit tvorbu úspor, neargumentujme vůbec možnou reformou důchodového systému. Snažme se v první řadě odstranit hrubou diskriminaci střadatelů spočívající ve zdaňování nominálních úroků – za stavu, kdy reálné úroky jsou záporné.

Zastánci systému povinného spoření na stáří velkoryse přehlížejí otázku, jaké a jak vysoké budou důchody. Jako by to byl problém trhu – záměrně totiž vybrali variantu příspěvkově definovaného penzijního plánu, kdy veškeré investiční riziko nese pojištěný. Penzijní fond v tomto směru nic neriskuje. Je to prý lepší, protože penzijní fondy spíše vydrží. Toto vše je ale přesně to, co lidé nechtějí. Volič-medián nebude hlasovat pro zcela nejistý systém. Jedinou jistotou je vlastně vysoká výše režijních nákladů.

Model povinného soukromého důchodového pojištění vychází z představ li-

beralizmu a tyto představy chce realizovat metodou, která je liberalizmu zcela cizí: povinným pojištěním. Navíc v dominujícím rozsahu. Jde vlastně o pokus využít tržní nástroj proti trhu, je to taková perestrojka naruby. Nejde o konzistentní systém, na rozdíl od modelu sociálního pojištění, skandinávského modelu i neoliberálního modelu jako takového.

Naše penzijní reforma by v první řadě měla zapadat do celkové koncepce sociálního zabezpečení a při potřebě zásadních změn ve vztahu ke zdanění by měla být skloubena s daňovou reformou. V první řadě je účelné si ujasnit, zda chceme neoliberální model, nebo sociální pojištění, nebo skandinávský model. Zatím jsme nejbliže k skandinávskému modelu důchodů. Autor doporučuje orientaci na model sociálního pojištění s uplatnění moderních národohospodářských přístupů, což znamená uplatnit integrované pojetí daně z příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení. Model povinného spoření na stáří nepovažuje za konzistentní.

SUMMARY

Pension Reform and Social Security System

Jaroslav VOSTATEK – Technical University, Liberec

In OECD countries, the prevailing social insurance system is based on two basic principles: social solidarity and equivalence. It focuses on satisfying the basic needs of low- and middle-income groups, principally those that do not require funding. The liberal system is basically oriented towards low-income groups using only the social solidarity principle. The concept of mandatory private pension insurance originates from the liberal system; trying to modify it by means at odds with the liberal philosophy is something like attempting the reverse of perestroika.

The Czech pension system is close to the Nordic system: the social solidarity principle predominates and full pension are high for average wage earners (67% of net wages for pensioners with 42 credited years). The author presents a comparison with social pension insurance, and recommends a modernized social insurance system in which income (wage) tax is integrated and/or coordinated with social insurance premiums. The premiums/wage tax should be paid by employees only, thus increasing the gross wages to eliminate the transfer of tax burden.

The frequent differentiation made between the pay-as-you-go and funding pension systems is important, but not needed when classifying them or reaching a social and/or economic understanding of them. The benefit schemes and their generosity are also very important. It is typical for authors glorifying the mandatory private pensions to ignore the political risk associated with such a system; the risk of tax regime changes is as important as the political risk associated with public pension schemes.