



VYSOKÁ ŠKOLA
FINANČNÍ
A SPRÁVNÍ

Sociální a správní modely důchodového pojištění a spoření

Social and Provision Models of Pension Insurance and Savings

prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.

Centrum pro ekonomické studie a analýzy (CESTA)

Working Paper 2/15

červen 2015

Obsah

Abstract	3
Abstrakt	4
Úvod	4
1 Sociální modely	5
1.1 Liberální sociální model	5
1.2 Konzervativní sociální model	6
1.3 Sociálně-demokratický sociální model	8
1.4 Neoliberální sociální model	10
2 Správní modely	12
2.1 Model veřejné penzijní správy	12
2.2 Správní model životního pojištění	13
2.3 Model zaměstnanecké penzijní správy	16
2.4 Model povinné soukromé penzijní správy	19
2.5 Správní model dobrovolného osobního penzijního spoření	21
Závěry	25
Odvolávky	27
Contact address	29

Social and Provision Models of Pension Insurance and Savings

JAROSLAV VOSTATEK

Abstract

The social models (welfare regimes) typology makes it possible to understand the basic pension scheme concepts, key role of social policy in this regard, determined on the basis of public choice. However, pension provision systems also play a significant role in practice; provision model of a pension pillar or tier may considerably affect the results of application of the relevant social model. Analyses confirm the failure of annuity markets – not even government regulation could successfully reduce annuity costs to a sustainable level in any country, comparable to the provision of public pensions. Therefore, the private sector can only offer pensions savings, moreover with crucial government regulation. Occupational schemes converge to either mandatory or quasi-mandatory schemes throughout the world, or transform to workplace pensions as a new provision model that represents a soft compulsion neoliberal system in combination with auto-enrolment.

In addition to analyzing social and provision models from the general perspective, with key emphasis on representative countries' experience, the paper concentrates on individual pillars of the Czech pension system that have recently undergone a number of reforms, usually resulting in no improvement in their efficiency. All pension pillars in the Czech Republic are thus in need of a major reform.

Keywords

Retirement pension, welfare regimes, pension savings, occupational pensions, administration, annuity markets, financial intermediaries.

Sociální a správní modely důchodového pojištění a spoření

JAROSLAV VOSTATEK

Abstrakt

Typologie sociálních modelů umožňuje porozumět základním koncepcím penzijních systémů, klíčové úloze sociální politiky v tomto směru, o níž rozhoduje veřejná volba. Podstatnou roli v praxi ale hrají i správní systémy poskytování penzí; správní model v penzijním pilíři či jeho složce může podstatně ovlivnit výsledky aplikace příslušného sociálního modelu. Analýzy potvrzují selhání anuitních trhů, ani státní regulace zatím v žádné zemi nesnížila náklady anuit na únosnou míru, srovnatelnou s poskytováním veřejných penzí. Soukromý sektor tak může nabídnout pouze penzijní spoření, a to ještě se zásadní státní regulací. Zaměstnanecké penze ve světě směřují buď k povinnému či kvazipovinnému systému, nebo k transformaci na penze spojené s pracovními místy (workplace pensions) jako novému správnímu modelu penzí, který v kombinaci s automatickým zahrnutím do systému (auto-enrolment) představuje "jemně" povinný neoliberální systém.

Vedle analýzy sociálních a správních modelů penzí v obecné rovině, se zásadním důrazem na zkušenosti reprezentativních zemí, se příspěvek koncentruje i na pilíře českého penzijního systému, které prodělaly v posledních letech řadu reforem, jež ale po většině nevedly ke zvýšení jeho efektivnosti. Zásadní reformu vyžadují všechny české penzijní pilíře.

Klíčová slova

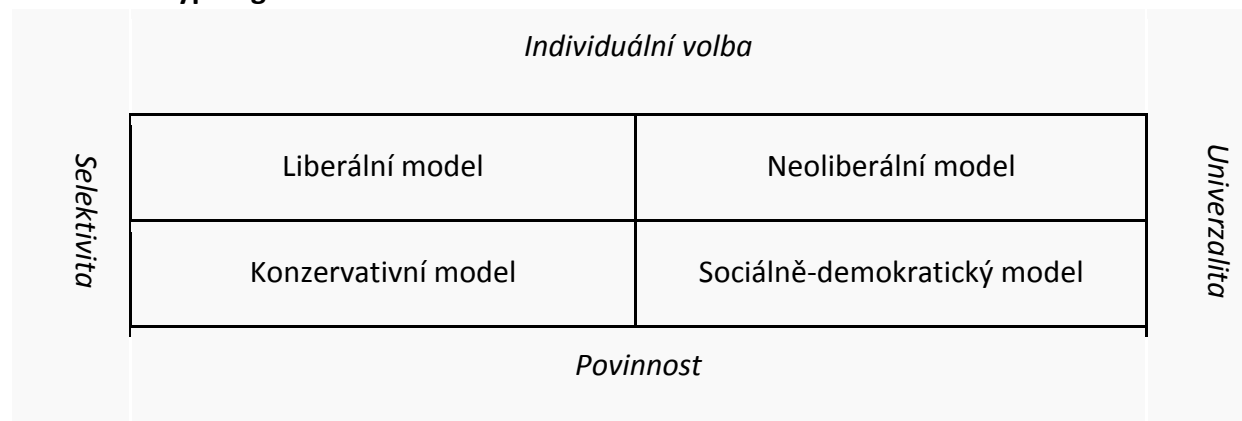
Starobní penze, sociální modely, důchodové spoření, zaměstnanecké penze, správa, anuitní trhy, finanční zprostředkovatelé.

Úvod

Ve světě se vytvořila celá řada různých systémů důchodového spoření a důchodového pojištění, které jsou výsledkem historického vývoje hospodářské a sociální politiky v příslušných zemích. Je možno mezi nimi vysledovat několik charakteristických systémů, které lze považovat za aplikaci základních sociálních modelů, resp. welfare regimes, jak je vymezil Esping-Andersen (1990). Rozlišíme tak liberální, konzervativní a sociálně-demokratický sociální model. Škálu penzijních modelů rozšiřujeme o neoliberální model, který se rozvinul od 90. let, s využitím typologie Bovenberga a Ewijka (2012), ponecháváme terminologii Espinga-Andersena. Vycházíme z toho, že volba mezi těmito sociálními modely je veřejnou volbou ve smyslu moderní veřejné politiky. Ideálně by tak každý penzijní systém měl vycházet z jednoho z uvedených sociálních modelů.

Cílem příspěvku je zpracování typologie dnešních směrodatných správních modelů důchodového spoření a důchodového pojištění a charakteristika jejich vazeb na uvedené sociální modely. Podnětem k tomuto příspěvku byly diskuse o tzv. druhém penzijním pilíři u nás před i po jeho zavedení, které odhalily zásadní rozdíly i mezi navrhovanými koncepcemi soukromého důchodového spoření. I současné diskuse o českém třetím penzijním pilíři ukazují zásadní rozdíly již uvnitř tohoto pilíře v jeho stávající podobě, které souvisejí s používanými různými správními modely. Problematika druhého a třetího pilíře se v mnohém slévá a překrývá. Naší ambicí je tak i aspoň trochu přispět k reformě těchto pilířů u nás.

Obrázek 1: Typologie sociálních modelů



Pramen: vlastní zpracování, inspirace: Bovenberg a Ewijk (2012)

1 Sociální modely

Každý z penzijních modelů má „svou“ sociálně-politickou koncepci, která se vyvíjela s rozvojem ekonomiky a celé společnosti. Zde se soustředíme na základní rysy penzijních modelů a na jejich proměny v typických zemích, i se zohledněním zásadních parametrů penzijních systémů.

1.1 Liberální sociální model

Klasický liberální sociální model je již z logiky věci velmi prostý, protože odmítá jakékoliv výrazné státní zásahy v sociální oblasti – a tudíž nezahrnuje veřejné penze, nepodporuje zaměstnanecké penze a nemotivuje obyvatelstvo ke sjednávání osobních penzí. Klasický liberál se problematikou důchodového zabezpečení v zásadě nezabývá, resp. nepovažuje za nutné se jím zabývat. Ostatně např. stáří samo o sobě není na závalu. Modelově je přijatelná pouze obecná dávka sociální pomoci, resp. testovaná dávka, poskytovaná všem praceneschopným obyvatelům obcí, popř. naturální plnění (potraviny, ubytování či jiné služby). Klasický liberální penzijní model dnes v žádné zemi OECD neexistuje.

Moderní liberální model již uznává speciální testovaný starobní důchod; ten není chápán jako dávka sociální pomoci, jedná se – naopak – o veřejný výdajový program státu (nikoliv tedy obcí). Vzorem testovaného starobního důchodu je „věková penze“ v Austrálii, která poskytuje – spolu s testovanými příplatky a s příspěvkem na nájemné – příjem přesahující hranici rizika chudoby, používanou v EU (60 % příjmového mediánu) i u nejchudších seniorů! V jiných zemích takto významný testovaný starobní důchod nenajdeme. V několika vyspělých zemích však najdeme výrazný univerzální (rovný) starobní důchod, který je považován za výraz moderního liberálního penzijního sociálního modelu. Vzorovým rovným starobním důchodem je „Superannuation“ na Novém Zélandu, financovaný z daní a poskytující příjem přesahující hranici chudoby podle OECD (50 % příjmového mediánu). V jiných sociálních situacích není obdobná univerzální dávka na Novém Zélandu poskytována. „NZ Super“ lze z tohoto pohledu považovat za speciální „základní příjem“ – jen pro staré osoby; projekty základního příjmu jsou koncipovány jako dávky pro všechny občany (Van Parijs, 2004).

Moderní liberální model je literárně nejčastěji spojován s liberálem Beveridgem, resp. se zprávou jím vedené komise z roku 1942, která se stala základem britské poválečné sociální politiky. Beveridgeův model je postaven na existenci univerzálních dávek, na úrovni sociálního minima, poskytovaných ve stáří, při invaliditě, nemoci, nezaměstnanosti, v mateřství atd.,

doplněných systémem sociální pomoci a financovaných univerzálními (na výdělku nezávislími) příspěvky na národní pojištění. Výše dávek měla být shodná ve všech hlavních případech výpadku příjmu: při nezaměstnanosti, invaliditě i ve stáří. Celý systém byl deklarován jako pojištění (plan of insurance) – poskytující, na oplátku za příspěvky, dávky až do úrovně existenčního minima jako právo, bez testování příjmů, takže na tom jednotlivci mohou dále stavět (Beveridge, 1942). Za primární metodu sociálního zabezpečení Beveridge považoval soukromé pojištění. Beveridge obhajoval „tripartitní financování“ národního pojištění – vedle příspěvků zaměstnanců a zaměstnavatelů měl podstatně přispívat i stát – z důvodu redistribuce mezi bohatými a chudými. Příspěvky zaměstnavatele byly odůvodňovány mj. zájmem podniků na sociálním zabezpečení zaměstnanců (Seely, 2013). Systém univerzálních dávek „národního pojištění“ byl realizován v roce 1948. Univerzální důchody byly na úrovni 15-20 % průměrné celostátní mzdy. Příspěvky na národní pojištění byly koncipovány a platily se souhrnně na celé národní pojištění, bez rozčlenění na odvětví národního pojištění.

Beveridgeův model lze považovat za moderní liberální model, hlavně s ohledem na existenci rovného důchodu a dalších univerzálních dávek. Poválečná úroveň těchto dávek však byla poměrně nízká, každopádně ve srovnání s dnešní úrovní rovného důchodu nejen na Novém Zélandu. To samo o sobě spoluvytvářelo tlak na vznik dalších penzijních pilířů. Vývoj britského penzijního systému byl další desetiletí i významně kontraverzní; omezme se zde ale na dnes probíhající reformu. Britská „základní státní penze“ bude relativně zvýšena v roce 2016, na úroveň asi 25 % průměrné celostátní mzdy, v rámci penzijní reformy, která má zjednodušit existující státní penze a příplatky k nim.

Rovné důchody existovaly a existují i v řadě dalších zemí. Jsou základní variantou dnešních solidárních penzijních pilířů, v kombinaci např. s příspěvkem na bydlení. V praxi liberálních zemí vznikly další penzijní pilíře, které již nelze považovat za součást moderního liberálního modelu. V těchto dalších pilířích se využívá celá škála produktů a koncepcí, patřících do různých sociálních modelů: veřejné pojistné penze, zaměstnanecké penze (dobrovolné, povinné i kvazipovinné) a také penze osobní či spojené s pracovním místem (workplace pensions), „tvrdě“ povinné či „jemně“ povinné (hard/soft compulsion).

Mezi Beveridgeovské penzijní systémy bývají řazeny: Austrálie, Kanada, Dánsko, Irsko, Japonsko, Nizozemsko, Nový Zéland, Švýcarsko, Velká Británie a Spojené státy (Conde-Ruiz a González, 2014). Jde o poměrně extenzivní výklad „Beveridgeovského“ modelu, kdy rozhodující je existence významného solidárního penzijního pilíře. Ve výčtu jsou i Švýcarsko a USA, které mají veřejné penze závislé na výdělku, oficiálně označované jako pojištění, nicméně s převahou zásady solidarity. Takto pojmáno by to tohoto seznamu patřilo i Česko.

Moderní liberální model je dnes značně modifikován – díky existenci celé škály „doprovodných“ penzijních pilířů. Nicméně jeho „jádro“, výrazný solidární penzijní pilíř, zůstává a dokonce nabývá na významu. Hujo (2014) uvádí, že jedním ze dvou významných trendů penzijní reformy po druhé světové válce je rychlý růst univerzálních nepříspěvkových penzijních programů jako preferovaného nástroje veřejné politiky na zmírnění chudoby ve starších populacích v rozvojových i tranzitivních zemích.

1.2 Konzervativní sociální model

Konzervativní (korporativistický) penzijní model je dalším výrazným sociálním modelem, zahrnujícím celou škálu modelů (koncepcí) pro jednotlivé sociální skupiny. Sociální stratifikace

se zásadním způsobem promítá do těchto jednotlivých koncepcí, resp. modelů – i do různých metod financování.

První sociální skupina, která získala výsadní starobní zabezpečení, byli veřejní zaměstnanci. S nástupem v zásadě nemajetných úřednických vrstev do státních služeb – místo dřívějších šlechticů, hmotně zajištěných výnosy svých panství – vzniká potřeba jejich zaopatření ve stáří i v dalších případech ztráty služebních příjmů. V období upevňování absolutistických monarchií vzniká státní zaopatření pro státní úředníky. Konceptně je tento systém součástí služebního poměru těchto úředníků; to se odráželo i v názvech těchto penzí: byly označovány např. jako odpočivný plat (Ruhegeld), nikoliv jako důchod. Tato tradice např. v Německu přetrvávala: státní úředníci mají „Pension“, zatímco titíž úředníci v soukromém sektoru dostávají „Rente“. Jedná se o veřejné výdajové programy, financované ze státního rozpočtu, modelově bez příspěvků zaměstnanců. Po druhé světové válce docházelo k jistému sblížení těchto výdajových programů s jinými penzijními systémy v příslušných zemích. Zůstaly však výhody v relativní výši penzí státních úředníků – ostatně jinak by tyto separátní systémy ztratily smysl. V současnosti má 13 (z 25 uvedených) zemí OECD separátní penzijní systémy pro státní úředníky, 12 zemí má integrovaný systém – stejně jako všechny postkomunistické země (Whitehouse, 2014). V dnešní době se mj. musí počítat s tím, že státní služba není celoživotním zaměstnáním. Důchod státního úředníka se tak může skládat např. ze dvou částí: z penze z titulu státního úředníka (např. v USA 2 % z platu ročně) a z penze zaměstnance v soukromém sektoru (např. v USA silně solidární systém) anebo i ve veřejném sektoru (nikoliv na pozici státního úředníka). V modelově „konzervativním“ Německu klesla roční sazba důchodu státního úředníka na 1,79375 %, s maximem po 40 letech 71,75 % posledního platu.

Nejvýraznějším konzervativním penzijním modelem je segmentované sociální důchodové pojištění. Jeho vznik je spojován s německým kancléřem Bismarckem, se zákonem o dělnickém důchodovém pojištění, účinným od roku 1891. Konzervativní politika se uplatnila i ve vztahu k elitním zaměstnancům v soukromém sektoru; také není náhodou, že tyto systémy v řadě zemí (i u nás) vznikly podstatně dříve, než systémy důchodového zabezpečení dělnictva. Nejde přitom jen o datum vzniku, ale i o konstrukci a výši dávek. Např. vdovy po těchto elitních zaměstnancích musely mít nárok na bezpodmínečný vdovský důchod již z toho důvodu, že ze stavovských důvodů se nemohly živit vlastní prací. Tyto přístupy se v řadě vyspělých zemí uplatňují dodnes, byť třeba v oslabené podobě, a jsou typické nejen pro penze, ale i pro celý příslušný sociální model, který bývá příznačně označován jako model konzervativní. Skrývá se za ním snaha konzervovat celý, výrazně sociálně diferencovaný model. Metodou realizace tohoto modelu je většinou sociální pojištění, typicky segmentované podle sociálních vrstev anebo až jednotlivých profesí. Segmentace přitom může odrážet i specifika jednotlivých profesí, např. jejich fyzickou či jinou náročnost (horníci, balet atd.).

Podobným způsobem vznikly i zaměstnanecké systémy penzí. Původně i zde byla snaha o uplatňování „věrnostního“ charakteru těchto penzí. Po druhé světové válce se v celé řadě zemí zaměstnanecké penze značně rozmohly, a to až do téměř celostátních systémů, kapitálově financovaných. Výjimečně však existují i zaměstnanecké penze jen s účetními rezervami, např. v Německu se jedná o nejčastější formu financování zaměstnaneckých penzí. Zásadní význam pro rozvoj zaměstnaneckých penzí v jednotlivých zemích měly daňové odpočty a podobné konstrukce. Dnes se ve světě klade důraz na přenositelnost takto vznikajících důchodových nároků. Tomu nejlépe odpovídá kapitálový systém financování zaměstnaneckých penzí.

Extrémním příkladem je Nizozemsko, kde je systémů zaměstnaneckých penzí účastno více než 90 % zaměstnanců, na základě kolektivních smluv – proto bývá tento systém označován jako kvazipovinný. Jde o fondový systém, většinou s poměrně vysokým cílovým náhradovým poměrem na úrovni 70 % mzdy. Vedle toho má Nizozemsko ještě univerzální důchod na úrovni 30 % průměrné celostátní mzdy. Celkový modelový čistý náhradový poměr – za oba pilíře – představoval v roce 2012 u zaměstnance s mediánovým příjmem 104 %! (OECD, 2013). Zaměstnanecké penzijní systémy všeho druhu přispívají k segmentaci důchodového zabezpečení, zvláště na dobrovolné bázi; touto cestou se běžně ubírá i politika odborů. Současně ovšem tyto systémy umožňují přizpůsobení důchodového systému specifickým pracovním podmínkám v jednotlivých oborech či odvětvích. Z pohledu sociálních modelů zde jde o míru – zda je penzijní systém v zásadě univerzální, nebo segmentovaný. Specifika lze zohlednit i v univerzálním systému, formou nadstavby k němu.

Bismarck byl u zrodu dělnického systému sociálního pojištění, jako jednoho ze segmentů konzervativního sociálního modelu. Penzijní systémy tohoto druhu jsou principiálně odděleny od státního rozpočtu, jejich finančním zdrojem je pojistné na důchodové pojištění, placené z poloviny zaměstnancem a zaměstnavatelem. Toto financování zapadá do ideologie, která stála u zrodu tohoto systému. Patřilo k tomu i fondové (kapitálové) financování a výpočet penze z doby pojištění a z posledních výdělků. „Bismarckův“ systém doznal za více než 100 let své existence mnoha změn. V Německu i v dalších zemích se srovnatelným systémem došlo k integraci dvou základních systémů sociálního důchodového pojištění – systému dělnického a úřednického. Integrační procesy umožnily i ústup od fondového financování. Základní systém sociálního důchodového pojištění dnes v Německu zahrnuje více než 85 % výdělečně činných osob. Další 9 % těchto osob jsou státní úředníci, se svým separátním důchodovým systémem. Některé OSVČ se účastní sociálního důchodového pojištění, jiné mají zvláštní systémy sociálního pojištění a pro další je určena dobrovolná tzv. Rürupova penze. Oddělené systémy mají zemědělci, horníci, železničáři a námořníci. Celkově lze rozlišit asi 10 systémů. Nadále tedy přetrvává segmentace, typická pro konzervativní penzijní model. Naproti tomu Rakousko, které mělo podobný penzijní systém, od roku 2005 všechny systémy sjednotilo, přešlo k systému univerzálního sociálního důchodového pojištění, spravovaného jednou penzijní institucí.

Doplňkem v konzervativních penzijních systémech bývají testované penze, obvykle poměrně málo robustní, na úrovni dávek sociální pomoci.

„Bismarckovské“ systémy bývají v řadě odborných prací pojímány jako systémy s důchodem závislým na výdělku, jako protipól Beveridgeovských systémů. Mezi Bismarckovské penzijní systémy takto bývají řazeny: Rakousko, Belgie, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Itálie, Lucembursko, Norsko, Portugalsko, Španělsko a Švédsko (Conde-Ruiz a González, 2014). Problém je v tom, že v některých z těchto zemí existují i výrazné solidární pojistné pilíře. Na základě povrchního pohledu bychom mezi Bismarckovské země mohli zahrnout i Česko – už jenom proto, že naším základním penzijním pilířem je „důchodové pojištění“.

1.3 Sociálně-demokratický sociální model

Sociálně-demokratický sociální model bývá charakterizován dominancí univerzálních dávek. V tomto směru bývá velmi často tento sociální model označován jako univerzální model. Této charakteristice by odpovídal univerzální (rovný) důchod jako základní pilíř sociálně-demokratického modelu. Tak tomu také původně bylo v zemích se sociálně-demokratickou

orientací. V tomto smyslu bychom mohli formulovat klasický sociálně-demokratický penzijní model jako model využívající rovný důchod s vyšší úrovní penze v relaci k průměrnému celostátnímu výdělku, popř. k mediánovému příjmu.

Moderní sociálně-demokratická politika se do značné míry orientuje na střední třídu. Ostatně moderní sociální systémy ve vyspělých zemích v zásadě zabezpečují potřeby chudých vrstev obyvatelstva, zejména ve stáří. Odlišnosti jsou spíše ve formách a ve stupni využívání více či méně odstupňovaných dávek sociální pomoci. Bylo-li zájmem, resp. cílem sociálně-demokratické politiky poskytnout pracujícím vyšší než základní univerzální starobní zabezpečení, tak se tak mohlo stát jedině formou penzí závislých na výdělku. Cíle elektorátu sociální demokracie se modelově nejspíše prosadí jednotným, univerzálním sociálním pojištěním. V praxi pak zvyšování penzí v dělnických systémech na úroveň úřednických systémů. Zásadní složkou moderních sociálně-demokratických penzijních systémů je ovšem i robustní solidární pilíř – na rozdíl od konzervativního penzijního modelu.

Švédsko zavedlo v roce 1913 veřejné penze, mající dvě části: testovanou základní penzi pro všechny občany a doplňkovou penzi, která byla funkcí příspěvků pojištěnců. Reforma v roce 1946 tyto dvě penze nahradila rovným státním důchodem (folkspension). V oblastech s vyššími životními náklady byl zaveden příplatek na bydlení (Palme a Svensson, 1999). Univerzální penzi o vyšší výměře lze považovat za původní sociálně-demokratický penzijní model.

V roce 1959 ve Švédsku rozhodlo referendum o zavedení povinného doplňkového starobního pojištění, na návrh dělnických odborů a sociálně-demokratické strany. „Doplňková všeobecná penze“ (ATP) se od roku 1960 stala zásadním penzijním pilířem, poskytujícím poměrně štědré penze od věku 65 let. Výpočet důchodu byl propojen s výší rovné státní penze. Příspěvky na ATP platili zaměstnavatelé, v roce 1994 13 % ze mzdy bez využití výdělkového stropu. Devět let poté přibyla ještě testovaná doplňková penze.

Švédská penzijní reforma, realizovaná od roku 1999, především výrazně modernizovala univerzální sociální starobní pojištění zavedením produktu NDC (notional defined contribution), pojmenovaného jako „příjmová penze“ (inkomstpension), a na tento systém navázala robustní „garantovaná penze“, která zvyšuje nízké (a nulové) penze z NDC. Modernizace sociálně-demokratického modelu ve Švédsku tak spočívá jednak v položení většího důrazu na univerzální sociální pojištění a dále také v zavedení automatismů přizpůsobování důchodů demografickému a ekonomickému vývoji. Nad rámec sociálně-demokratického penzijního modelu ve Švédsku pokračuje systém kvazipovinných zaměstnaneckých penzí a byl zaveden (povinný) fondový systém univerzálního sociálního pojištění s možností individuálního investování, pojmenovaný jako „prémiová penze“ (premiepension).

Moderní sociálně-demokratický penzijní model lze charakterizovat především jako mix univerzálního sociálního pojištění a sociální penze, univerzální nebo testované na příjem ze sociálního penzijního pojištění. Modelově pojistné na univerzální sociální důchodové pojištění platí zaměstnavatelé. Do tohoto modelu v zásadě zapadá i seniorský příspěvek na bydlení. Existence kvazipovinných zaměstnaneckých penzí odráží poměry na trhu práce, jež sociálně-demokratické strany musí respektovat. Odboráři jsou převážně voliči těchto stran.

1.4 Neoliberální sociální model

Neoliberální model vychází z toho, že soukromý sektor má poskytovat vše, co poskytovat může – protože je již z principu efektivnější. Prostor pro veřejný sektor se tak zmenšuje jen na solidární penze. Vzorem pro tuto penzijní teorii a politiku se stala chilská penzijní reforma, realizovaná od roku 1981. “Chilský penzijní model je komplexní alternativou k sociálnímu kolektivismu iniciovanému ... Bismarckem koncem 19. století, který byl modelem sociálních států 20. století. Přerušením spojení mezi individuálními příspěvky a dávkami – to je mezi úsilím a odměnou – a pověřením vlád nejen odpovědností, ale i řízením těchto komplexních programů, Bismarckovský průběžně financovaný penzijní systém se přeměnil na ústřední pilíř sociálního státu, v němž vyhrát volby nákupem hlasů za peníze jiných lidí – dokonce za peníze jiných generací – vedla k inflaci sociálních nároků a takto ke gigantickým nekrytým, skrytým státním závazkům” (Piñera, 2001, s. 3). Věcně musíme mj. naše neoliberály upozornit, že Bismarck není nikterak spojen s průběžně financovaným systémem veřejných penzí a také není pravda, že by Bismarckovský stát řídil 41 samosprávných institucí povinného dělnického důchodového pojištění. Jinak ovšem Piñerův chilský penzijní model byl „světovou penzijní revolucí“ – jak se on sám vyjádřil.

Chilský, resp. neoliberální penzijní model odmítá placení příspěvků zaměstnavatelem – s odůvodněním, že důchody jsou osobními nároky zaměstnanců. Chilská vláda nahradila dosavadní příspěvky zaměstnavatele zvýšením hrubých mezd, při zachování čistých mezd. Příspěvky na starobní penzi činí 10 % ze mzdy; k tomu mohou dalších až 10 % ze mzdy platit zaměstnanci dobrovolně. Vedle toho platí příspěvky na invalidní a pozůstalostní penze a také režijní poplatek, procentem ze mzdy. Vše je příjmem penzijních fondů, invalidní a pozůstalostní pojištění tyto fondy nakupují u životních pojišťoven. Po skončení fáze spoření si klient může vybrat: nákup starobního (či rodinného) důchodu u životní pojišťovny, pravidelné vybírání prostředků ze svého osobního účtu u penzijního fondu, nebo kombinaci obou variant. Od roku 2009 zaměstnavatelé připlácí na pojistné za invalidní pojištění v průměru 1,49 % ze mzdy.

Zkušenosti z chilské důchodové reformy, jak byly interpretovány jejich tvůrci, uchopila Světová banka a rozpracovala je do své zásadní publikace v roce 1994, která se stala učebnicí neoliberální penzijní teorie a politiky (James a kol., 1994). Tato „nová penzijní ortodoxie“ požaduje zásadní vyčlenění solidárních prvků do „prvního“, veřejného pilíře. Zcela nově koncipovaný „druhý“ pilíř má být výhradně soukromým fondovým pilířem, postaveným na zásadě ekvivalence. Tento pilíř je touto teorií charakterizován jako povinné soukromé spoření, byť v např. v chilské praxi bylo toto spoření povinné pouze pro mladé zaměstnance, nově přicházející na trh. Ostatní mohli vstoupit dobrovolně, ovšem bez možnosti návratu do svého předchozího systému sociálního důchodového pojištění; jednalo se o tzv. opt-out, což je jedna z forem jemné povinnosti (soft compulsion). Původní neoliberální penzijní model tak zahrnuje dva charakteristické pilíře: soukromé penzijní spoření či pojištění (s tvrdou či jemnou povinností účasti) a některou z forem solidárního pilíře (rovný důchod, testovaný důchod, popř. státem garantované minimum důchodu ze soukromého pilíře).

Dílčí reformy chilského penzijního modelu probíhaly téměř nepřetržitě od roku 1981 – původní systém byl založen na samoregulaci soukromého sektoru a stát postupně dospíval k nutnosti zavádění a utužování regulace. V sektoru penzijních fondů proběhla zásadní koncentrace, založeno bylo 27 fondů, nyní je již pouze 6 penzijních fondů.

Esping-Andersen (1996) odhalil ekonomiku neoliberálního penzijního modelu velmi brzo po vydání „nové penzijní ortodoxie“ Světové banky: „Chilský posun k systému soukromých individuálních důchodových účtů vyžadoval obrovské veřejné dotace a tudíž čistým efektem je faktické dotování soukromého zabezpečení (welfare). Provozní náklady se také zdají být prohibitivně vysoké. ... Zásadní předností systému je finanční solventnost a to, že obrovské spoření pomáhá kapitálovým trhům“ [s. 22]. Relativní finanční solventnost neoliberálních systémů je dána hlavně transferem investičního rizika na klienty příspěvkově definovaných systémů.

Generování velkých (dodatečných) veřejných dluhů při privatizaci veřejných penzijních systémů podle koncepce Světové banky z roku 1994 vedlo v praxi k omezování privatizace na privatizaci částečnou. Tato praxe byla (zejména) v Polsku rozpracována do teorie, podle níž je optimální udělat privatizaci v polovičním rozsahu, pod heslem Zabezpečení diverzifikací. (Security through Diversity). Realizovali ji – doslova – pouze na Slovensku. Ostatní, téměř všechny postkomunistické, země byly „skromnější“: vyvedly prostředky ze státního rozpočtu v nižším rozsahu s tím, že je budou postupně navyšovat. S „příspěním“ hospodářské krize začalo docházet i ke snižování sazeb příspěvků v soukromém spořicí pilíři a také k jeho rušení. V Česku bylo zavedeno soukromé důchodové spoření na bázi opt-outu od roku 2013, jeho ukončení se předpokládá v roce 2016 či 2017. Diverzifikovaný neoliberální penzijní model se skládá ze dvou pojistných či spořicích pilířů, z nichž jeden je veřejný (povinný) a druhý soukromý (jemná či tvrdá povinnost), a ze solidárního pilíře. V Česku se při velké důchodové reformě od roku 2013 nepřistoupilo k rozdělení vysoce solidárního veřejného „důchodového pojištění“ na solidární a pojistný pilíř. Dobrovolné soukromé penzijní spoření či pojištění je dalším penzijním pilířem ve všech moderních penzijních modelech.

Jednotlivé penzijní sociální modely mají svou systémovou logiku, kterou můžeme uznávat či neuznávat, v zásadě však nejsme schopni ji vědecky obhájit či odmítnout, vzhledem k vysokému stupni obecnosti všech koncepcí sociálních modelů. Naše analýzy však ukázaly, že má smysl rozlišit čtyři základní penzijní sociální modely: liberální, konzervativní, sociálně-demokratický a neoliberální. Pozoruhodná je i struktura jednotlivých penzijních modelů – důraz kladený na jednotlivé penzijní pilíře. V tomto směru byla (a je) přínosná odborná činnost Světové banky, která přikládá zásadní význam koncepční „čistotě“ veřejných penzijních pilířů: ty mají být buď výhradně pojistné či spořicí (zásada ekvivalence), nebo naopak důsledně solidární (zásada sociální solidarity). Výsledkem celkového sociálního a ekonomického vývoje v zemích OECD a EU je výrazná úloha solidárních pilířů: ty jsou obsaženy nejen v moderním liberálním modelu, ale i v sociálně-demokratickém a neoliberálním modelu; na významu solidární penzijní pilíř nabývá i v konzervativním modelu. Tyto penzijní sociální modely se tak – z praktického hlediska – liší především tím, jaký důraz kladou na peníze závislé na výdělku a v jaké podobě: liberální model by se bez nich obešel, nicméně v praxi již prakticky ve všech relevantních zemích ten či onen spořicí či pojistný pilíř již existuje. Neoliberální model počítá se soukromým spořicí či pojistným pilířem na bázi tvrdé či jemné povinnosti. Sociálně-demokratický model klade důraz na univerzální sociální pojištění a respektuje kvazipovinné peníze. Konzervativní model se stále méně brání tendenci k univerzálnímu sociálnímu pojištění a podporuje zaměstnanecké a osobní peníze různého kalibru. Základním poučením pro nás je potřeba rozdělení dnešního „důchodového“ pojištění na solidární a pojistný pilíř a důkladná analýza ostatních pilířů. Každý modelový penzijní pilíř je spojen i s odpovídajícím systémem financování, s významnými dopady mj. na výši mzdových nákladů.

2 Správní modely

Každý penzijní sociální model je spjat s jiným mixem veřejného a soukromého sektoru a také s různými podobami produktů, které se promítají do výsledných penzí či penzijních úspor. Významným faktorem jsou zde náklady a marže jednotlivých penzijních institucí (a také účastníků a plátců příspěvků); omezíme se zde na pojistné a spořicí produkty a pilíře. V další analýze rozlišíme především dva mezní správní modely: model veřejné penzijní správy a tradiční správní model soukromého životního pojištění.

2.1 Model veřejné penzijní správy

Penze a penzijní spoření poskytované veřejnou, sociální správou jsou obvykle povinné. (Dobrovolné penzijní pojištění pro některé skupiny pojištěnců je pro naši analýzu nepodstatné.) Náklady veřejných penzijních institucí jsou řádově 1 % ze součtu výdajů na důchody a na správu. Pokud penzijní pilíř pracuje s fondy, tak přicházejí v úvahu i náklady na správu těchto fondů. Z technického a tím i nákladového hlediska je nejjednodušším provedením, když fondy veřejných penzí jsou investovány do státních dluhopisů, jako je tomu v základním veřejném penzijním systému v USA – náklady na správu aktiv jsou mizivé, v tomto případě jsou ale velmi nízké i výnosy státních dluhopisů a tím i kapitálové příjmy daného penzijního systému. Fondy penzijního pojištění či spoření mohou být též investovány na finančních trzích, a to buď samotnou veřejnou pojišťovnou (např. ve švédském systému NDC), nebo soukromými finančními institucemi – na základě výběrového řízení (např. TSP v USA, nebo NEST ve Velké Británii). Poplatky za správu rezervních fondů NDC ve Švédsku v roce 2013 v průměru činily: 0,08 % (provozní náklady), 0,07 % (fixní správní poplatky), 0,03 % (poplatky závislé na výnosech) a 0,02 % (transakční náklady), celkem tedy 0,2 % z aktiv. Klienti NDC tyto poplatky za správu rezervních fondů (přímo) neplatí. V roce 2013 byl klientům z jejich účtů v NDC srážen poplatek 0,03 % ze stavu účtu; tento správní poplatek odpovídá příslušným nákladům. Jednomu procentu z pojistného by přitom odpovídala sazba poplatku 0,04 % ze stavu účtu (Ehnsson, 2014).

Ve Švédsku od roku 2000 funguje „prémiová penze“ jako třetí složka státní penze; ve světě je vydávána za „druhý“ penzijní pilíř podle klasifikace Světové banky. Jedná se o povinný systém s osobními účty, které spravuje státní pojišťovna podle pokynů klientů; příspěvek činí 2,5 % ze mzdy. Koncem roku 2013 měli klienti na výběr 850 penzijních fondů, spravovaných 104 různými společnostmi; správa je anonymní („slepé účty“), tyto společnosti neznají jména svých „klientů“. Většina nových účastníků využívá fondy státní pojišťovny, také díky existenci přednastaveného (default) fondu, kam jdou prostředky pasívních klientů. (Původní koncepce se orientovala na poskytování informací o fondech všem klientům, aby mohli kvalifikovaně investovat, po několika letech to vzdali a využívají státní přednastavený fund, ve kterém zůstává přes 90 % klientů; nadpoloviční většina dnešních celkových klientů je však v soukromých fondech, s podstatným „příspěvkem“ přílivu účastníků v období fungování první koncepce.) Státní pojišťovna je výhradním poskytovatelem penzí z tohoto systému; je zde možnost volby anuit: pro jednotlivce či dvojice, klasická garantovaná anuita s podíly na zisku (bonusy), nebo variabilní anuita (investiční produkt) – ve dvou verzích. Průměrné poplatky v tomto systému činily v roce 2013 0,41 % z aktiv ročně, v tom byl poplatek za správu 0,10 % a průměrný poplatek fondům 0,31 % z aktiv (Ehnsson, 2014). „Cenou“ za využití soukromých fondů a za zvýšenou flexibilitu (možnost volby) je snížení výsledných penzí o cca 9 % – oproti cca 1 % v systému úplné sociální správy.

Model veřejné penzijní správy je v zásadě plně funkční. Snahy o privatizaci veřejných penzí byly vedeny snahou o změnu sociálního modelu, o přechod k neoliberálnímu modelu. Praktické zkušenosti s neoliberálními reformami vedly v řadě zemí nejen k posílení veřejných penzijních pilířů (např. solidární pilíř v Chile), ale i k využívání veřejných pojišťoven ve „druhém“ pilíři podle klasifikace Světové banky. Nejde přitom jen o nízké správní náklady velkých veřejných penzijních institucí, ale i o respektování chování účastníků daného systému.

2.2 Správní model životního pojištění

Důchodové pojištění je jedním z odvětví životního pojištění, např. podle klasifikace používané v EU pro účely vytváření společného pojistného trhu. Z technického hlediska je životní pojištění dávno plně zvládnutou disciplínou; pojistná matematika má své nesporné místo v životním a důchodovém pojištění. I při veškeré snaze o pojistně-matematickou ekvivalenci a využití demografie k projekci úmrtnostních tabulek do kalkulace pojistného vstupují i exogenní proměnné, parametry typu přírážek a srážek, které podstatně ovlivňují „vypočtenou“ hladinu pojistného i výši pojistného v každém jednotlivém případě. Výsledné pojistné, nabídnuté klientovi, je principiálně tržním pojistným, byť se o něm s pojišťovnou v praxi příliš vyjednávat nedá.

Odborná literatura pojednává o selhání anuitních trhů. V nejobecnější rovině je příčinou tohoto selhání asymetrie informací mezi prodejcem a kupcem anuity a navazující antiselektce (adverse selection) ze strany klienta. Asymetrie informací zde bývá interpretována tak, že anuitu si koupí spíše ti, kteří budou žít déle. „Antiselektce v rámci anuitních trhů je dána logickou úvahou, že je velmi neprozřetelné koupit si životní anuitu, pokud subjektivně neočekáváme vysokou střední délku svého života“ (Cipra, 2012). To samo o sobě nutně nepředstavuje tržní selhání – závisí zde na tom, zda jde o empiricky závažný jev, který by ospravedlňoval např. poskytování penzí státem (Rosen a Gayer, 2010). Zavedení veřejných penzí může vést k „vytlačování“ soukromých penzí. Vedle toho – či spíše především proto – k selhání penzijních trhů v širším slova smyslu (k jejich nevyužívání) vede chování potenciálních klientů, např. krátkozrakost, kdy lidé dávají přednost životu dnes a zítra a problému zabezpečení ve stáří věnují malou pozornost. Řada klientů má navíc obecnou nedůvěru k finančním institucím a celému finančnímu trhu.

Pro celý pojistný trh je charakteristická závažná oboustranná informační nedokonalost s negativním finančním důsledkem pro oba účastníky pojistného obchodu (Ducháčková, Daňhel a kol., 2012). Trh důchodového pojištění a tím v podstatě i celý trh životního pojištění má tak velmi daleko k ideálnímu trhu. Většina lidí má averzi k riziku jako takovému a natož pak k riziku dlouhověkosti, jehož pokrytí je (má být) hlavním účelem důchodového pojištění. Zatímco sociální důchodové pojištění anebo třeba rovný důchod toto riziko pokrývají ideálně – starobní důchod je pobírán až do smrti – v přístupu k soukromému důchodovému či životnímu pojištění se promítají další hlediska a zájmy (i nezájmy) potenciálních klientů. Vše samozřejmě za předpokladu, že toto soukromé pojištění je dobrovolné. (Povinné pojištění, popř. povinná anuitizace úspor z povinného spoření je samostatnou problematikou.) Trhy důchodového pojištění jsou i dosti rozdílné mezi jednotlivými zeměmi.

V (relativně) liberálních podmínkách se soukromé penzijní trhy příliš neuplatnily. Na Novém Zélandu anuity dnes nenabízí žádná životní pojišťovna. S anuitami se tam lze setkat jen ve zbytkovém segmentu zaměstnaneckých penzí. Přitom v roce 1993 tam bylo 9 poskytovatelů anuit, v roce 2003 již jen tři a v roce 2009 zbyl již pouze jeden, který sjednal 17 anuit s klienty

od věku 65 let (St John, 2009). „Příčinou“ kolapsu anuitního trhu na Novém Zélandu zjevně byla tamní liberální penzijní politika v letech 1988-2006, vylučující přímé i nepřímé státní dotování jakýchkoliv penzí!

Důchodové pojištění prodávané životními pojišťovnami je obvykle konstruováno a prodáváno obdobně jako jiná odvětví životního pojištění. To platí i o Česku. O tomto pojistném odvětví je u nás k dispozici minimum údajů. Česká asociace pojišťoven nepublikuje nic, ministerstvo financí také nic. Česká národní banka uvádí, že předepsané pojistné v „pojištění důchodu“ v roce 2013 činilo 1,8 mld. Kč, což bylo 2,5 % z celkového pojistného životního pojištění (ČNB, 2014). Žádné bližší údaje nejsou publikovány. Význam důchodového pojištění je v zásadě zanedbatelný, navíc lze předpokládat, že smlouvy o tomto pojištění obsahují klauzuli o možnosti jednorázového plnění místo důchodu (kapitálová opce) ke konci období placení běžného pojistného. Lze předpokládat, že klienti tuto kapitálovou opci běžně využívají.

Uvedené údaje o pojištění důchodu se týkají pouze klasického důchodového pojištění, které má charakter dávkově definovaného produktu, kdy je sjednán důchod pevnou částkou (s případnými podíly na zisku navíc). Investiční důchodové pojištění není v rámci EU vedeno jako odvětví životního pojištění, je jen složkou investičního životního pojištění. V typickém případě u nás může i tento produkt být ukončen jednorázovým plněním. Více se o tom nepíše. Analytici mohou pouze srovnávat modelace produktů. Z nich si lze učinit zhruba tento závěr: investiční důchodové pojištění nemá samostatný význam, porovnává se „obecné“ investiční životní pojištění s jinými tuzemskými produkty.

Klasický správní model soukromého životního pojištění je spojen s širokou nabídkou jednotlivých odvětví a druhů životního pojištění, v nichž se klienti obtížně orientují. Navíc je zde již výše zmíněné podceňování významu většiny životních pojištění. Za daného stavu vyžaduje prodej většiny životních pojištění kvalifikované, širokospektrální poradenství, takže řešením jsou klasické prodejní sítě, odměňované provizemi. Tak se vytvářejí podmínky pro mis-selling (vnucená koupě nepotřebného) v zájmu získání provizí v podstatě za každou cenu. Není náhodou, že k obsáhlému mis-sellingu docházelo ve Velké Británii v 80. a 90. letech minulého století – poté, co byla zavedena možnost již dvojitého opt-outu – původně došlo k zavedení univerzálního sociálního důchodového pojištění (SERPS) s možností jeho náhrady zaměstnaneckou penzí a poté ještě vláda Thatcherové motivovala zaměstnance k opt-outu ze zaměstnaneckých penzí do pilíře osobních penzí. Pro mnoho zaměstnanců nebyl tento druhý opt-out výhodný, přesto byli prodejci v mis-sellingu osobních penzí velmi úspěšní.

Provize „dělají divy“ i u nás – široce známou mis-sellingovou praktikou je „přepojišťování“ klientů, spočívající v tom, že poradce přesvědčí klienta, aby vypověděl několik let starou pojistnou smlouvu životního pojištění a uzavřel novou, údajně výhodnější životní pojistku. Vše výhradně v zájmu získání (další) provize. Klient je přitom podstatně poškozen tím, že odkupné je zlomkem zaplaceného pojistného (v pojištění s podstatnou rezervotvornou složkou); pojišťovna přitom fakticky klientovi vyúčtuje všechny získatelské náklady, i s přírůžkou za nedodržení smlouvy. V poněkud méně drastické podobě podobnou akci organizovala přímo přední česká životní pojišťovna – cílem bylo nahradit pojištění relativně výhodné pro klienta výrazně horším produktem (výhodnějším pro pojišťovnu).

Zásadní význam distribuční sítě pro prodej životního pojištění se v praxi promítá i v tom, že vlastnictví či smluvní zajištění těchto sítí je zásadní bariérou pro vstup na trh životního pojištění. Podobný význam má ve světě i inerce klientů, např. při rozhodování o anuitizaci

naspořených penzijních úspor ve Velké Británii. Výsledkem je vysoká koncentrace trhu životního pojištění v mnoha, nejen relativně malých, zemích. To vše se promítá ve vysokých maržích životních pojišťoven.

V západních zemích se i v sektoru životního pojištění aspoň částečně prosazují organizace na ochranu spotřebitele. Ve Velké Británii nedávno dokonce přikročili k zákazu poskytování provizí ze strany pojišťoven; nezávislí poradci mohou přitom samozřejmě radit klientům za honorář, (přímo) placený klientem. Je tam též déletrvajících snaha o typizaci základních produktů životního pojištění, aby je klienti byli schopni efektivně porovnávat. Právě porovnatelnost produktů je zásadním problémem, nejen pro průměrné klienty. Dokonce je to tak, že pojišťovny záměrně vytvářejí produkty tak, aby v zásadě nebyly porovnatelné; v obecné rovině se tak děje snad ve většině odvětví ekonomiky, nicméně produkty životního pojištění jsou velmi obtížně porovnatelné již z povahy těchto produktů.

V roce 2014 české ministerstvo financí náhle zareagovalo na zneužívání investičního životního pojištění k daňové optimalizaci výdělků prostřednictvím příspěvků zaměstnavatele na soukromé životní pojištění – do novely zákona o daních z příjmů vložilo výlukou investičního životního pojištění z definice „soukromého životního pojištění“, jež má nárok na odpočet od základu daně z příjmů a také od vyměřovacího základu pro výpočet pojistného na sociální a zdravotní pojištění. České asociaci pojišťoven se podařilo této novele zabránit; poslanecký návrh na korekci novely zákona nahradil tuto výlukou zákazem výběru naspořených prostředků v průběhu trvání pojištění s nárokem na státní podporu. Pojišťovny navíc zareagovaly „samoregulačními“ opatřeními, směřujícími k posílení transparentnosti prodávaných investičních životních pojištění. Součástí této „samoregulace“ jsou i dva ukazatele:

- Standardizovaný ukazatel nákladovosti formou kruhu (koláče) informuje klienta o tom, kolik procent z pojistného jde na rizikové pojistné, na náklady pojistitele a kolik je investováno do fondu.
- Syntetický TER (total expense ratio, popř. ongoing charges) představující roční sazbu nákladů investičního fondu z hodnoty aktuálně investovaných prostředků.

Tyto ukazatele pojišťovny nyní uvádějí v obsáhlé předsmluvní informaci pro klienta. Např. Česká pojišťovna uvádí u pojištění „Můj život“ 12 investičních fondů s TER v rozmezí 0,08 – 3,19 %, přičemž u dvou z uvedených fondů ČP Invest (fondy fondů) je uvedeno i „syntetické TER“ ve výši 2,14 % a 2,21 %; jde o údaje za rok 2013. Příslušná tabulka obsahuje i informaci, že maximální sazba správního poplatku u uvedených fondů je 3 %, a informaci o aktuální výši tohoto poplatku u jednotlivých fondů, v rozmezí 0 – 3 % (ČP, 2014).

Samoregulační opatření pojišťoven lze jistě uvítat, podstatné je ale to, zda dojde ke snížení nákladů a poplatků. Syntetické TER v pojetí českých pojišťoven zahrnuje pouze náklady fondů, nikoliv již náklady či marže pojistitele obsažené v hrubém pojistném, nemluvě již o obvyklých přírůzích v pojistně-technických podkladech anuit. Uvedená TER neobsahují náklady anuitní fáze, které jsou OECD ve vyspělých zemích odhadovány na 5-10 % naspořených prostředků, což odpovídá režii 0,25-0,5 % z aktiv ročně ve spořicí fázi – navíc (D'Addio a kol., 2009). Na druhé straně je vyplácených důchodů z investičního životního pojištění velmi málo, čili náklady anuitní fáze mají v rámci tohoto pojištění vcelku malý význam.

TER je nejčastěji používaným ukazatelem nákladovosti investičních fondů. Neobsahuje všechny náklady či marže fondů. Blake (2014) dokonce uvádí, že 80-85 % nákladů je skrytých.

Mezi skryté peněžité (cash) náklady řadí: rozpětí nákupního a prodejního kurzu (bid-ask spread), transakční náklady v podkladových fondech, neuvedené příjmy (undisclosed revenue). Skryté nepeněžité náklady podle něj zahrnují: vliv trhu (market impact), únik informací, vystavení se trhu (market exposure), ušlé obchodní příležitosti či náklady tržního načasování (market timing costs), náklady zpoždění (delay costs). Celá problematika hodnocení nákladovosti je velmi obsáhlá, překračuje rámec tohoto příspěvku. Doplňme ještě, že TER v rozmezí 1,5 – 2,5 %, při zahrnutí všech nákladů, se považuje v životním pojištění za průměrnou hodnotu. Dopad takového TER na výslednou výši naspořených prostředků po 40 letech je snížení celého penzijního balíku o 30-50 %. Je to mnoho, je to ale výrazem i dominance volby z mnoha produktů životního pojištění, při nákladné distribuci, v konkurenčních podmínkách západní Evropy.

Správní (obchodní) model soukromého životního pojištění se nehodí k podpoře sjednávání masového soukromého důchodového pojištění; tento model odpovídá prodeji životního pojištění, šitého na míru jednotlivým osobám a rodinám – a to ještě s výhradou, protože jsou tendence snížit režii i v tomto segmentu životního pojištění. Jinde se předpokládá, že konkurence mezi poskytovateli snižuje poplatky. Jakmile jsou poplatky neprůhledné, je konkurence neefektivním nástrojem tlaku na náklady. Penze, zejména osobní penze, nejsou nakupovány běžným způsobem, jsou naopak aktivně prodávány. To se promítá do způsobu prodeje produktů a i do jejich volby. I samotná Velká Británie, která nyní usiluje o to, aby poplatky udržela pod kontrolou, více spoléhá na zastropování poplatků, resp. marží – než na konkurenci (Casey, Whiteside, 2014). Tato fakta by se měla promítnout i do české vládní politiky vůči „soukromému životnímu pojištění“.

2.3 Model zaměstnanecké penzijní správy

Zaměstnanecké penze se rozvinuly v řadě vyspělých zemí po druhé světové válce. (Resp. v USA díky druhé světové válce, jako vedlejší produkt válečné mzdové regulace – podnikové benefity regulovány totiž nebyly ... a pracovních sil bylo ve válečné konjunktúře málo.) Liberálové odmítali zaměstnanecké penze jako neefektivní paternalismus. Konzervativcům naopak vcelku vyhovovaly, díky důrazu na „výkony“, resp. v praxi spíše na sociální stratifikaci. Komunisté zaměstnanecké penze zrušili, protože byly v rozporu s centrálním plánováním a také s leninskou ideologií sociálních dávek na úrovni plné mzdy, aby poté zavedli pracovní kategorie jako preferenci manuální a rizikové práce v rámci jinak jednotného státního důchodového zabezpečení – když už bylo jasné, že leninský program sociálního pojištění ekonomika „neutáhne“. Náš liberál Klaus prosadil zrušení pracovních kategorií a jako i určitou náhradu povolil příspěvky zaměstnavatele na penzijní připojištění, provozované soukromými společnostmi. Sociálně-demokratický sociální model kombinuje dva univerzální penzijní pilíře: jednotné sociální pojištění a rovný důchod či testovaný důchod, v obou případech ještě s další testovanou dávkou. Sociálně-demokratická politika je z logiky věci (či aspoň historie) podporována i odbory – a také naopak, což vede i k podpoře zaměstnaneckých penzí, zejména prostřednictvím kolektivních smluv vyššího a celostátního typu.

Výsledkem aplikace různých sociálních modelů jsou velmi různě významné zaměstnanecké penze v různých zemích. Např. v USA jsou penze sponzorované zaměstnavateli považovány za třetí vrstvu v pětivrstvé pyramidě – za „sociálním zabezpečením“ (veřejný penzijní pilíř pro soukromý sektor) a vlastnickým bydlením, následovány pak individuálními (osobními) penzijními účty (včetně převodů ze zaměstnaneckých penzí) a ostatními aktivy – viz obrázek

2. I když se důležitost každé vrstvy liší podle domácnosti, vcelku v průměru umožnily posledním generacím důchodců udržet si svůj dosavadní životní standard v důchodu (ICI, 2014).

Zaměstnanecké penze jsou ve své výchozí a základní podobě spravovány nadacemi či svěřeneckými fondy v zájmu klientů – účastníků fondů, resp. zaměstnanců. Zaměstnavatelé jsou zde v pozici sponzorů, nesoucích odpovědnost za financování schématu. To nevylučuje příspěvky zaměstnanců, ty dokonce mohou být podmínkou poskytování příspěvků zaměstnavatele, např. formou matching contributions (příspěvek zaměstnavatele je podmíněn příspěvkem zaměstnance), využívá se i auto-enrolmentu apod. I produkt, konkrétní podmínky nároku na penze jsou věcí dohody. Typické byly dávkově definované penze, modelově plně kapitalizované, podobně jako v původních systémech sociálního důchodového pojištění. V rámci jednoho systému zaměstnaneckých penzí tedy nebyla možnost volby produktu či poskytovatele. Jednalo se vlastně o kolektivní důchodové pojištění, spravované neziskovou institucí.

Obrázek 2: Pyramida penzijních zdrojů v USA



Pramen: ICI (2014).

Zaměstnanecké penzijní systémy bývají různé velikosti a tak již z tohoto důvodu bývá využíván outsourcing: investování aktiv a i běžné správy (provozu) fondu. Nezisková instituce se takto může omezit až na „pouhé“ strategické řízení správní radou, což s sebou nese nejen úspory z rozsahu, ale i možné konflikty zájmů s administrátory a s investory. Neziskové instituce se pohybují ve více či méně dokonalém tržním prostředí a jejich režijní náklady, promítající se i ve výši důchodů a jiných dávek, jsou velmi diferencované, především v závislosti na objemu spravovaných prostředků.

Klasický model správy zaměstnaneckých penzí nepotřebuje prodejní síť, protože účastníky jsou výhradně zaměstnanci daného podniku či instituce, popř. oboru či odvětví. V některých vyspělých zemích tento model přetrval v konkurenci s jinými systémy zabezpečení zaměstnanců (např. v Německu), v jiných zemích se dokonce výrazně sjednotil do celostátních systémů připomínajících sociální pojištění (např. ve Finsku) a ve Švýcarsku a v Austrálii se zaměstnanecké penze prostě staly povinnými. Ve většině zemí přitom došlo k zásadní produktové změně, která má dopad na obsah a tím i správu zaměstnaneckých penzí: nahrazování dávkově definovaných (defined benefit, DB) systémů příspěvkově definovanými (defined contribution, DC) systémy. Teoreticky by transformace systémů DB na DC nemusela

znamenat změnu správního modelu: ostatně původní systémy sociálního starobního pojištění byly a jsou tvaru DB a moderním sociálním starobním pojištěním je systém DC, konkrétně NDC (nárokový DC) – zde se „jen“ mění (finanční) technika. Jestliže ale „převrátíme“ základní „technický“ prvek systému, tak se fakticky změní i přístup, resp. využívání, chování účastníků.

V systémech zaměstnaneckých penzí typu DB nese rozhodující část finančního rizika zaměstnavatel, kdežto v typu DC zaměstnavatel „jen“ platí příspěvek – a investiční riziko nese primárně klient. A nese-li rozhodující riziko klient, tak je – svým způsobem – systémově logické, že má mít možnost volby penzijního fondu, do něhož jsou „jeho“ penzijní úspory investovány: kolektivní penzijní systém se tak transformuje na osobní, individuální penzijní účty – a ty mohou být zprostředkovány zaměstnavateli, nebo také ne – a potom se jedná již o osobní penzijní spoření či pojištění, o již úplně jiný správní model.

Výhodou přechodu systémů zaměstnaneckých penzí od DB k DC je snadná převoditelnost úspor od jednoho zaměstnavatele ke druhému; potřeba této převoditelnosti je dána již samotným moderním trhem práce. Nelze budovat významné penzijní systémy na hypotéze, že zaměstnanec bude celý život pracovat pro jednoho zaměstnavatele, popř. je při nejmenším nepraktické mít penzijní nároky od vícera zaměstnavatelů a ve stáří si nechávat vyplácet „dílní“ starobní důchody od všech či většiny zaměstnavatelů. Nehledě již na to, že i každý systém zaměstnaneckých penzí má svá „technická minima“ pro vznik nároku na penzi.

V Nizozemsku i nadále zcela převažují zaměstnanecké penze typu DB – má je asi 90 % účastníků tohoto penzijního pilíře. Součástí těchto produktů jsou automaticky – nejen v Nizozemsku – i doživotní penze. Naproti tomu u systémů typu DC je důsledně oddělena fáze spoření (investování) a (případná) fáze výplaty anuity: penzijní úspory se akumulují na osobním účtu klienta a po dosažení důchodového věku klient (případně) požádá o anuitizaci kapitálu na svém účtu. K zaměstnaneckým penzím historicky „patří“ výplata penze, tento stav v Nizozemsku trvá – a tak i účastníkům systémů typu DC musí být vyplácena doživotní penze.

V jiných zemích bylo „porušeno“ pravidlo anuitizace penzijních nároků či úspor. Všechny úspory nemusí být anuitizovány ve Švýcarsku, kde jsou povinné zaměstnanecké penze od roku 1985. Ve Velké Británii zatím počátkem roku 2015 ještě trvá stav, kdy anuitizace je povinná v rámci dosavadních nepovinných zaměstnaneckých penzí (zavádí se však systém jemné povinnosti) s tím, že klienti mají právo na jednorázovou výplatu částky ve výši 25 % naspořených prostředků – navíc bez zdanění, jako motivace pro tyto penze. V Austrálii transformovali dobrovolné zaměstnanecké penze na povinné od roku 1992, bez povinnosti anuitizace – a míra anuitizace je velmi nízká (asi 10%). Od roku 2005 ale v Austrálii došlo k zásadní změně: účastníci tohoto „Superannuation“ mohou změnit poskytovatele (zaměstnanecká penze „Super fund“) a své penzijní úspory mohou uložit na účet důchodového spoření u řady finančních institucí (bank, životních pojišťoven a dalších); to vedlo ke vzniku statisíců nových malých „penzijních fondů“, spravovaných finančními institucemi.

Zásadní zapojení soukromých finančních institucí do dosavadních zaměstnaneckých penzí podstatně mění tyto systémy a tím i celý penzijní systém v dané zemi. Ve Velké Británii se rozhodli pro řadu zásadních reformních změn, v zájmu zvýšení transparentnosti, snížení administrativních a dalších nákladů apod.; zaměstnanecké penze se mění na „penze spojené s pracovním místem“ (workplace pensions) – s jemnou povinností díky auto-enrolmentu, s nízkonákladovou státní penzijní společností NEST (konkurující soukromým společnostem i zaměstnavatelským fondům) a se zrušením povinnosti anuitizace. Důvodem jsou vysoké

náklady soukromých poskytovatelů penzijního spoření i anuit, misselling prodejců. Základní servis má nově poskytovat zaměstnavatel, vč. využití přednastaveného fondu a možnosti využití NEST. Produkty mají být jednoduché, systém se omezuje na „penzijní“ spoření, anuity se „vzdávají“ (regulace se nezavádí, NEST penze poskytovat nebude). Penze spojené s pracovním místem jsou „řešením“ problémů v oblasti správy zaměstnaneckých penzí na bázi jemné povinnosti – je to ale již jiný model.

2.4 Model povinné soukromé penzijní správy

Model povinného soukromého penzijního spoření byl ve své obecné podobě podpořen Světovou bankou (James a kol., 1994). Problematika anuitních trhů se dostala do popředí až po nástupu k privatizaci veřejných penzí ve vybraných zemích. Podporovatelé privatizace penzí deset let poté konstatovali: „odvětví anuit je maličké ve většině zemí. Ale v zemích, které zavedly povinné důchodové spoření, roste rychle. ... Předběžná zjištění svědčí o tom, že náklady na anuity jsou nižší, než mohly být očekávány“ (James, Vittas, 2000, s. 1, 3).

Studie SPC EK i OECD uvádějí režii výplatní fáze ve vyspělých zemích v rozpětí 5-10 % naspořených prostředků, což odpovídá režii 0,25-0,5 % z aktiv ročně ve spořicí fázi – navíc (SPC, 2008), (D'Addio a kol., 2009). „Dnešní situace, pokud jde o újmu spotřebitele, je drsná:

- Každá roční kohorta důchodců ztrácí vcelku kolem 500 mil. – 1 mld. £ celoživotního příjmu. To se ztrojnásobí, až systémy dospějí a až se postupně zavede auto-enrolment.
- Údaj představuje 5-10 % roční částky, kterou spotřebitelé věnují na anuity.
- Odhadem 20 % této ztráty se přenáší na vládu a daňového poplatníka ve formě snížených daňových příjmů a zvýšené poptávky po testovaných penzijních dávkách“ (Harrison, 2012, s. 9).

Anuitní trhy jsou výrazně závislé na státní regulaci a podpoře. „Zlehčovaným rysem dnešního anuitního trhu je existence jasné „přednastavené“ opce zejména pro smluvní účastníky DC systémů, která využívá inerce účastníků způsobem podobným auto-enrolmentu, ale s potenciálně škodlivými důsledky. Asi šest poskytovatelů dominuje jak v těchto systémech, tak i na anuitních trzích. Jejich schopnost si přidržet zákazníky z DC systémů je značná. Jeden velký poskytovatel ... si udrží 86 %, což je shodou okolností stejné procento účastníků využívajících přednastavený akumulační fond“ (Harrison, 2012). Tentýž problém konstatuje a kvantifikuje kniha vydaná britským parlamentem takto: „odvětví poškozuje penze účastníků, když tito přeměňují své penzijní fondy na anuity. Nákup anuity od jiného poskytovatele, než od správce svého dosavadního fondu, by mohl zvýšit jejich penzijní příjem o 20-40 %. Mnoho lidí netuší, že mají možnost se poohlédnout po anuitě na trhu“ (Parliament, 2013).

Britská vláda se rozhodla vyřešit problémy s anuitami razantním liberálním krokem: nastolením „svobody a volby u penzí“ – zrušením povinnosti anuitizace naspořených prostředků v DC systémech. Od dubna 2015 si každý účastník DC systému penzí spojených s pracovním místem bude moci – po dosažení věku 55 let (do roku 2028 se tento věk bude postupně zvyšovat na 57 let) – vybrat všechny prostředky jednorázově. Oficiálně vyjádřeno tito „jednotlivci budou mít svobodu činit rozhodnutí, která budou vyhovovat jejich vlastním poměrům“. S tímto „zjednodušením“ se současně zjednoduší i systém zdanění. Reakce na tyto vládní návrhy byla převážně pozitivní. Specialisté z londýnského Pensions Institute z toho ale byli zděšeni: „Penzijní komisi trvalo dva roky detailní práce, než vytvořila politický konsensus pro auto-enrolment a pak následovalo sedm let přípravy, než byl auto-enrolment zaveden.

Ukončení soukromých penzí ve Velké Británii bylo realizováno přes noc, bez jakékoliv konzultace nebo nějakého zřetelného zjištění skutečnosti či potenciálních důsledků. Mohlo se ukázat, že je to zcela lehkovážná změna politiky. Jak se tomu lze vyhnout? Podstatné je, aby dekumulační fáze DC systému byla institucionalizována stejným způsobem jako auto-enrolment institucionalizoval akumulaci fázi a vyndal ji ze světa vysokých poplatků v maloobchodních akumulacích produktech, jako jsou osobní penze. Podobným způsobem musí být úspory z rozsahu a efektivnější sdílení rizika využity v dekumulační fázi, aby bylo možné zkoncipovat hodnotné výplatní produkty. Nutně se potřebujeme vzdálit od retailových dekumulačních produktů jako je individuální čerpání z účtu a retailová anuita. Odpovídající dekumulační produkt, který může být integrován do auto-enrolmentu, lze popsat asi takto:

- Benefituje z institucionálního designu, governance a nacenění.
- Dává rozumně spolehlivý tok příjmu (tj. s minimálními výkyvy).
- Udržuje kupní sílu fondu.
- Nabízí pružnost při koupi doživotní anuity kdykoliv (nebo v pravidelných předem určených intervalech, aby byla jistěna úroková sazba a riziko dlouhověkosti).
- Je jednoduchý na pochopení, transparentní a nízkonákladový.
- Vyžaduje minimální zapojení spotřebitelů.
- Benefituje z nízkonákladového dodacího systému“ (Blake, 2014, s. 12-13).

Zkušenosti se systémem, jaký navrhli Harrison and Blake, ovšem ve světě nejsou. Kdyby takové řešení bylo poměrně jednoduché, tak by ho jistě tyto dva experti rovnou „napsali“. Velká Británie má největší anuitní trh v Evropě, na oznámení záměru zrušit povinnou anuitizaci v nových workplace pensions zareagoval trh poklesem sazeb anuit. Ve světě známým řešením problému je zřízení státní důchodové pojišťovny – jako to funguje ve Švédsku; to by na Velkou Británii asi ale bylo „silné kafe“. Experti se ale mohli pokusit navrhnout využít státní penzijní společnosti NEST, mohli i argumentovat dřívějším systémem SERPS (State Earnings Related Pension Scheme): každý mohl principiálně dostat penzi SERPS ve výši 25 % svých výdělků nad „dolní výdělkový limit“ (aproximující částku základní státní penze – rovného důchodu). Britská vláda však využila momentu překvapení a přišla s „liberálním“ návrhem zrušit povinnost anuitizace a zjednodušit zdanění penzí. Lze předpokládat, že postupně dojde k podstatné redukci trhu anuit ve Velké Británii – třeba až na desetinu, což by odpovídalo situaci v Austrálii.

Model povinné soukromé penzijní správy, bez povinné anuitizace, má z pohledu penzijní teorie a politiky podstatně nižší kvalitu – není pokryto riziko dlouhověkosti, v tom mají Harrison a Blake plnou pravdu. Vlastně zde ani o penze nejde, jde „jen“ o spoření, resp. investování. Dověšením důchodového věku získá klient přístup k velkému objemu peněz. Pro řadu klientů je toto řešení výhodné – část z nich splatí dluhy, další část bude „kalkulovat“ s kratší délkou svého života (jednorázová výplata je pro ně výhodnější), někteří využijí balíku peněz jako obecné rezervy, z ní něco případně zbyde pro děti jako dědictví. Vždy je důležité i to, jaké další penzijní pilíře v dané zemi existují – a jak jsou robustní. Finální rozhodnutí státu je věcí veřejné volby.

Model povinného penzijního spoření je silně odvislý od státní regulace. Ta může být – dnes již jen teoreticky – minimální, jak tomu bylo původně v Chile (od roku 1981). Výsledkem byl velmi divoký trh, na němž operovaly plnokrevné soukromé penzijní společnosti. Dnes z dřívějších

desítek poskytovatelů zbylo jen šest. Stát reguluje jejich marže přidělováním nových klientů do společnosti, která se zaváže k nejnižšímu a neměnnému poplatku (procentem ze mzdy) po dobu 2 let. Dnešní experti Světové banky považují využití modelu otevřené konkurence pro alokaci nových účastníků za suboptimální (Schwarz a kol., 2014). Nedávno byla v Chile založena státní penzijní společnost.

Expert Světové banky uvádějí, že relativně vysoké náklady povinného penzijního spoření v postkomunistických zemích lze vysvětlit důrazem na individuální výběr, poskytováním nákladných a nemístných garancí a institucionálním uspořádáním odvětví penzijních fondů, které umožňuje oligopolní chování. Penzijní společnosti v regionu jsou v typickém případě hybridy mezi správou účtů (evidencí) a správou portfolia. Správa účtů je podnikáním, kde se uplatňují úspory z rozsahu – a tudíž tam není mnoho prostoru pro konkurenci. Úplná separace správy účtů a správy portfolií, v podobě centralizované správy účtů a konkurence ve správě portfolií, je cestou k zavedení efektivnosti do obou těchto oblastí. Švédské „slepé účty“ efektivně snižují bariéry pro vstup nových konkurentů, což zpětně pomáhá snižovat poplatky (Schwarz a kol., 2014). Státní regulace povinného penzijního spoření všude směřuje k využívání přednastavených fondů a strategií životního cyklu, běžně dochází k zastropování poplatků.

Model povinné soukromé penzijní správy byl původně koncipován pro tržní podmínky bez výrazné státní regulace. V praxi se neosvědčil především trh anuit, což vedlo některé státy k jeho výluce z tohoto modelu, např. pod hlavičkou svobody a volby, jinde nebyla povinná anuitizace „penzijních“ úspor vůbec zavedena a modelovým řešením je i veřejná správa anuit. Vysoký stupeň potřeby státní regulace je pocítován i v první, akumulací fázi těchto systémů. I zde se často doporučuje – v zájmu snížení režie či marže – veřejná správa penzijních účtů, resp. tzv. slepé účty. Model povinné soukromé penzijní správy je tak zásadně omezen státní regulací, jejímž výsledkem jsou i deformace trhu.

2.5 Správní model dobrovolného osobního penzijního spoření

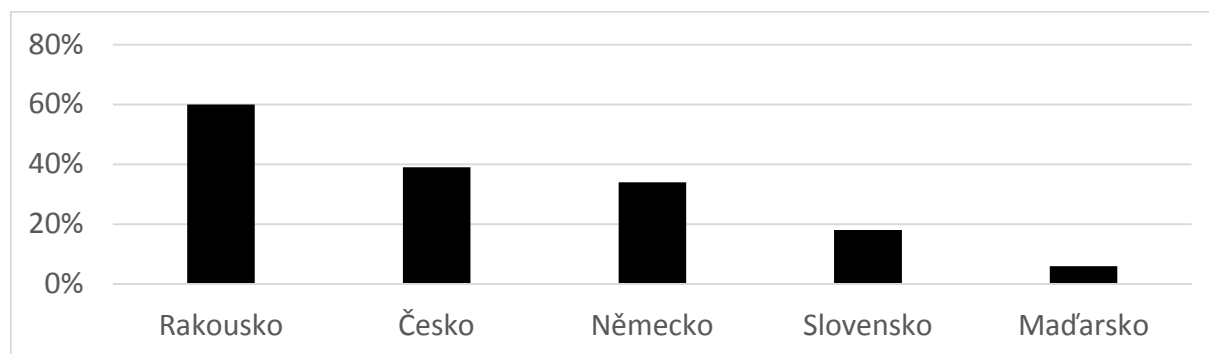
Alternativou k povinnému soukromému penzijnímu spoření je dobrovolné spoření se státní podporou. Bez státní podpory nelze očekávat masivní účast v systému. Zásadní význam má i správa takového systému, jež je závislá na produktech (se státní podporou) a na institucionálním uspořádání (které instituce mají produkty se státní podporou).

Z produktového hlediska by bylo optimální životní pojištění, muselo by ovšem být podstatně regulováno státem – aby systém mohl být přínosný pro klienty. Produkty by měly být přínosné pro klienty i bez započítání státní podpory. Státní podpora by měla zajistit přísun klientů a tím také posílit výhodnost produktů pro klienty. Správní model životního pojištění ale řešením není, jak jsme výše ukázali. Poskytování anuit by musel převzít stát – a to je obtížně slučitelné s dobrovolným pojištěním. Nekvalifikovaným pokusem byla původní regulace českého „penzijního připojištění se státním příspěvkem“, penzijní fondy zde měly použít statistické úmrtnostní tabulky; to teorie nepřipouští. Produkt z roku 1994 byl koncipován jako penzijní pojištění, doživotní penze je u tohoto produktu dodnes v textu zákona vyzdvihována jako základní řešení, „jednorázové vyrovnání“ může být poskytnuto „místo penze“; praxe je ovšem obrácená – jen málokdo si vezme penzi místo jednorázového plnění. Poté, co v Německu od roku 2014 zrušili povinnou anuitizaci úspor v rámci Riesterovy penze, lze považovat za nesporné, že dobrovolné důchodové pojištění nemůže být součástí masového dobrovolného penzijního produktu.

Individuální penzijní spoření může být poskytováno vícero institucemi: bankami, podílovými fondy a pojišťovnami, alternativně jednou specializovanou institucí (penzijní společností). Konkurence mezi více institucemi funguje např. v Německu a v Rakousku; většinu trhu mají pojišťovny. Je také tendence ke kombinovaným produktům, jako je kombinace penzijního a stavebního spoření (Německo: Wohn-Riester), nebo možnost úhrady (části) hypotéky či faktury za nákup domu z penzijního spoření. Podobný účel má možnost plnění při vzniku invalidity anebo prostě plnění po uplynutí 10, 12 či 15 let (tzv. výsluhová penze v českém penzijním připojištění).

Ve stávajících českých podmínkách se nabízí fúze penzijního připojištění a stavebního spoření – oba produkty jsou neúčelovým spořením: ve stavebním spoření dostává klient státní příspěvek 10 % z příspěvku účastníka jen za to, že spoří (má spořit) 6 let („vázací doba“); v penzijním připojištění (a doplňkovém penzijním spoření) je minimální doba placení příspěvku účastníka 5 let, spořit se dnes musí do dosažení věku, který je o 5 let nižší než věk potřebný pro vznik nároku na starobní důchod. V penzijním připojištění si klient může vybrat polovinu naspořené částky po 15 letech („výsluhová penze“, resp. jednorázové vyrovnání místo ní), pokud při sjednání smlouvy zatrhl tuto možnost (jež nic nestojí). Penzijní připojištění bylo možno sjednat do konce roku 2012; od 2013 bylo uzavřeno do „transformačního fondu“, s možností pokračovat v placení příspěvků u platných smluv. Koncem roku 2014 mělo smlouvu o penzijním připojištění 4,6 mil. účastníků; penzijní společnosti měly, spolu s novým doplňkovým penzijním spořením, 4,8 mil. klientů a stát v roce 2013 vyplatil na státním příspěvku 6,9 mld. Kč.

Obrázek 3: Stavební spoření se státní podporou ve světě v roce 2013 (procento populace se smlouvou o stavebním spoření)



Pramen: Wruuck (2014).

Stavební spoření vzniklo v Německu jako forma vzájemné pomoci (spolek) zájemců o financování bytové výstavby v dané lokalitě, v době bytové nouze po první světové válce. Spořitelům se přiděluje ohodnocovací číslo, vytváří se tak pořadník čekatelů na úvěr. V dnešní době je význam takového produktu zanedbatelný, pokud ovšem spoření není dotováno státem. Tak je tomu dodnes v Německu a v Rakousku, po roce 1990 byl tento produkt – se státními příspěvky – exportován do několika postkomunistických zemí, čímž mateřské soukromé stavební spořitelny získaly vysoké dividendy, generované podstatně vyššími poplatky (resp. poplatkem za uzavření smlouvy obvykle ve výši 1 % „cílové částky“, což je i více než dvojnásobek toho, co může být naspořeno), než např. v Rakousku. Relativně nejvyšší pokrytí „stavebním“ spořením je v Rakousku, kde tento produkt má asi 60 % veškerého obyvatelstva (5,3 mil. smluv koncem roku 2014) – viz též obrázek 3. Státní příspěvek v Rakousku činí 1,5 % z příspěvku účastníka, úrokové výnosy nejsou zdaněny. V Česku činí

státní příspěvek 10 % z příspěvku účastníka, úroky jsou zdaněny. Zrušení státního příspěvku na stavební spoření je výhradně politickým problémem: koncem roku 2014 bylo u nás 3,8 mil. smluv, státní příspěvek činil 4,8 mld. Kč. Na Slovensku klesá sazba státního příspěvku už třetím rokem, v roce 2015 činí 5,5 % z příspěvku účastníka, přitom se nemění maximálně možná absolutní výše roční podpory na jednu smlouvu (66,39 €), což je méně než české maximum 2 000 Kč.

České penzijní připojištění je od samého svého počátku v podstatě bankovním produktem, odmyslíme-li si fakticky bezvýznamný nárok na doživotní anuitu. Jedinou odlišností od běžných spořicíh produktů je to, že úroková sazba z úspor se stanoví po skončení roku, podle hospodářského výsledku (dnešního transformačního) fondu. Z technického hlediska lze české penzijní připojištění považovat i za univerzální životní pojištění (universal life insurance), v němž se z (korunového) účtu strhávají poplatky a připisuje roční zhodnocení (úrok). V univerzálním životním pojištění se obvykle strhávají i „poplatky“ (rizikové pojistné) za sjednaná riziková pojištění; toho české penzijní fondy v minulosti nevyužily – mohly prodávat invalidní penzi typu DB, leč stát tuto penzi diskriminoval tím, že u příspěvku na ni nebyl nárok na státní příspěvek. Ani po reformě od roku 2013 nemohou penzijní společnosti z osobních účtů klientů strhávat „úplatu za provozování penzijního připojištění prostřednictvím transformovaného fondu“; tento poplatek si penzijní společnosti strhávají z majetku v transformovaném fondu. Výše úplaty činí nejvíce

- a) 0,6 % z průměrné roční hodnoty bilanční sumy v transformovaném fondu a
- b) 15 % ze zisku vykázaného v účetní závěrce transformovaného fondu.

Počátkem roku 2015 navrhl Bezděk zvýšení celkové výše uvedených poplatků – vzhledem k poklesu výnosů desetiletých státních dluhopisů a s ohledem na garanci nezáporného ročního nominálního výnosu pro klienty penzijního připojištění. Tato garance je obecně považována za problém (Schwarz a kol., 2014), nicméně z toho ještě nevyplývá nutnost jeho jednoduchého řešení na úkor klientů. Každý jednoduchý spořicí produkt musí být výhodný pro klienty, a to i bez státního příspěvku. Pokud to soukromý sektor se svým modelem správy nezvládá, tak je to primárně jeho problém. Státní penzijní společnosti by výše uvedené sazby poplatků zjevně stačily. Obecně vzato lze diskutovat případnou reformu penzijního připojištění na systém doplňkového penzijního spoření, např. převod prostředků do povinného konzervativního fondu, kde platí maximální poplatek 0,4 % z aktiv plus 10 % ze zhodnocení. Připomeňme, že britské státní penzijní společnosti NEST „stačí“ 0,3 % z aktiv klientů plus 1,8 % z příspěvků klientů (poplatek z příspěvků má skončit po uhrazení jednorázových výdajů na založení společnosti), celkem dohromady asi 0,5 % z aktiv. V českém „druhém“ penzijním pilíři platí maximální poplatky od 0,3 % do 0,6 % z aktiv podle rizikovosti důchodových fondů, plus (kromě důchodového fondu státních dluhopisů) 10 % ze zhodnocení.

Z poznatků obecné penzijní teorie a politiky nevyplývá, že by stát měl – jakýmkoliv způsobem – dotovat soukromé penzijní spoření. Přitom nepřímou dotací soukromého penzijního spoření je již stávající osvobození finančních služeb od placení daně z přidané hodnoty (DPH) v rámci EU. Řada zemí tyto služby zdaňuje náhradní daní, vybíranou např. v Dánsku ve výši 10,9 % ze mzdových nákladů ve finančním sektoru. Osvobození finančního sektoru od DPH by mohlo být zrušeno. Stávající dánská daň z mezd by mohla být rozvinuta podle jednoho ze čtyř modelů daně z finančních aktivit /FAT/ (Nielsen, Hjerrild, 2013). FAT jako náhrada za DPH ve finančním sektoru by v Česku měla (mohla) být zavedena bez ohledu na další reformy soukromého penzijního spoření.

Státní podpora dobrovolného soukromého penzijního spoření zapadá do konzervativního sociálního modelu, a to v podobě „odložené daně z příjmů“, kdy pojistné či příspěvky na spoření se odpočítávají od základu daně z příjmů a výsledné peníze či jednorázové benefity jsou plně podrobeny dani z příjmů. Toto daňové zacházení s dobrovolným soukromým penzijním spořením je analogií zacházení s pojistným na sociální pojištění, které z poloviny platí zaměstnanec (a odpočítává se od základu daně z příjmů) a zaměstnavatel (a není zdaněno jako příjem zaměstnance). Jde o systém daňového zacházení, který bývá označován zkratkou EET: první písmeno (E = exempt) označuje daňový režim pojistného, druhé písmeno (E) značí daňový režim kapitálových výnosů úspor a třetí písmeno (T = taxed) udává daňový režim vypláceného benefitu.

Liberální a sociálně demokratický sociální modely nemají zájem o dotování, resp. podporu dobrovolného soukromého penzijního spoření, čemuž ideálně odpovídá daňové zacházení TTE, popř. ETT. Chybí zde i paralela se sociálním pojištěním: v liberálním modelu sociální pojištění není a v sociálně-demokratickém modelu je univerzální sociální pojištění, které je financováno příspěvky zaměstnavatele (s režimem ETT v případě fondového systému).

V neoliberálním sociálním modelu je podstatný výsledek: existence soukromého pojištění či spoření jako klíčového penzijního pilíře. Povinné soukromé penzijní spoření bylo vyhlášeno Světovou bankou (James a kol., 1994) jako faktický základ systému („druhý“ pilíř), dobrovolné penzijní spoření mělo být třetím penzijním pilířem. Skutečnost (neoliberálního typu) byla většinou odlišná: druhý pilíř nebyl „tvrdě“ povinný (hard compulsion), ale „jen“ „jemně“ povinný (soft compulsion) – aby se nikdo (např. chudý) nemohl vymlouvat, že se „musí“ účastnit spoření, i když na to nemá peníze či prostě nechce, např. z ideologických důvodů. Metod jemné povinnosti se používá několik: opt-out, auto-enrolment a matching contributions, včetně státních příspěvků. Využívali-li se metody jemné povinnosti, tak dobrovolné penzijní spoření v čisté podobě ztrácí systémový význam, protože je lze redukovat na spoření nad rámec systému jemné povinnosti – v praxi je to zcela zřetelné v případě státních příspěvků – účastník dostane od státu příspěvek i k příspěvku účastníka nad určenou sazbu (např. 3 % ze mzdy). Tak to funguje i u nás: státní příspěvek náleží k penzijnímu připojištění s příspěvkem účastníka od 300 Kč do 1 000 Kč měsíčně.

Český systém penzijního připojištění, doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění splňuje základní cílené "parametry" neoliberálního systému jemné povinnosti: účastníků je víc než plátců pojistného v základním veřejném „důchodovém pojištění“, intenzívně se využívá státní podpory. Jde tak vlastně o „druhý“ penzijní pilíř s tím, že hlavním problémem je roztržitost a tím i v podstatě značná bezkonceptnost tohoto druhého pilíře. Místo jednoho systému státní podpory, popř. daňového zacházení s penzijním spořením, máme několik systémů: jeden pro penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření s příspěvkem účastníka, druhý pro soukromé životní pojištění placené pojistníkem a třetí pro příspěvky zaměstnavatele na penzijní připojištění, doplňkové penzijní spoření a soukromé životní pojištění. To je absurdní systém, který je nutno sjednotit již bez zřetele na to, že bychom se měli řídit jednotnou koncepcí celého penzijního systému – vybrat si jeden ze sociálních modelů a podle tohoto reformovat i systém státní podpory. Vzhledem k tomu, že naše „důchodové pojištění“ je de facto konglomerátem rovného důchodu a univerzálního sociálního důchodového pojištění, tak by základní, modelovou variantou mělo být zrušení veškeré státní podpory penzijního připojištění, doplňkového penzijního spoření, soukromého

životního pojištění a také stavebního spoření. K výčtu lze přidat i státní podporu hypotečních a stavebních úvěrů.

Pokud by naši voliči, resp. politické strany chtěly dál provozovat státní dotace uvedených finančních produktů, tak by bylo záhodno nejen nově a jednotně formulovat státní podporu, ale i ji omezit na nový jednoduchý, v zásadě jednotný produkt penzijního spoření, v kombinaci s dosavadním stavebním spořením a s dosavadní státní podporou hypoték a úvěrů ze stavebního spoření, který bude výhodný pro klienty i bez státní podpory, a to i v podmínkách nízkých úrokových sazeb. Mohli bychom k tomu využít i infrastruktury a produktů dnešního českého druhého penzijního pilíře, který má být zrušen.

V penzijních systémech s „tvrdou“ nebo „jemně“ povinnou účastí přestává mít dobrovolné osobní penzijní spoření samostatný význam, redukuje se na pouhé zvýšení příspěvku účastníka (či třetí osoby, např. zaměstnavatele) nad povinný či základní rozsah. V jiných systémech by podoba a daňové zacházení s dobrovolným soukromým penzijním spořením měly odpovídat příslušnému sociálnímu modelu. Správní modely osobních penzí by měly odpovídat zvolenému sociálnímu modelu v dané zemi. Zásadní odchylky od těchto modelů vedou k vysokým správním a dalším nákladům, které jsou financovány klienty a státními příspěvky.

Závěry

Každý sociální model využívá nejméně dva penzijní pilíře a jejich podoba bývá dána jak obecnou charakteristikou daného modelu, tak i zvláštnostmi fungování penzijních trhů v daném systému či státě, včetně systému státní regulace a míry dobývání renty ze strany penzijního sektoru. Liberální penzijní model je z hlediska správy velmi jednoduchý – solidární pilíř je součástí veřejné správy a tento správní model je spojen s velmi nízkými náklady, což představuje zásadní benchmark pro jiné správní modely. Liberální model ve své klasické podobě předpokládá hladké fungování finančních institucí, především životních pojišťoven poskytujících soukromé důchodové pojištění.

Model veřejné penzijní správy je v zásadě plně funkční. Snahy o privatizaci sociálního důchodového pojištění byly vedeny snahou o změnu sociálního modelu, o přechod k neoliberálnímu modelu. Praktické zkušenosti s neoliberálními reformami vedly v řadě zemí nejen k posílení veřejných penzijních pilířů (např. solidární pilíř v Chile), ale i k využívání veřejných pojišťoven ve „druhém“ penzijním pilíři. Nejde přitom jen o nízké správní náklady velkých veřejných penzijních institucí, ale i o respektování chování účastníků.

Klasický správní model životního pojištění nabízí uspokojení všech pojistných potřeb osob a rodin, podle individuálních potřeb. V praxi se ovšem vyskytují zásadní problémy, které mají povahu selhání trhů. Nejvýrazněji se to projevuje na anuitních trzích, které mají v celé řadě zemí marginální význam. Prodejní sítě jsou zásadní bariérou pro vstup na trh životního pojištění v dané zemi. Státní podpora produktů životního pojištění je v těchto podmínkách zejména nástrojem dobývání renty. Pomoci zde může zásadní státní regulace, např. v podobě zákazu provizí poskytovaných pojišťovnami, omezení státní podpory na jednoduché a nízkonákladové spořicí produkty apod.; výsledkem je ale již jiný správní model.

Zaměstnanecké penze se prosadily ve většině západních zemí, především s konzervativním sociálním modelem. V klasickém správním modelu zaměstnaneckých penzí je zaměstnavatel sponzorem a garantem dávkově definované penze, spravované vedením v zájmu

zaměstnanců. Tento správní model byl v řadě zemí výrazně modifikován outsourcingem investování a běžné správy do soukromého finančního sektoru, přechodem k příspěvkově definovanému penzijnímu spoření a transformací na penze spojené s pracovním místem (workplace pensions), kde zaměstnavatel platí příspěvek a poskytuje základní informace zaměstnancům, kteří mají možnost využít externích poskytovatelů penzijního spoření. Tyto transformace mohou vyústit až v systém osobních penzí typu soft compulsion (jemná povinnost), patřící do neoliberálního sociálního modelu. Součástí intenzivní státní regulace může být navíc i nízkonákladová státní penzijní společnost.

Model povinného soukromého penzijního spoření byl konstruován pro hlavní pilíř neoliberálního penzijního modelu. V praxi příslušných zemí zcela převážily „jemně“ povinné metody: opt-out, auto-enrolment, matching contributions zaměstnavateli (příspěvek zaměstnavatele podmíněný příspěvkem zaměstnance) a státní podpora k příspěvku účastníka. Součástí tohoto správního modelu je i další intenzivní státní regulace, cílená ke snížení jinak vysokých nákladů a marží soukromých penzijních společností.

Dobrovolné soukromé penzijní spoření a pojištění bez státní podpory zapadá do liberálního sociálního modelu i do sociálně-demokratického sociálního modelu. Vzhledem k existenci správního modelu životního pojištění má samostatný designový význam pouze nízkonákladové osobní penzijní spoření se státní podporou pro většinu výdělečně činných osob, čili vlastně „jemně“ povinný systém. Český systém paralelní existence penzijního připojištění, doplňkového penzijního spoření, soukromého životního pojištění a stavebního spoření je chaotickým a netransparentním systémem „jemně“ povinného typu, umožňujícím značné dobývání renty finančním sektorem.

Rozlišujeme čtyři hlavní správní modely důchodového pojištění a spoření: dva z nich jsou kolektivními penzijními systémy, které poskytují důchody (pokud jsou annuity dostatečně vysoké): veřejné a zaměstnanecké penze. Další dva jsou v zásadě pouze soukromým důchodovým spořením, v důsledku selhání soukromých anuitních trhů. Systémy veřejných důchodů a povinného soukromého důchodového spoření kladou samozřejmě důraz na „tvrdou“ povinnost systému. Systémy zaměstnaneckých důchodů a dobrovolného soukromého důchodového spoření zase využívají „měkké“ povinnosti k dosažení významného zapojení potenciálních klientů. Tuto zjednodušenou typologii správních modelů představuje obrázek 4.

Obrázek 4: Typologie správních modelů důchodového pojištění a spoření

		<i>Jemná povinnost</i>			
<i>Soukromé</i>		Dobrovolné spoření		Zaměstnanecké penze	<i>Kolektivní</i>
		Povinné spoření		Veřejné penze	
		<i>Tvrdá povinnost</i>			

Pramen: vlastní zpracování

Odvolávky

- BEVERIDGE, W.** (1942) *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.
- BLAKE, D.** (2014) *On the Disclosure of the Costs of Investment Management*. Discussion Paper PI-1407. London: Pensions Institute, Cass Business School. Available at: <http://www.pensions-institute.org/workingpapers/wp1407.pdf> [Access 2015-03-15].
- BLAKE, D.** (2014) *The consequences of not having to buy an annuity*. Discussion Paper PI-1409. London: The Pensions Institute, 2014. Available at: <http://www.pensions-institute.org/workingpapers/wp1409.pdf> [Access 2015-03-15].
- BOVENBERG, L., EWIJK, C. van** (2012). *The Future of Multi-Pillar Pension Systems*. CESifo DICE Report, vol. 10, no. 4, pp. 16-20. Munich: Ifo Institute. Available at: <https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=19073289> [Access 15 March 2015].
- CASEY, B., WHITESIDE, N.** (2014) *Untangling the pensions web we've woven*. Parliamentary Brief. Available at: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/sociology/staff/academicstaff/n_whiteside/whiteside_webwoven.pdf [Access 15 March 2015].
- CIPRA, T.** (2012) *Penze: Kvatitativní přístup*. Praha: Ekopress.
- CONDE-RUIZ, J. I., GONZALEZ, C. I.** (2014) *From Bismarck to Beveridge: The Other Pension Reform in Spain*. Banco de Espana Working Paper No. 1417. Madrid: Banco de Espana. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2469659 [Access 15 March 2015].
- ČP** (2014) Předšmluvní informace k životnímu pojištění Můj život. Platnost od 1. 1. 2014. Available at: <http://www.ceskapojistovna.cz/documents/10262/50021/muj-zivot-pp.pdf> [Access 15 March 2015].
- ČNB** (2014) Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem v roce 2013. Praha: ČNB. Available at: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/souhrnne_informace_fin_trhy/zpravy_o_vykonu_dohledu/download/dnft_2013_cz.pdf [Access 15 March 2015].
- D'ADDIO, A. C., SEISDEDOS, J., WHITEHOUSE, E. R.** (2009) *Investment Risk and Pensions: Measuring Uncertainty in Returns*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 70. Paris: OECD Publishing. Available from: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5ksgq0zb31xx.pdf?expires=1388514160&id=id&accname=guest&checksum=227CD7F92663DD9531446B11F4D85B32> [Access 15 March 2015].
- DUCHÁČKOVÁ, E., DAÑHEL, J. et al.** (2012) *Pojistné trhy. Změny v postavení pojištnictví v globální éře*. Praha: Professional Publishing.
- EHNSSON, G.** (ed.) (2014) *Orange report*. Annual Report of the Swedish Pension System 2013. Stockholm: Swedish Pensions Agency. <http://secure.pensionsmyndigheten.se/download/18.5b66e3d21466213d95937aa5/1404712314199/Orange+Report+2013+english.pdf> [Access 15 March 2015].
- ESPING-ANDERSEN, G.** (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G.** (1996). After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: **ESPING-ANDERSEN, G.** (ed.) (1996) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: SAGE Publications.

- HARRISON, D.** (2012) *Treating DC members fairly in retirement?* London: NAPF and Pensions Institute. <http://pensions-institute.org/reports/TreatingDCMembersFairly.pdf>. [Access 15 March 2015].
- HUJO, K.** (2014) *Reforming Pensions in Developing and Transition Countries*. New York: United Nations. <http://www.palgraveconnect.com/pc/doi/10.1057/9781137396112.0001> [Access 15 March 2015].
- ICI** (2014) *2014 Investment Company Fact Book. A Review of Trends and Activities in the U.S. Investment Company Industry*. 54th edition. Washington: Investment Company Institute. http://www.ici.org/pdf/2014_factbook.pdf [Access 15 March 2015].
- JAMES, E. et al.** (1994). *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
- JAMES, E., VITTAS, D.** (2000) *Annuity Markets in Comparative Perspective: Do Consumers Get Their Money's Worth?* Policy Research Paper 2493. Development Research Group. New York: The World Bank. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2493> [Access 15 March 2015].
- NIELSEN, H. M., HJERRILD, B.** (2013) *Taxation of the Financial Sector in Denmark*. Stockholm: Nordisk Skattevidenskabeligt Forskningsrad. https://www.djoef-forlag.dk/sites/ntj/files/2013/2013_10.pdf [Access 15 March 2015].
- OECD** (2013) *Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OSBORNE, G.** (2014) *Freedom and Choice in Pensions: Government Response to the Consultation*. London: HM Treasury. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332714/pensions_response_online.pdf [Access 15 March 2015].
- PALME, M., SVENSSON, I.** (1999) Social Security, Occupational Pensions, and Retirement in Sweden. In: **GRUBER, J., WISE, D. A.** (eds.) (1999) *Social Security and Retirement around the World*. National Bureau of Economic Research. University of Chicago Press. <http://papers.nber.org/books/grub99-1> [Access 15 March 2015].
- PARLIAMENT** (2013) *Improving Governance and Best Practice in Workplace Pensions*. Vol. 1. House of Commons: Work and Pensions Committee. London: The Stationery Office. <https://books.google.cz/books?id=0gghhXjqSUC&pg=PA25&lpg=PA25&dq=Treating+DC+Members+Fairly+in+Retirement&source=bl&ots=vzEOPURNDV&sig=TENUzKAasT6MyOrFXGkp8vYJQQ&hl=cs&sa=X&ei=4D5VODEKoe8ygPV6oKwBQ&ved=0CFQQ6AEwBw#v=onepage&q=Treating%20DC%20Members%20Fairly%20in%20Retirement&f=false> [Access 15 March 2015].
- PIÑERA, J.** (2001) *Liberating Workers. The World Pension Revolution*. Cato's Letter No. 15. Washington: Cato Institute. <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/cl-15.pdf> [Access 15 March 2015].
- ROSEN, H. S., GAYER, T.** (2008) *Public Finance*. 8th edition. Boston: McGraw-Hill, Irwin.
- SEELY, A.** (2013). *National Insurance contributions: an introduction*. House of Commons Library. <http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn04517.pdf> [Access 15 March 2015].
- SCHWARZ, A., ARIAS, O. S. et al.** (2014) *The Inverting Pyramid. Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Washington: The World Bank.
- SPC** (2008) *Privately Managed Funded Pension Provision and Their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions*. Report by the Social Protection Committee. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/ [Access 15 March 2015].

St JOHN, S. (2009). *The annuities market in New Zealand*. Report prepared for the Ministry of Economic Development. The University of Auckland. Retirement Policy and Research Centre. <http://docs.business.auckland.ac.nz/Doc/The-annuities-market-in-New-Zealand-prepared-for-the-Ministry-of-Economic-Development.pdf> [Access 15 March 2015].

VAN PARIJS, P. (2004) Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. *Politics and Society*, Vol. 32, No. 1.

WHITEHOUSE, E. (2014) *Civil service pension schemes. Options for reform*. World Bank Core Course on Pensions. Presentation. Washington: The World Bank. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/pensions/3.%20Whitehouse_Civil%20servants%20DC%202014.pdf [Access 15 March 2015].

WRUUCK, P. (2014) *Bausparen: Prevalence in Europe*. https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000346084/Bausparen%3A+Prevalence+in+Europe.PDF [Access 15 March 2015].

Contact address

Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.

University of Finance and Administration / Vysoká škola finanční a správní

Head of CESTA (Center of Economic Studies and Analyses) / vedoucí oddělení CESTA (Centrum pro ekonomické studie a analýzy)

(jaroslav.vostatek@vsfs.cz)