

Zvyšování českých starobních důchodů: jak dál?

Jaroslav Vostatek

Abstrakt

České „důchodové pojištění“ je převážně Beveridgovským penzijním systémem. Před šesti lety český ústavní soud usoudil, že „důchodové pojištění“ má být aspoň převážně Bismarckovským systémem a zrušil redukční hranice a koeficienty, používané k zásadnímu krácení vazby starobních důchodů na výdělky pojištěnců, u tzv. procentní výměry důchodů. Vláda pak pouze zrušila druhou redukční hranici, což vedlo k dílčímu snížení míry solidarity, a parametrizovala tzv. základní výměru důchodů na 9 % průměrné celostátní mzdy. Tím se jednak zkomplikovala konstrukce zvyšování penzí a současně se otevřela možnost i poměrně jednoduché důchodové reformy, při níž by se vytvořily dva standardní penzijní pilíře: jeden solidární a druhý pojistný, s důchodem závislým na výdělcích. Transparentní a srozumitelné zvyšování důchodů předpokládá racionalizaci českých veřejných penzí.

Úvod

Od roku 2015 opět platí u nás schéma zvyšování státních důchodů, podle něhož se do těchto důchodů plně promítá index růstu spotřebitelských cen a jednou třetinou i index růstu reálných mezd. Celá úprava je však poměrně složitá, protože se – zcela odlišným způsobem – indexují obě složky státního důchodu: jejich „základní výměra“ a „procentní výměra“. Zatímco do roku 2012 mohly vlády při zvyšování důchodů poněkud měnit celkovou relaci základní a procentní výměry důchodů (což se nezdá být systémové), od „malé“ důchodové reformy je základní výměra důchodů zákonem parametrizována na 9 % všeobecného vyměřovacího základu, resp. průměrné celostátní mzdy (PM), takže jediným úkolem vlády při každoročním zvyšování důchodů je zde schválit správnost výpočtu 9 % PM. Dnešní výpočet zvýšení procentní výměry důchodu je za nové situace poněkud krkolomný, protože index zvýšení procentní výměry se stanoví tak, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu odpovídal zvýšení průměrného starobního důchodu, stanovenému ve výši součtu růstu cen a jedné třetiny růstu reálné mzdy. Lze si dokonce představit, že tyto rovnice nemusí vždy mít řešení. „Naštěstí“ pro rok 2015 bylo novelou zákona stanoveno, že zvýšení musí u průměrného starobního důchodu dosáhnout nejméně 1,8 %. Jedním z cílů tohoto příspěvku je analyzovat systémovost zvyšování základní výměry a procentní výměry důchodu s tím, že tato analýza nutně směřuje k analýze systémovosti i samotné existence obou těchto „výměr“ důchodů.

Problematikou zvyšování důchodů se zabývá Odborná komise pro důchodovou reformu (OKDR). Cílem č. 2 této komise je „navrhnout takovou podobu valorizačního mechanismu, který zajistí úměrnou a důstojnou výši důchodu po celou dobu jeho výplaty“ s tím, že „tento úkol souvisí s obecnější oblastí zajištění přiměřených a důstojných důchodů... Významná je také role valorizace pro ochranu před rizikem chudoby a pro zajištění garance minimálního příjmu ve stáří.“ (Mandát, 2015). Tyto formulace naznačují snahu výrazněji zvyšovat české státní důchody formou indexace již vyplácených důchodů. Odpovídající analýza přiměřenosti

českých důchodů však zatím nebyla zpracována; v diskusích pracovního týmu bývá argumentováno především hrozícím zvýšením procenta důchodců s příjmy pod úrovní 60 % ekvivalizovaného příjmového mediánu (hranice ohrožení příjmovou chudobou, používaná v EU) v příštích desetiletích; nicméně skutečností je, že v mezinárodním srovnání – z tohoto hlediska – je podíl důchodců pod touto hranicí v Česku jeden z nejnižších v rámci OECD. Plénum OKDR v červnu 2016 projednalo dva návrhy na „vylepšení“ indexu zvýšení průměrného starobního důchodu:

1. místo indexu spotřebitelských cen použít index životních nákladů důchodců, bude-li v daném roce vyšší;
2. místo součtu růstu cen a jedné třetiny růstu reálné mzdy použít součet růstu spotřebitelských cen a jedné poloviny růstu reálné mzdy.

Ani jeden z návrhů nebyl přijat, (možná) také v důsledku relativně nízké účasti členů OKDR s hlasovacím právem. Autor tohoto příspěvku se u prvního návrhu zdržel hlasování jednak z důvodu nesystémovosti zvyšování základní výměry a procentní výměry důchodů a jednak z důvodu, že návrh (dále) komplikuje způsob výpočtu. Vadou druhého návrhu je vedle téže nesystémovosti to, že zvyšuje indexaci v zásadě jen na základě přání navrhovatelů, bez analýzy fiskálních a dalších dopadů; podobné návrhy by měly být součástí celkové koncepce (třeba jen dílčí) důchodové reformy. Z těchto důvodů jsem hlasoval proti druhému návrhu.

Indexace důchodů je typickou problematikou, kde se v demokratických zemích uplatňuje veřejná volba – a ta by měla vycházet ze znalosti širších souvislostí penzijního i celého sociálního systému, zde konkrétně dnešní České republiky. Cílem příspěvku je – z tohoto pohledu – formulovat prostor pro indexaci vyplácených starobních důchodů a předpoklady pro její racionální využívání v dnešních českých specifických podmínkách.

V podstatě paralelně s návrhy na úpravu indexace důchodů uvedeného druhu byl témuž pracovnímu týmu Radou seniorů ČR předložen návrh na zavedení institutu minimálního starobního důchodu ve výši 8 500 Kč měsíčně (v podmínkách roku 2015), který by měl být též každoročně indexován.

Základní výměra a procentní výměra důchodů: české specifikum

Samostatná Česká republika prodělala významnou důchodovou reformu od roku 1996, veřejný penzijní pilíř je od této reformy označován jako „důchodové pojištění“, nejspíše proto, že jsme tehdy již tři roky měli pojistné na důchodové pojištění. Při daňové reformě (1993) totiž bylo zavedeno pojistné na důchodové pojištění jako součást pojistného na sociální zabezpečení; autoři daňové reformy zjevně předpokládali zavedení uceleného systému sociálního pojištění Bismarckovského typu, s dávkami závislými na výdělku, odděleného od státního rozpočtu. Jedinou odchylkou od modelu sociálního pojištění tohoto typu bylo rozdělení placení pojistného sociálního pojištění mezi zaměstnance a zaměstnavatele v poměru 6,5:21,5 – což vyplynulo z předchozích mzdových a daňových relací, nikoliv z Bismarckovského modelu (kde je obvykle poměr 50:50).

K následnému zavedení uceleného modelu sociálního důchodového pojištění u nás nikdy nedošlo, důchody byly a jsou – od počátku 50. let – u nás financovány ze státního rozpočtu a „obnovené“ pojistné na důchodové pojištění je v podstatě důchodovou daní, která je zbytečná – ze systémového hlediska. Ani v rámci státního rozpočtu neexistuje „důchodový účet“, který by jakkoliv reguloval výdaje státního rozpočtu na důchody podle vývoje

vybraného „pojistného“ na důchodové pojištění (MF, 2012). Důchody poskytované podle zákona o důchodovém pojištění jsou státními důchody, jedná se o (největší) veřejný výdajový program – se všemi možnými výhodami i nevýhodami tohoto uspořádání. Praktickým důsledkem tohoto stavu je, že výdaje státního rozpočtu na státní důchody jsou sice mandatorními výdaji státu, lze je ovšem měnit (nově vyhlášovat) každý rok třeba i v rámci zákona o státním rozpočtu. V případě hrozby vzniku nadměrného schodku státního rozpočtu tak může dojít – v závislosti na politice vlády – i ke snížení výdajů na důchody; pokud by k této situaci mělo dojít, tak „první na ráně“ nejspíše bude (každoroční) indexace důchodů. Tak tomu občas bývá v zemích s podobným systémem státních důchodů, tak to známe i u nás z uplynulých let. I když v dané zemi platí pravidla automatické indexace, např. podle vývoje cen, může dojít k jejich suspendování v daném fiskálním roce.

Alternativou k systému státních důchodů, financovaných ze státního rozpočtu, jsou systémy sociálního důchodového pojištění, pro jejichž financování platí samostatná pravidla, relativně nezávislá na vládě a její fiskální politice v daném roce. V řadě zemí s Bismarckovským sociálním důchodovým pojištěním jsou tyto systémy částečně dotovány ze státního rozpočtu a mohou tak nastat situace obdobné jako v zemích se státními důchody. V některých zemích je však systém univerzálního sociálního starobního pojištění v podstatě důsledně oddělen od státního rozpočtu a v případě vzniku krizových situací je přesně (zákonem) stanoveno, jak bude náhlý nedostatek příjmů z pojistného promítnut do valorizace důchodových nároků (na účtech klientů) a do indexace vyplácených důchodů. Švédský automatický „vyrovňovací mechanismus“ tohoto druhu využívá (musí využívat) rezervního fondu.

Reálná hodnota průměrného starobního důchodu u nás v první polovině 90. let klesla o 20-25 %. Po důchodové reformě 1996 pak dochází k jejímu pozvolnému zvyšování. Konstrukce důchodů doznala tehdy mnoha změn. Všechny důchody mají od roku 1996 dvě části: jednotnou „základní výměru“ důchodu a na předchozích výdělcích částečně závislou „procentní výměru“ důchodu.

Základní výměra vznikla transformací z dřívějšího státního vyrovňovacího příspěvku, zavedeného v roce 1990 jako částečná kompenzace zvýšení spotřebitelských cen v důsledku zrušení dotací maloobchodních cen (záporné daně z obratu). Procentní výměra starobního důchodu převzala předchozí techniku krácení vyšších výdělků při výpočtu osobního vyměřovacího základu, uplatnila ji však podstatně intenzivněji směrem k nivelizaci důchodů, ve srovnání s rokem 1989. Zatímco dříve byl redukován výdělek zaměstnance od hranice na úrovni 75 % PM, od roku 1996 platila první redukční hranice 5 000 Kč, což bylo asi 52 % PM. Druhá redukční hranice byla v roce 1989 na úrovni 181 % PM, od roku 1996 10 000 Kč, tj. asi 103 % PM. Redukční koeficienty byly přitom téměř stejné – do první hranice bez redukce, pak se zápočet výdělku přes první redukční hranici prováděl ve výši jedné třetiny (1989), resp. 30 % (od 1996) a nad druhou redukční hranici byla redukce na pouhých 10 % výdělku pojištěnce v obou uvedených letech.

Systém redukčních hranic a navazujících redukčních koeficientů, platných u nás od roku 1996 při výpočtu procentní výměry starobního důchodu, vykazuje významnou podobnost s veřejným penzijním systémem USA. V USA se zde využívají podobné redukční hranice a koeficienty. První redukční hranice je v USA stanovena na úrovni asi 22 % PM, druhá redukční hranice asi 132 % a třetí hranice 256 % PM. Do první hranice se přitom pro účely výpočtu důchodů započítává 90 % výdělku, od této hranice výše pak 32 % a nad druhou hranici 15 % výdělku. Zápočtové koeficienty v USA a od roku 1996 v Česku si tak jsou velmi blízké. Největší odlišností byla zhruba poloviční úroveň první redukční hranice v USA.

Americký systém veřejných penzí je Beveridgeovského typu, s výhradním či převažujícím rovným důchodem. Téhož typu je i české „důchodové pojištění“.

Ústavní soud ČR vydal v roce 2010 náleží, který doslova konstatuje: Složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná (Ústavní soud, 2010). Tehdejší redukční hranice a zápočtové koeficienty ústavní soud vyhodnotil jako protiústavní, neboť ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému negarantují dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení (podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a vedou k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami důchodových pojištěnců. Z tohoto důvodu soud zrušil § 15 zákona o důchodovém pojištění, v němž byly redukční hranice a redukční koeficienty obsaženy, a to k 30. 9. 2011.

Hodnoceno z pohledu penzijní teorie a politiky lze konstatovat, že ústavní soud vycházel z názvu a z terminologie zákona o důchodovém pojištění. Nazývá-li se něco pojištěním, tak by se mělo jednat o pojištění, v daném případě o sociální důchodové pojištění. To znamená, že důchod by měl být – a to zásadním způsobem – závislý na zaplaceném pojistném, popř. aspoň na výdělčích, z nichž se důchod vypočítává. Z pohledu penzijní teorie a politiky by adekvátním řešením bylo rozdělení českých státních penzí na dva penzijní pilíře: na rovný důchod a na sociální důchodové pojištění, vyčleněné ze státního rozpočtu.

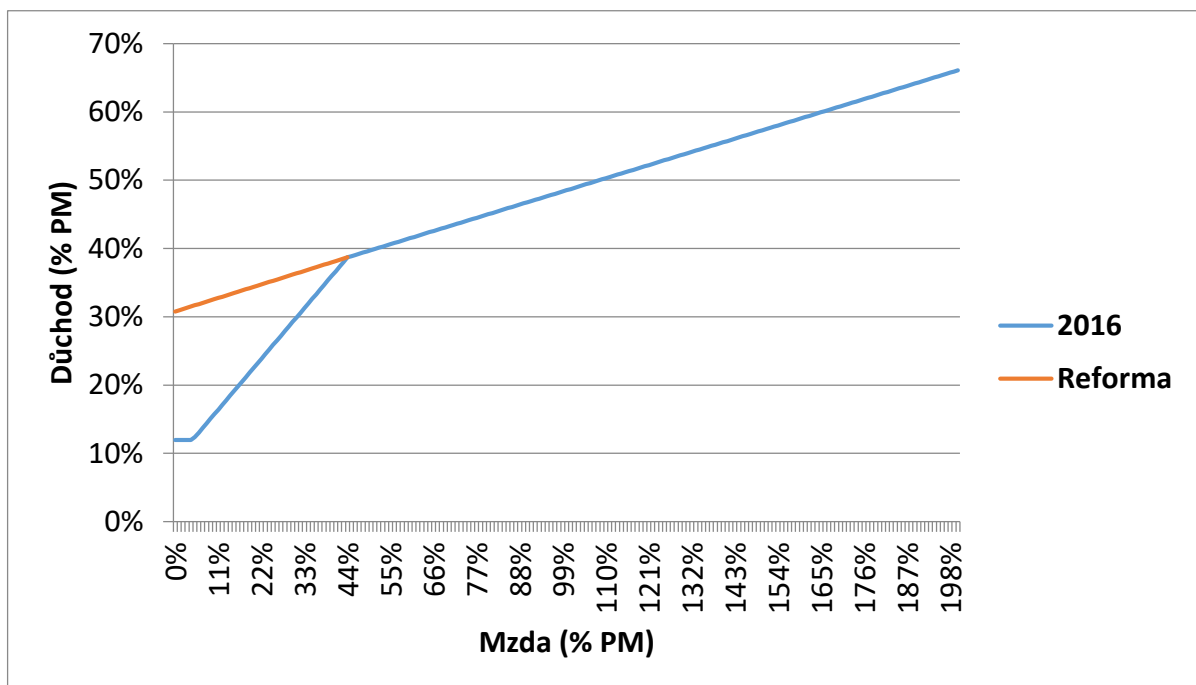
Tehdejší česká vláda se rozhodla nikoliv pro zásadní důchodovou reformu, ale pro změnu několika parametrů stávajícího „důchodového pojištění“. Tak došlo k „malé“ důchodové reformě, při níž byly obnoveny redukční hranice a navazující redukční koeficienty; tyto parametry byly nově stanoveny tak, aby došlo k jistému posílení principu ekvivalence mezi výší důchodů a výdělků. Vláda tak učinila nerada („vynucený krok“), protože jí byla bližší opačná politika – postupný přechod na rovný důchod, např. na úrovni 6 500 Kč. Z hlediska penzijní teorie a politiky je plně legitimní navrhopvat (a s využitím mechanismu veřejné volby prosadit) rovný státní důchod jako jediný veřejný systém státních penzí, nebo jako jeden ze dvou veřejných penzijních pilířů.

Při malé důchodové reformě došlo v podstatě ke zrušení druhé redukční hranice, resp. druhá redukční hranice se více než ztrojnásobila: ze 109 % PM v roce 2010 na 400 PM v roce 2015, a navíc splynula s výdělkovým stropem 400 % PM. Klíčovým parametrem pro závislost penze na výdělku je tak již jen první redukční hranice, která byla nově i parametrizována, na 44 % PM. Výdělek nad tuto hranici se při kalkulaci procentní výměry starobního důchodu započítává (pouze) 26 %, do této hranice 100 %. První redukční hranice s nízkými parametry (výše 44 % PM a zápočet 26 % nad 44 % PM) je tak i nadále rozhodující skutečností pro charakteristiku českého „důchodového pojištění“ jako převážně nepojistného systému Beveridgeovského typu. Procentní výměra důchodů je po malé důchodové reformě poněkud více transparentní a srozumitelná – díky faktickému odstranění jedné redukční hranice. K zásadní reformě však v tomto ohledu nedošlo, náleží ústavního soudu nebyl důsledně respektován.

Česká základní výměra se sazbou 9 % PM je ve světě raritou. Víme, jak vznikla – ze státního vyrovnávacího příspěvku; již téměř 20 let ale existuje (jen) ze setrvačnosti. 2 440 Kč měsíčně (v roce 2016) je významná částka pro důchodce, nestačí však ani na obživu. Životní minimum samostatně žijící osoby je vyšší: 3 410 Kč měsíčně. Základní výměra by se z tohoto pohledu měla buďto podstatně zvýšit, nebo zrušit – v závislosti na veřejné volbě.

Základní výměra důchodů není srovnatelná se základními částkami důchodu v dřívějších dělnických systémech důchodového pojištění. Podstatný rozdíl mezi nimi je v tom, že základní částka (v dané výši) se při výpočtu důchodu v dělnickém pojištění sečetla s „procentní částkou“ důchodu (závislou na výdělku, samozřejmě bez redukcí) do celkové, nedělitelné výše důchodu; vyměřený důchod byl indexován jako celek. I u nás bychom dnes mohli zrušit „samostatnou existenci“ základní výměry důchodu – dokonce se lze ptát, proč jsme to již dávno neudělali, proč s touto „výměrou“ důchodu stále zacházíme jako s drahotným přídatkem – po 20 letech od roku 1996! Drahotní přídatek měl být již od roku 1996 tak či onak integrován do výše důchodů, např. mohl být promítnut do redukčních hranic a koeficientů. Když k této integraci dodnes nedošlo – tak bychom ji měli případně uskutečnit nyní. Mohlo by se přitom jednat o „pouhou“ parametrickou reformu stávajícího dávkově definovaného systému. Zjednodušila by se tím i indexace českých státních důchodů, její srozumitelnost.

Obrázek 1: Možná rekonstrukce celkové výměry důchodu



Zdroj: autor

Alternativou k integraci dnešní základní výměry starobního důchodu (dřívějšího drahotního přídatku) ve výši 9 % PM je její podstatné zvýšení na úroveň smysluplného rovného důchodu, tj. na aspoň 20 % PM. Taková parametrická reforma je dnes u nás poměrně snadno realizovatelná – po provedené malé důchodové reformě, když byla v zásadě zrušena druhá redukční hranice. Přitom lze vyjít z výpočtu důchodů u výdělků přesahujících první redukční hranici: sazbu procentní výměry 1,5 % za rok pojištění vynásobíme první redukční sazbou 26 % a dostaneme: $1,5 \cdot 0,26 = 0,39$ %. Pokud tuto sazbu 0,39 % aplikujeme i na výdělky do první redukční hranice, vyjde nám, že základní výměru musíme zvýšit na cca 30 % PM (viz obr. 1). Nastolený problém (smysluplné úpravy výpočtu základní výměry a procentní výměry starobního důchodu) je takto vyřešen jednoduchou parametrickou reformou, při níž jsme podstatně zvýšili základní výměru a odstranili redukční hranice. Na této reformě by vydělali příjemci nízkých důchodů (resp. přesněji účastníci systému s osobním vyměřovacím základem do výše 44 % PM). Zastánci „důstojných“ důchodů by byli jistě spokojeni.

Podmínky pro přiznání starobních důchodů by se přitom neměny. Návazně na tuto parametrickou reformu lze zrušit minimální výši procentní výměry důchodu (770 Kč měsíčně) a přiměřeně upravit konstrukci příspěvku na bydlení pro starobní důchodce. 30 % PM v podmínkách roku 2016 je cca 8 100 Kč (2015: cca 7 990 Kč), což představuje 79 % hranice rizika chudoby jednotlivce (10 220 Kč v prosinci 2015); u dvojice důchodců se již dostáváme na cca 105 % téže hranice pro dvojici.

Při uvedených výsledcích racionalizace dnešní základní výměry a procentní výměry důchodu se samozřejmě nabízí důsledné systémové řešení v souladu s mezinárodní penzijní teorií a politikou: vyčlenění základní výměry starobního důchodu z českého „důchodového pojištění“ do samostatného, solidárního penzijního pilíře: transformace základní výměry starobního důchodu na rovný důchod pro všechny rezidenty ve výši cca 30 % PM. „Zbytkové“ univerzální sociální důchodové pojištění pak bude poskytovat důchod ve výši 0,39 % za každý rok pojištění. Tato úvaha již překračuje rámec tohoto příspěvku, je však v souladu s dnešní mezinárodní teorií a politikou.

Uvedená transformace základní výměry důchodu na rovný důchod cca 30 % PM pro všechny starobní důchodce či dokonce pro všechny rezidenty (s patřičnou délkou pobytu či placení daní u nás) jsou koncipovány tak, aby se principiálně neměnila míra solidarity v dosavadním základním penzijním pilíři, v jeho kombinaci s příspěvkem na bydlení a příspěvkem na živobytí. Veřejnou volbou lze uvedené parametry modifikovat oběma možnými směry: posílením či naopak snížením rozsahu solidarity, resp. pojistného principu ekvivalence.

Indexace penzí

Konstrukce zvyšování již vyplácených starobních důchodů by měla či mohla navazovat na celkovou koncepci a konstrukci daného penzijního pilíře. V solidárním penzijním pilíři se nabízí vazba na průměrný celostátní výdělek (PM), nebo na jiný ukazatel životní úrovně. V pilíři typu sociálního důchodového pojištění mnoho závisí již na primární kalkulaci důchodu, např. v dávkově definovaném systému se původně vycházelo z „finálních“ výdělků, dnes je tendence vypočítávat důchod z celoživotních výdělků – přitom se dřívější výděly obvykle valorizují na aktuální mzdovou úroveň v době výpočtu důchodu (resp. v kalendářním roce předcházejícím přiznání důchodu). Autoři speciální studie o indexování penzí došli „s rizikem přílišného zjednodušení“ k závěru, že

- důchody z druhého pilíře (myslí se tím sociální pojištění), které směřují k náhradě příjmů, by mohly být indexovány podle cen;
- důchody z prvního pilíře (solidární systémy) by měly být indexovány podle ukazatelů typu mezd nebo HDP na hlavu (Piggott a Sane, 2009).

Tyto koncepce v zemích OECD převažují, nicméně je nelze jednoduše přejímat. Každý autor zdůrazňuje, že indexace důchodů je jen jednou ze složek daného penzijního systému. Totéž platí i pro reformy, ať již parametrické či paradigmatické, i zde by indexace penzí měla „zapadat“ do koncepce reformy. Příkladem takto koncipované reformy je Velká Británie, kde v rámci přechodu na nový státní důchod byl dosavadní základní státní důchod indexován v letech 2011–2016 každoročně o nejvyšší ze tří hodnot: růst mezd, růst cen, 2,5 %. Nový britský státní důchod, poskytovaný od 6. dubna 2016 (nový fiskální rok), je na úrovni 21 % hrubého PM, resp. 26-27 % čistého PM.

Americké veřejné penze, které jsou výrazně Beveridgeovského typu, jsou automaticky zvyšovány indexem životních nákladů důchodců. Valorizace výdělků využívá mzdového indexu.

V Německu je nejvýznamnějším segmentem důchodového zabezpečení tzv. bodový systém sociálního pojištění, poskytovaný pojišťovnou Deutsche Rentenversicherung. Bodový systém, zavedený od roku 1992, integroval valorizaci výdělků a indexaci vyplácených důchodů („dynamizace důchodů“): pojištěnci placením pojistného získávají body – v závislosti na výdělku v daném roce; je-li např. výdělek pojištěnce roven 92 % celostátního průměrného výdělku (všeobecného vyměřovacího základu) v daném roce, připíše se mu na jeho konto 0,92 bodu. Výše starobního důchodu pojištěnce v daném roce (vždy od července) je dána součinem těchto dvou hodnot:

- počet bodů, které pojištěnec „nasbíral“ v době pojištění,
- hodnota penzijního bodu, která je stanovena zákonem (modelově podle vzorce).

Reformou od roku 2002 v Německu zavedli redukční koeficienty, které redukuje valorizaci bodu o 25 % a vytvářejí „prostor“ pro soukromé důchodové pojištění se sazbou 4 % ze mzdy; od roku 2005 ještě přibyl „stabilizační faktor“ a také „ochranná doložka“, podle níž nemůže klesnout nominální hodnota bodu. Fakticky tak došlo ke zrušení plné valorizace důchodů podle růstu výdělků a vláda zvyšuje hodnotu penzijního bodu podle svých aktuálních možností a priorit.

Modelovou výhodou bodového systému je integrace valorizace výdělků a indexace přiznaných důchodů a vysoká transparentnost systému. Ve většině zemí OECD s dávkově definovaným systémem se dělá stoprocentní valorizace výdělků pojištěnců pro účely výpočtu důchodu a kombinovaná indexace vyplácených důchodů podle vývoje spotřebitelských cen a průměrných celostátních výdělků. Valorizace a indexace podle vývoje mezd – ve vztahu ke generační smlouvě – znamená, že ekonomicky aktivní generace se plně „dělí“ o růst životní úrovně s generací důchodců. Aktuální plátcí pojistného by se takto „dělit“ nemuseli – mohli by razit tezi, že důchody by měly odpovídat mzdové úrovni v době placení pojistného: valorizace i indexace by se mohla provádět pouze podle vývoje spotřebitelských cen (popř. podle vývoje životních nákladů důchodců). Obecně řečeno, rozhodnutí je věcí veřejné volby.

V ideálním bodovém systému sociálního důchodového pojištění by valorizace i indexace měla být prováděna podle vývoje nominálního průměrného celostátního výdělku. Pro důchodce je to nejštedřejší varianta – z tohoto pohledu by šlo o ideální a transparentní dávkově definovaný systém. Takový systém si ovšem ani Německo nemůže dovolit – již s ohledem na demografický vývoj. Průběžný systém je navíc velmi citlivý na ekonomický vývoj, který se bezprostředně promítá v jeho příjmech a z tohoto pohledu je nutné či účelné mít rezervní fond průběžného systému, popř. obecnější státní fond (jako např. v Norsku).

Švýcarský systém indexace veřejných důchodů je známý tím, že se v poměru 50:50 kombinují cenový index a index růstu nominálního průměrného výdělku; tato indexace se provádí jednou za dva roky. Veřejný penzijní pilíř ve Švýcarsku slouží k existenčnímu zajištění seniorů, jedná se – převážně – o solidární penze, nicméně jejich výše do jisté míry závisí na předchozích výdělcích; tyto výdělky jsou valorizovány podle inflace s tím, že starobní penze se pohybují v rozmezí minima na úrovni 16 % PM a maxima, které je dvojnásobkem minima. Většina těchto švýcarských penzí je na úrovni maxima, nebo poblíž této hranice (32 % PM).

Moderní verze sociálního starobního pojištění je systém NDC, v němž se zaplacené pojistné připisuje na osobní účet klienta u státní penzijní pojišťovny. Prostředky na tomto účtu klienta se každoročně valorizují a starobní důchod se vyměřuje ze stavu účtu klienta podle pojistně-matematických zásad. Především v „čisté“ švédské verzi systému NDC se do valorizace stavu účtu klienta promítá i populační a ekonomický vývoj tak, že se dosahuje vysoké míry automatické stability systému. Rozhodujícím parametrem valorizace je růst objemu mezd v ekonomice v daném roce, dalším parametrem jsou výnosy rezervního fondu a mj. i úspory z úmrtnosti klientů jako celku; z účtu se odečítá režijní poplatek. Podstatnou odlišností od soukromých penzijních systémů je především kolektivní nesení investičního rizika a velmi nízké správní náklady. Nesení investičního rizika v rámci automatického stabilizačního mechanismu je nyní ve Švédsku diskutováno. Robalino a Bodor zde doporučili investování do státních obligací indexovaných podle vývoje HDP (Piggott a Sane, 2009). Polský systém NDC dokonce funguje se dvěma účty NDC, s různými parametry valorizace: prostředky na základním účtu jsou valorizovány podle indexu mezd, prostředky na „podúčtu“ NDC (je zde návaznost na rušený povinný soukromý penzijní pilíř) se valorizují podle pětiletého průměru dynamiky HDP, což je v polské praxi výhodnější. Piggott a Sane (2009) dokonce uvádějí, že všechny země, které zavedly systém NDC, se rozloučily s čistou verzí NDC, neboť by to znamenalo velmi nízkou implicitní míru výnosu systému NDC. V praxi je podle nich valorizace podle mzdového indexu více rutinní a srozumitelná klientům, nicméně systém není finančně udržitelný bez zvyšování příspěvků. To ovšem platí i ve vztahu k soukromým penzijním systémům, tam jsou dlouhodobě výnosy nižší než v „jakémkoliv“ průběžně financovaném penzijním systému (Türk a Mum, 2016).

V obecné rovině je odmítána progresivní indexace důchodů, kdy vyšší penze jsou zvyšovány relativně méně, popř. vůbec nezvyšovány. Sem patří i tzv. paušální zvýšení důchodů, kdy se všechny důchody zvýší o stejnou absolutní částku. Progresivní indexace důchodů, není-li pouze symbolická, je špatnou a arbitrární náhradou za progresivní dávkovou formuli, nebo za dvoupilířový penzijní systém, sestávající z redistribučního (solidárního) pilíře a z pilíře s penzí závislou na výdělku (Whitehouse, 2009).

Indexace starobních důchodů je viditelným parametrem českých veřejných penzí, na rozdíl např. od valorizace výdělků při výpočtu nově přiznaných důchodů. Jako taková může být snadno populisticky využívána. Hlavním problémem české indexace penzí je její komplikovanost, a i vnitřní nelogičnost, kdy se jednak nezávisle vypočítává indexace, resp. valorizace základní výměry důchodu a jednak se samostatně kalkuluje celková výše indexace průměrného starobního důchodu; výsledkem je to, že indexace procentní výměry se provádí vlastně podle toho, co „zbyde“ po valorizaci základní výměry důchodu. Tuto nelogičnost (a nesrozumitelnost) je potřebné odstranit – čím dříve, tím lépe. Optimální by samozřejmě bylo, kdyby si vláda, resp. jednotlivé politické strany a hnutí ujasnily, jak chtějí reformovat obě výměry starobního důchodu. Odborná komise pro důchodovou reformu by jim měla vypracovat odpovídající návrh, vycházející např. z varianty, že se dnešní relace solidarity a ekvivalence v českém „důchodovém pojištění“ nezmění. Technicky nejjednodušší variantou je ponechání dnešní parametrizace a tím i indexace základní výměry a zavedení samostatné indexace procentní výměry starobního důchodu. Z hlediska veřejných penzí jako celku je však výhodnější a potřebné zřídit dva samostatné penzijní pilíře.

Odstranit dnešní nelogický způsob indexace důchodů je tak velmi jednoduché – stačí samostatně definovat indexaci procentních výměr důchodů. Základní výměra důchodů je definována samostatně (9 % PM). K samostatné indexaci procentní výměry důchodů se

primárně nabízí cenový index nebo index životních nákladů. Obecně vzato bychom mohli využít např. i švýcarské metody indexace – součtu poloviny indexu cen a poloviny indexu nominálních mezd. Podstatné je, co se chce a co si státní rozpočet může dovolit.

V českých podmínkách, kdy veřejné penze jsou „pouze“ veřejným výdajovým programem (bez jakékoliv vazby na vybrané „pojistné“), je volba indexu či parametru pro indexaci v zásadě dána celkovou fiskální a sociální politikou v příštím fiskálním roce. Za daného stavu by bylo nejjednodušší, kdyby zvýšení důchodů bylo obsaženo v zákonu o státním rozpočtu (nikoliv tedy v zákonu o důchodovém pojištění). Z tohoto pohledu je nutno posuzovat i přetrvávající, výše uvedené dva návrhy na „vylepšení“ indexu zvýšení průměrného starobního důchodu: jejich autoři se snaží hledat odbornou oporu v indikátorech typu míra chudoby starých osob nebo podíl důchodů na HDP (v modelu MPSV, který byl kdysi zpracován pro účely porovnávání různých variant důchodové reformy); místo toho by měli vycházet z hospodářského a rozpočtového výhledu na nejbližší období a z různých variant sociální politiky. Alternativou k (většímu) zvyšování důchodů je např. (větší) zvyšování rodinných dávek, (větší) růst výdajů na obranu či dopravní infrastrukturu atd. Dokud nebude provedena (potřebná) důchodová reforma, tak nemůže dojít ani k formulaci a uzákonění dlouhodobější a nezávislejší politiky na úseku zvyšování důchodů.

Minimální důchod

Institut minimálního důchodu je především alternativou k rovnému důchodu. Pokud bychom tedy v nějaké podobě ponechali dnešní základní výměru důchodu, nebylo by logické zavádět institut minimálního důchodu. Máme přitom na mysli minimální důchod vyššího rozměru, např. 20-40 % PM. Miniaturní minimální starobní důchod dnes ostatně máme: je součtem základní výměry důchodu a minimální výše procentní výměry důchodu (770 Kč měsíčně).

Případně existující minimální důchod významnějšího rozměru nepatří do systému sociálního pojištění, ale do samostatného solidárního penzijního pilíře, popř. dokonce může být součástí systému sociální pomoci. Např. v Německu mají, vedle sociálního důchodového pojištění, „základní zabezpečení ve stáří a při invaliditě“, které poskytuje jednotlivci v průměru 690 € měsíčně (včetně příplatku na bydlení a topení), což je necelých 24 % tamního PM.

Jednoduše konstruovaný minimální důchod vyššího rozměru, např. podle návrhu Rady seniorů ČR, se ve světě nepoužívá. Jako doplněk k základnímu pilíři v podobě sociálního pojištění se v řadě zemí využívá i celé škály testovaných dávek, včetně speciálních seniorských příspěvků na bydlení, přiznávaných na dobu např. jednoho roku. Účelem takové konstrukce je omezit možné antistimulativní dopady jednoduchých minimálních důchodů.

Závěry

Konstrukce českých důchodů je dosti složitá, netransparentní a těžko srozumitelná. To se promítá i v indexaci důchodů. Pokud by došlo k zásadní rekonstrukci českých veřejných penzí na solidární penzijní pilíř (technicky navazující na dnešní základní výměru) a na pojistný penzijní pilíř (se starobními penzemi závislými výhradně na zaplaceném pojistném), tak by v obou těchto pilířích platil samostatný systém indexace těchto důchodů. Pojistný pilíř by byl vyčleněn ze státního rozpočtu a platila by v něm závislost indexace důchodů a také valorizace výdělků či důchodových úspor na účtech klientů podle možností tohoto pojistného systému. V rámci tohoto systému lze předpokládat – jako základní variantu – valorizaci pojistného či důchodových nároků i indexaci již vyplácených důchodů minimálně podle vývoje

spotřebitelských cen. Tato valorizace podstatně ovlivňuje výši nově přiznaných důchodů a indexace pak jejich další zvyšování; takto lze ovlivnit i vývoj relace průměrného celostátního důchodu k průměrné celostátní mzdě.

Solidární penzijní pilíř bude vždy financován z daní, resp. ze státního rozpočtu, jako veřejný výdajový program, a to má své potenciální i skutečné výhody a nevýhody ve vztahu k indexaci důchodů. České „důchodové pojištění“ je převážně solidárním, Beveridgeovským penzijním pilířem, financovaným ze státního rozpočtu. Z ekonomického hlediska je výše vybraného pojistného na toto „důchodové pojištění“ stejně významná jako výnos každé jiné daně, žádná standardní či srozumitelná pravidla pro jeho výši zde nejsou formulována, a to umožňuje i v podstatě libovolnou politickou interpretaci salda neexistujícího „důchodového účtu“ v rámci státního rozpočtu. To může být nevýhodou i výhodou pro penzisty, pro indexaci jejich státních penzí. Platný právní stav, kdy je parametrizována výše základní výměry všech důchodů na úrovni 9 % průměrné celostátní mzdy, představuje preferovanou indexaci této základní výměry, oproti procentní výměře českých důchodů. I zde je patrná absence celkové, transparentní koncepce českého penzijního systému. To je základním problémem pro formulaci srozumitelné koncepce indexace českých penzí.

Dodatek

Příspěvek vznikl v rámci projektu „Aktuální trendy ve vývoji finančních trhů“, podpořeného z prostředků institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Vysoké školy finanční a správní v r. 2016.

Odvolávky

MF (2012). Důchodový účet nebyl zrušen, protože neexistoval. Polemika s článkem v Haló novinách. Praha: tiskové oddělení ministerstva finance. <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2012/2012-07-11-vmediich-4914-4914>

Mandát (2015): Mandát Odborné komise pro důchodovou reformu. http://www.duchodova-komise.cz/?page_id=14

Piggott, J., Sane, R. (2009): Indexing Pensions. Social Protection Discussion Paper No. 925. Washington: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/686271468155723487/pdf/524450NWP0Box345558B01PUBLIC100925.pdf>

Türk, E., Mum, D. (2016): Excessive Expectations. OECD and EU Commission Should Revise their Return Assumptions. WISO Diskurs 18/2016. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12788.pdf>

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

Whitehouse, E. R. (2009), “Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77. OECD Publishing. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.463.4211&rep=rep1&type=pdf>