



VYSOKÁ ŠKOLA  
FINANČNÍ  
A SPRÁVNÍ

**Czech pension (non-)system requires  
many reforms**

**Český důchodový (ne)systém vyžaduje  
více reforem**

**prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.**

**University of Finance and Administration**

**Working Paper 1/20**

**January 2020**

<b>Czech pension (non-)system requires many reforms .....</b>	<b>3</b>
<b>Genesis of the Czech ‘pension insurance’: from Bismarck to Beveridge .....</b>	<b>3</b>
<b>Small pension reform .....</b>	<b>5</b>
<b>Major reform of public pensions.....</b>	<b>6</b>
<b>Reform of insurance premiums.....</b>	<b>9</b>
<b>Reform of personal pensions .....</b>	<b>12</b>
<b>Future reforms.....</b>	<b>16</b>
<b>Conclusions.....</b>	<b>17</b>
<b>References .....</b>	<b>18</b>
<b>Český důchodový (ne)system vyžaduje více reforem .....</b>	<b>21</b>
<b>Geneze „důchodového pojištění“: od Bismarcka k Beveridgeovi....</b>	<b>21</b>
<b>Malá důchodová reforma .....</b>	<b>23</b>
<b>Velká reforma veřejných penzí.....</b>	<b>24</b>
<b>Reforma pojistného .....</b>	<b>27</b>
<b>Reforma osobních penzí .....</b>	<b>30</b>
<b>Další reformy .....</b>	<b>34</b>
<b>Závěry .....</b>	<b>35</b>
<b>Odkazy .....</b>	<b>36</b>

## **Czech pension (non-)system requires many reforms**

The Czech pension system officially consists of two pension pillars: public 'pension insurance' and private 'supplementary pension savings'. Occupational pensions are de facto prohibited; only soldiers, police and firefighters have special additional schemes funded by the state. In parallel to the 'supplementary pension savings', there is also the traditional and unit-linked 'private life insurance' – with state support, which is identical and common to supplementary pension savings only for employer contributions. Investment in housing is becoming increasingly important as a form of old age security. In particular, financial payments require a fundamental reform that would introduce a coherent system.

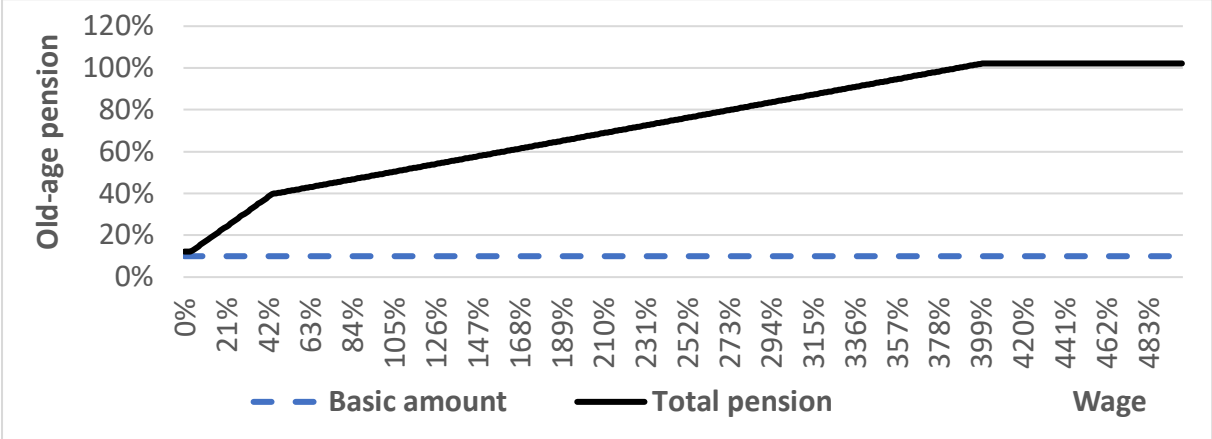
### **Genesis of the Czech 'pension insurance': from Bismarck to Beveridge**

In the former, predominantly uniform Communist pension system, the newly awarded old-age pensions were mostly dependent on final salaries; the regime preferred 'labor categories' (miners and other risk-involving professions) and discriminated the almost non-existent private farmers and entrepreneurs. With these exceptions, it was a defined-benefit pension system and the pensions are calculated from the final salary (the average wage of the best three years in the last ten years). An ordinary employee with a national average earning (NAE) received a relatively high pension of 85-90% of the net wage in 1989 after 45 years of career (employment and secondary and tertiary education). However, after 20 years of receiving the pension, he or she may have expected a pension at the minimum level ('social pension'), which would be equivalent to 37% of net NAE. The relation of the nation-wide average pension and net wage was at 64%, the relation to gross wage was at 50%. Inadequate indexation of pensions was mostly caused by the hidden inflation (long-term average of the hidden increase of consumer prices was approx. 2.5% annually); one-off campaign increases of pensions did not take hidden inflation into account. Bend points were used to reduce higher earnings when calculating pensions. However, the first bend point in 1989 was at 79% of NAE, the second bend point at 189% of NAE. Up to the first bend point, the wage has not been reduced when calculating the pension. Officially, it was a state 'pension security', not social insurance; the public expenditure program was financed from the state budget. However, the construction of pensions was considerably Bismarck-like.

Inflation and the low indexation of bend points in the first half of the 1990s substantially reduced the dependence of newly granted old-age pensions on previous earnings. The pension reform from 1996 created a 'pension insurance' with two 'amounts': flat-rate and earnings-related. Each pensioner receives a flat-rate basic pension, not foreseen in the original draft Act, it was in fact a 'stick-on' addition, replacing the previous universal 'state compensation contribution' of 1990, which compensated the cancellation of retail price subsidies. The addition has survived to this day and its amount is now 10% of NAE. The earnings-related 'percentage amount' of the pension generates a partial dependence of pension on previous lifetime earnings, adjusted by bend points and reduction coefficients: the crucial earnings are reduced to just 26% once the first low bend point of 44% is exceeded. Up

to 2014, there was a second bend point, last time at 116% of NAE, above which the crucial earnings were reduced to only 10% (2010). The original third bend point was 600% of NAE in 2010, then 400% of NAE; today's second bend point is at this level and from 2015 it is a classical earnings ceiling, used in social pension insurance. Figure 1 shows these current parameters of the Czech 'pension insurance'. The 'progressivity' of this system is high: a newly granted old-age pension is roughly by 30% earnings-related. Thus, 70% of it is a Beveridge type pension. This is a rarity in Central Europe as 'Bismarck' clearly dominates in all neighboring countries.

**Figure 1: Newly granted (net) old-age pension in relation to lifetime earnings, in % of NAE in 2020 (45 years of insurance)**



Source: Author

The transformation of the Czechoslovak predominantly Bismarckian pension system into the Czech predominantly Beveridgean system was influenced by the liberal policy of Klaus' government and by the creation of a complicated and poorly understandable calculation of both newly granted old-age pensions and indexation (valorization) of pensions. Recently, the marketing approach of politicians on these issues has also contributed to strengthening the levelling of pensions. More than half of Czechs nevertheless prefer 'Bismarck' to 'Beveridge'.

In 2010, the Czech Constitutional Court concluded that 'whole complex design of the pension system is non-transparent to a degree that it is de facto incomprehensible for its addressees; and for the majority of the insureds the calculated amount of the pension benefit becomes unverifiable' [19]. In addition, the court declared the provisions of the Pension Insurance Act on bend points unconstitutional, 'because in its consequences and in combination with other parameters and the existing construction of the pension system it does not guarantee a sufficiently constitutionally guaranteed right to adequate material security in accordance with ... the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and it leads to unacceptable inequalities between different groups of pension insureds' [20]. The Constitutional Court abolished the section of the Act containing the bend points and reduction coefficients and it forced the government to react quickly; the government has reintroduced the first bend point within the scope of the half-hearted, so-called small pension reform. Unfortunately, the 'small pension reform' (2011) did not increase the transparency and clarity of the pension system. The only comprehensible parameter of the Czech 'pension insurance' has been the basic pensionable age, which is differentiated for women according to the number of children raised (a remnant

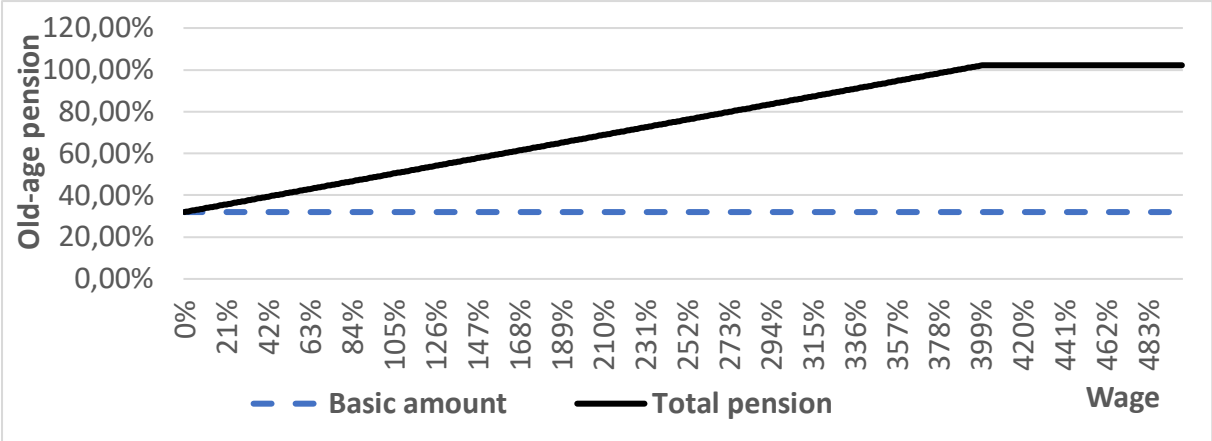
of the timid Communist pension policy). To date, it has also not been possible to establish a comprehensible system of indexing the percentage amount of pensions; after the introduction of parameterization of the basic pension amount, the indexation in the percentage amount of the old-age pension depends on the total room for increasing the average old-age pension, the increase in the basic amount being deducted; so far, no one has even tried to explain the logic of this dependence of the indexation of the percentage-based amount on the valorization of the basic pension amount.

The fundamental challenge for Czech ‘pension insurance’ is its paradigmatic or rather technical reform, which would lead to the clarity and meaningful combination of the Beveridge (non-insurance) and Bismarck (insurance) components of this ‘system’.

**Small pension reform**

The non-restoration of the previous second bend point in the key range from 44% to 400% of NAE in 2011 created the preconditions for a simple reform of the basic and percentage amounts of the old-age pension without fundamentally changing the total amount of the old-age pension. Taking into account that earnings up to 44% of NAE are basically an exception, we can increase the total old-age pension in this range (Figure 1) so that the total amount curve ‘straightens’ according to the grade of the straight line demonstrating the dependence of the total pension amount in the 44-400% of NAE range. The result of this operation is an increase in the basic old-age pension amount from 10% to 32% of NAE and a reduction in the pension rate for 1 year of insurance from 1.5% to  $1.5 * 0.26 = 0.39\%$ , resulting in a substantial but adequate reduction in the percentage amount of the old-age pension – see Figure 2.

**Figure 2: Small pension reform: newly granted (net) old-age pension in relation to lifetime earnings, in % of NAE in 2020 (45 years of insurance)**



Source: Author

The outlined small pension reform does not change anything for the absolute majority of old-age pensioners. Only those whose pension is calculated from a wage lower than 44% of NAE will ‘profit’ from it. I believe that such a small pension reform can be feasibly implemented in a span of one year. Its main effect will be a demonstration of the real ‘progressivity’ of the Czech pension system: it will be clear to everyone that ‘pension insurance’ is not, in fact, mainly a social pension insurance, but a flat-rate pension. I assume that later the interest in

changing the structure in favor of earnings-related pensions will prevail. In order to facilitate this restructuring, it would be useful to cancel the parameterization of the basic old-age pension amount (32% NAE) and set a fixed sum for this amount: under the conditions of 2020, it would be CZK 11,141 per month (near the OECD poverty threshold). This redefinition of the basic pension amount will also allow for a substantial simplification of the indexation of the (new) earnings-related pension amount, which will become understandable – as well as the indexation of the basic old-age pension amount.

Disability pensions can continue to ‘copy’ the old-age pension formula after the small pension reform. For survivor pensions, it will be necessary to derive separately their basic and earnings-related pension amounts, as we have derived the rationalized the basic and earnings-related old-age pension amounts.

The key objective of the small pension reform is the ‘irreversible’ removal of the degenerate basic bend point used in calculating the earnings-related amount of old-age pension. This will significantly increase the understandability of the Czech pension system. A small pension reform can be implemented by the current Czech government, with the approval of the opposition.

## **Major reform of public pensions**

A consistent pension reform requires the division of the Czech current ‘pension insurance’ into two pension pillars: pillar 0 and pillar 1, according to the World Bank classification. Pillar 0, in its starting form a flat-rate pension at 32% of NAE, shall be financed from general taxes. On the other hand, the insurance pension (pillar 1) is to be financed from the social pension contributions, which does not exclude the financing of childcare credits from the state budget.

Significant differences should or could be made in the basic conditions for entitlement to the flat-rate pension and the insurance pension. The minimum insurance period for (insurance) pension entitlement should be no more than 5 years. By contrast, a full flat-rate pension may continue to be subject to paying insurance premiums or, more generally, taxes (or length of stay) for 35 years – as is the case in the UK today.

Modern social pension insurance products include:

- Notional Defined Contribution (NDC) system of individual pension accounts, in which the resulting balance of the account is converted into a lifetime pension according to actuarial principles, including the application of adequate mortality tables. The NDC generic scheme has also built-in stabilization mechanisms in the valorization of individual accounts as well as in the indexation of pensions.
- ‘Points system’, where for each insurance year the client receives a fraction where the numerator is the client’s wage (up to the earnings ceiling) and the denominator is represented by the national average earning (NAE); the client accumulates the points until the old-age pension is granted, the law and the government set a point value (e.g. EUR 31.03) for each year, thus providing the actual amount of the pension paid.
- (Austrian) pension accounts system (Rentenkontensystem), where pension entitlements are credited every year, calculated according to the pension formula e.g.

1.78% \* annual wage of the insured (up to the earnings ceiling – as in previous cases), with the valorization of pension accounts using the wage index (amount of granted yearly old-age pension = final balance of the pension account), with indexation of paid pensions according to the law.

In 2003, World Bank expertise for the Czech Ministry of Labor and Social Affairs [5] recommended us to move to the NDC system. This expertise was published in a World Bank monograph in a slightly widespread form [6]. Two options were recommended here as a solidarity pillar: flat-rate or minimum pension. On my recommendation, the Czech Social Democratic Party subscribed to the transition to this system. However, a simulation of the NDC system in the first Bezděk's Pension Commission was accompanied by putting a ceiling on the pensionable age at 65 years, which suggested that NDC pensions would be very low at the end of the century. Until recently, Bezděk was claiming on the basis of this 'analysis' that the NDC system is not suitable for Czechia because pensions would be low [10]. The lesson learned is trivial: any pension system can be 'destroyed' by bad parameters.

All three products, which fit into a modern social pension insurance system, are transparent and understandable. After learning the relatively new Austrian pension accounts system, I am in favor of its introduction in Czechia. It is a defined benefit system and its novelty consists in the fact that the insurance pension for the given year is definitively calculated after the end of this calendar year. Table 1 shows an example of the calculation of a pension account for an employee who started working in 2005. The allowance is calculated according to the formula 1.78% \* annual assessment basis, which includes not only earnings, but also the basis for calculating sickness and other benefits, as well as e.g. valuation of childcare. Such care can be valued, for example, by the average national wage – just like, for example, in the German points system. In the Czech conditions, the (default) rate for the year of insurance would be 0.39%. The annual calculation of pension entitlement (account balance after the end of the year) is an important contribution to the comprehensibility of Czech social pension insurance.

**Table 1: Austrian pension accounts (example)**

Year	Annual assessment basis	Annual increment (1.78% * annual assessment basis)	Account after the end of the year (valorization of account after previous year + increment)
2005	30,000	534.00	534.00
2006	31,000	551.80	1 096.48
2007	32,000	569.60	1 688.01
...			
2047	72,000	1 281.60	57 365.13
2048	73,000	1 299.40	59 811.83
2049	74,000	1 317.20	62 325.27

Source: [17]

The preparation of the major pension reform bill would take 1 to 2 years and we might implement the pension accounts system in waves, as it was done in Austria: to start with new insureds, continue with e.g. 10 following years of birth and only in the further wave extend the system to the remaining clients incl. persons of pre-pensionable age.

The major reform of public pensions will also include a reform of disability and survivor pensions. The existing Czech disability pensions use the 'pension-type' concept of disability pensions: their construction is parallel to the construction of old-age pensions [3]; disability is conceived as a kind of premature aging, or loss of ability to work. An alternative, more modern is the 'sickness' concept of disability benefits, conceiving disability primarily as a prolonged illness, until resuming work (if possible). Disability benefits/compensations are part of the sickness benefit system under this concept. Norway is one of the countries which apply the sickness benefit concept of disability pensions. Since 2015, the disability pension has been provided as 66% of the final wage (average wage in the best three of the last five years before disability; earnings ceiling), with a minimum disability pension at 40-50% of NAE, applying even to persons without previous employment. The minimum degree of disability is 50% [15]. Since 2011, Norway has introduced an NDC-type old-age pension system, supplemented by the 'guarantee pension'. Both pensions and (other) social security benefits are subject to income tax. We also recommend reforming the Czech disability pensions (and all sickness insurance benefits) in the same manner, including the cancellation of bend points.

The old-age pension system with a predominance of a flat-rate pension is best paired with a flat-rate orphan pension, in our country up to 25% of NAE. The flat-rate orphan pension (for orphans aged 10 and over) is of similar amount in the Netherlands, where the individual's flat-rate old-age pension is equal to about 30% of NAE. Such an orphan pension may be classified as a family benefit. It is not only from the perspective of Czech pensioners that universal child benefits should replace the current refundable child tax credit), which cannot be claimed by not only low-income families but also by non-earning pensioners, because they are not subject to the personal income tax. The decisive argument for the transition from universal child benefits to child tax allowances in our country was an effort to compel 'non-adaptable' citizens living on social assistance benefits to take up employment. Apparently, advocates of these views did not even try to make a simple example to confirm their ideas; the fact is that in the universal child benefit scheme, only the final social assistance benefit (subsistence benefit) is (substantially) reduced: by child benefits paid. The very discrimination against Czech pensioners as regards the tax credit for children may, of course, be eliminated by introducing taxation of old-age and disability pensions; but this is not foreseen in the framework of the major pension reform: we are postponing this problem for the future.

The importance of widow pensions has long been declining in the western countries, also as a result of the unification of social insurance systems. The trend is to move to a 'bridging' widow/widower pension, paid for 6 to 12 months after the spouse's death – so that the surviving spouse can adapt to the new situation. (Widely conceived costs of raising orphans should be concentrated in the amount of orphan pension.) Modern systems of social old-age pension allow for the sharing of pension entitlements of couples. In any case, it is advisable to introduce into Czech law the sharing of pension entitlements of divorced couples, unless there is another agreement reached during the divorce proceedings.

The key content of the proposed major pension reform is the reform of old-age pensions: the transition to a flat-rate pension, funded by general taxes, and the transition to a modern social old-age insurance system. In the interest of this transition to the two-pillar system in a



relatively short period of time, it may be advisable to postpone the solution of some other issues that we mentioned in this section of the paper.

## Reform of insurance premiums

Czech public pensions are funded by the state budget; pension insurance premiums are a regular receipt of the state budget. The premium rate is 28% of the gross wage, of which 6.5% is paid by the employee and 21.5% by the employer. It is customary to compare public expenditure on pensions with collected premiums; in addition, the Ministry of Finance calculates the administrative costs of the operation of this system and all these data enter the 'pension system balance'. This gives an impression that the 'pension account' and its balance have a separate meaning for the functioning of public pensions. In fact, the only thing holding a certain theoretical significance is the 'special pension insurance reserve account' to which the possible annual positive balance of the pension system since 2018 has been transferred. The funds in this account can only be used for expenditure on pension insurance benefits and for transfers back to the state budget to cover the negative difference between these revenues and expenditures. The practical importance of this special account is null because it does not limit pension expenditure, nor it has been indicated that, for example, the negative balance of the pension system is to be reflected in the pension insurance premium rate.

The amount of expenditure on public pensions reflects the (non-)taxation of pensions: in the West, pension taxation is the predominant practice; in a number of countries, pensions also are liable to health insurance contributions. In Czechia, only pension with the annual total exceeding 36 times the minimum (monthly) wage on 1 January of the given year is subject to the income tax; these are absolutely exceptional cases. The introduction of a public pension taxation system will be reflected in a substantial increase in expenditure on these pensions. In Germany, the transition to full taxation of pensions is spread over the period from 2005 to 2040; currently, the pensions are taxed at 80%.

The rate of Czech pension insurance premium (28%) is very high in international comparison. A fleeting comparison with our western neighbors shows that a significant reform of pension insurance premiums suggests itself. German social insurance pensions are on average relatively about 15% lower than in our country; the premium rate is 18.6% of gross wage, which is one third less than in Czechia. Austrian 'full' social insurance pensions are about one-half higher than Czech public pensions, while the pension insurance premium rate is 'only' 22.8%. It is also important that both these countries have modern social insurance systems in which pensions are earnings-related and, in particular, care for small children (reflected in the pensions) is financed from the state budget. In Austria and Germany, subsidies to the social pension insurance scheme from the state budget account for about 23% of the total revenues of these schemes. We should apply a similar method of financing in Czechia as this construct is primarily an instrument of family policy. In addition, Germany is pursuing a policy aimed at a certain reduction in pension insurance premium rates in the interests of the international competitiveness of the German economy.

The prevalence of hidden flat-rate pension in the Czech old-age pensions implies that a maximum of 30% of pension expenditure should be covered by pension insurance premiums.

The pension insurance premium rate should (or could) thus fall below 10%, by 19-20 percentage points. Therefore, most of the pension insurance premium should be replaced e.g. by income taxation.

Very high rates of social security contributions and very low rates of personal income tax incl. low capital income taxation are typical for Czechia and other post-Communist countries. In our country, the 1993 tax reform divided the wage tax, paid by employees, into social and health insurance premiums (today's total rate is 11%) and the personal income tax, which today has a rate of 15% from the super-gross wage, which now corresponds to the rate of 20.07% of the gross wage. It is clear from these facts that it is possible and advisable – in order to increase the comparability of personal income taxation and social security contributions (in our country and in the West) – to integrate insurance premiums paid by employees into the personal income tax with the total rate of approximately 31.1% of gross wage. This proposal is aimed at achieving a rapid effect in this direction, and this reform will have to be complemented by a revision of a number of tax deductions – simply because the nominal rate of personal income tax will change substantially, which may have an immediate impact on tax deductions. In the course of this reform, it is not desirable to increase the effects of tax deductions.

In order to rationalize the pension insurance premium rate, we could reduce this premium rate by 11% of the gross wage – by increasing the personal income tax rate by the same percentage points. We estimated the total room for reducing this premium at 19-20% of gross wage. (If we were to consider the existing non-taxation of pensions, the room for reducing the rate would be reduced to about 14-15% of the wage.) From this perspective, we can integrate the 11% pension insurance premium into the personal income tax. It is sufficient to 'swap' the health insurance premium paid by the employees (4.5%) with the pension insurance premium paid by the employers (4.5%). In the course of this tax reform, we can also cancel the 'solidarity increase of personal income tax' (7% of gross wage), which applies to incomes higher than 400% of NAE, since the reform will also eliminate the earnings ceiling of 400% of NAE for pension insurance premiums, paid by the employees (the rate of this premium is 6.5% of the gross wage). In essence, 'nil and nil leave a clean slate'. Notwithstanding the fact that the earnings ceiling of 400% of NAE concerns only about 1% of employees.

A competitive rationalization reform (to the transfer of the pension insurance premium at 11% to the personal income tax) is the health insurance premium reform, consisting primarily of integrating the same premium rate into the same income tax. The emergence of health insurance premiums during the 1993 tax reform was influenced not only by the historical model of sick funds in the Czech lands, but also by efforts to at least partially privatize health insurance or to introduce a competition between non-profit health insurance companies. Fifteen of these insurance companies were established in advance of the tax reform, in 1996 there were 27 of them. Then the integration process started: today we have 7 health insurance companies. There were attempts to privatize them (following the Dutch model, which has in the meantime de facto returned from the health insurance market to the 'polder system'), as well as efforts to introduce Singapore-style medical savings. The consequence of the cost explosion following the introduction of market methods of reimbursement of health services

by health insurance companies was a fundamental change in state policy: the introduction of the so-called reimbursement decree of the Ministry of Health, which sets all basic financial parameters of health care provision every year. Thus, we have de facto returned to the system of detailed central management in this department, with a number of shortcomings caused mainly by varying interests in individual health insurance companies. In principle, we have a system of national health service now in Czechia, which is unnecessarily complicated by the existence of 7 public health insurance companies. In such a system, the existence of health insurance premiums or rather the whole health insurance is redundant. The optimal reform in this situation is the transition to a single-payer system in which universal basic health care is financed by the state from taxes.

The main technical irrationality and absurdity of the health insurance premiums is the fact that these premiums are collected by individual health insurance companies. Individual employers must thus communicate with up to 7 health insurance companies (employees may transfer from one to another), including inspections of the collection of insurance premiums. The amount of health insurance premiums paid by employees and for employees is very high – three times higher than it would be suitable for the applied concept of having to pay insurance premiums for each policyholder/citizen. The counterpart is the extremely low premium for the ‘state insureds’ (e.g. pensioners), which the state pays into the system from the state budget. Persons without taxable income must pay (universal) premiums themselves, even though they have no income. Therefore, health insurance premium is often referred to as health tax + (unnecessary) extra accounting. It must be added that this is an unfair taxation – no matter which welfare regime we consider. For these reasons, we prefer the elimination of health insurance premiums to a reduction in pension insurance premiums.

Integration of the 11% health insurance premium rate into the personal income tax will ‘swap’ pension and health insurance premiums between the employee and the employer. After this tax reform, the entire pension insurance premium (28% rate) will be paid by the employer. The rest of the health insurance premium (2.5% rate) paid by the employer will be included, for example, into the sickness insurance, which is a revenue of the state budget. This will eliminate the collection of health insurance premiums, which will be associated with considerable savings in administrative costs, from which we will also pay for the unilateral cancellation of insurance premium payments by persons without taxable income. The health care industry will not lose any financial resources in the course of this operation. The state will finance health care according to the existing rules (including the reimbursement decree) – transitionally maybe even through health insurance companies. The state will thus replace the 100% redistribution of premiums among health insurance companies.

Another unnecessary Czech rarity is the ‘statutory liability insurance of the employer for work injuries and occupational diseases’, which is de facto a supplementary social accident insurance administered by two private insurance companies (employers are allocated according to a historical key). The two insurance companies collect statutory premiums, settle claims and pay benefits; they charge these revenues and expenses to the Ministry of Finance every year, all for an overhead fee. This is another separate channel of insurance premium collection that can be ‘dissolved’ into the existing social security contributions. Today’s

accident benefits can be transformed into supplementary sickness and pension benefits and even be partially cancelled [22].

Including the basic accident insurance premium (0.28%), the social insurance premium rate will increase to a total of 34.08% of gross wage. The entire insurance premium will be paid by the employers, the principle of one collection point will be applied here. Social insurance premiums as a whole will have 'consciously' a predominant nature of a tax, in the same sense as e.g. in Sweden [14]. In this situation, it makes no sense, among other things, for the Czech social insurance to apply the earnings ceiling when calculating the premiums. There is also room to support e.g. the employment of the elderly.

## **Reform of personal pensions**

The introduction of the 'supplementary pension insurance with state contribution' in 1994 was a relatively positive step towards the development of financial services not only in the area of pension savings – new distribution networks were established and developed. The state contribution played an important role in kick-starting the pension pillar 3. With the rapid growth in the number of 'supplementary pension insurance' contracts, a strong pension lobby was created, which led to a strengthening of the sector's fiscal stimulus. The lobby of insurance companies was also partially successful. The result was the emergence of a segmented system of the pension pillar 3, which is unprecedented in the world. The number of the supplementary pension insurance contracts at the end of 2012 exceeded 5 million. In addition, there were 3.5 million 'private life insurance' contracts, of which about 1.5 million contracts drew deduction from the income tax base.

The major pension reform of 2013 increased the transparency of supplementary pension insurance and introduced cost limits for the pension companies, but it did not affect private life insurance, tax deductions and non-payment of income tax and social and health insurance premiums in the case of employer contributions to supplementary pension insurance or private life insurance. The indirect state support for employer contributions is highest in the world, accounting for 65% of the employer contribution. State support for citizens' contributions is 'only' above average in an international comparison [12], since this comparison assumes contributions of 5% of wage (the products compared in other countries are occupational pensions where the situation is significantly different!). The calculation also reflects the low rate (15%) of the Czech personal income tax. The Czech state support of supplementary pension savings in the form of employer contribution is 2.4 times higher than the support of the same product in the form of a participant's contribution (if 5% of wage are to be saved). All state regulation of the state-supported pillar 3 should be – by its very nature – uniform.

The main purpose of taking out Czech supplementary pension insurance is not individual security in old age, let alone in a form of an annuity. The main purpose is the tax optimization and getting rid of excess liquidity. The construction of the product taken out till the end of 2012 was of fundamental importance for its high penetration: it was essentially a simple savings product, with high explicit state support in the form of a state contribution, with a guarantee of a non-negative nominal yield. Fiscal illusion, based on the assumption that the

state support is for free, also played an important role. All of this explains the unusually high number of participants. 'Personal pensions have relatively wide take-up in only a few Member States (over 60% coverage in the Czech Republic, over 30% in ... Germany) while in most Member States take-up is moderate and fragmented, and in some, nearly non-existent' [4]. In general, '... the third pillar is not really a pension scheme. It is akin to a tax-advantaged savings account. The system should not be presented to the public as a source of meaningful future replacement income' [24]. If we think this through to all its consequences, we come to the conclusion that: 'Pillar 3 (voluntary retirement savings) should not receive tax subsidies, which are regressive and, in any case, have not been shown to have any significant effect on private saving' [23]. Therefore, the persistently repeated ideas of some Czech party experts that the impact of the ageing population can be solved by pension savings in the third pillar are completely unrealistic. The standard pension pillar 3 is of no practical importance to most of the population anywhere in the world.

The 2001 German pension reform relied on the concept that not only the first pension pillar but also two other pillars must be used to maintain the standard of living so far: occupational and personal pensions. For this purpose, the Riester pension was introduced in the third pillar, with a state contribution that also takes into account the number of children raised, everything on the condition of saving 4% of wage. According to leading German experts, the results of this reform are more than problematic: 'Riester pension is extremely ineffective. Most of the contributions go to administration and commission' (Fratzscher). 'With Riester pension we subsidize savings of people who save anyway. It is a redistribution in favor of well-earning persons and financial service providers' (Fuest) [19]. The conclusions are clear-cut: 'Riester pension must go! The state generously distributes contributions to Riester savers. It is a waste of money. It should rather increase the level of old-age security provided by the state' (Bofinger) [1]. Only 7 million Germans make full use of Riester pension, out of the 35 million eligible [9]. The providers of these products are mainly life insurance companies, there are no specialized pension insurance companies in Germany. Germany ranks second behind Czechia in relative amount of the state support.

The parallel existence of several Czech systems of generous fiscal support (state contribution, tax deductions, exemption of employer contributions from income tax and from payment of social and health insurance premiums), even for one single product (supplementary pension savings), is unconstitutional, because it significantly distorts the (oligopolistic) market and it is also a manifestation of clientelism and illiteracy. Last year, public spending (including tax expenditures) on these subsidies for supplementary pension savings and private life insurance amounted to approximately CZK 22 billion. Real investment returns for clients are increasingly negative. Due to the extreme state support and the consequent very high number of participants, this (hypertrophic and chaotic) 'system' can be included in the rank of 'soft compulsion'. According to the World Bank's classification of pension pillars, this is essentially pillar 2, not pillar 3. It is a chaotic variant of the neoliberal model of private pensions/savings. More efficient systems of this kind use auto-enrolment, opt-out, auto-escalation of contributions, matching contributions, mostly in the pillar of occupational pensions.

Top managers of the pension companies (Poklop, Homolka) recommend the introduction of compulsory employer contributions, boosting of state support and auto-enrolment of citizens or employees; they like the new 2019 Polish system, which is essentially a copy of British workplace pensions. It is a neoliberal pension concept that has nothing to do with the typical pillar 3. It must be noted that even specialized pension (joint stock) companies do not belong to the third pillar. This is a Czech specificity, which arose only because public servants in 1993 did not want the new business (supplementary pension insurance with state contribution) to fall into the lap of the then almost monopoly Czech Insurance Co. (the reason were two increases in premiums for motor liability insurance – in a short time interval). The existence of special pension companies is completely unnecessary; moreover, almost all these companies outsource most of their activities to affiliated companies within their respective financial groups.

Building savings arose as a sharing economy after the First World War in Germany (1924), at the time of absolute shortage of credit resources. It moved to Austria and after World War II it was a normal business with state support (in West Germany since 1952). After 1990 the product was exported to Czechia, Slovakia, Hungary and Romania. Building savings can be used in Austria and Czechia as pension savings because they are ‘non-purpose’ – clients can use the savings after 6 years in any way. In Austria, the state contribution is 1.5% (up to EUR 18 per year), in Czechia, it is 10% of the annual deposit (up to CZK 2,000). When concluding a contract, Austrian clients receive a gift – in Czechia we have to pay a fee for signing the contract (in the optimal savings option the fee is CZK 1,500). The biggest Czech absurdity is the provision of the state contribution to faked building savings contract within the ‘bridging loan’ (Zwischenkredit); higher interest of this loan draws most of the state contributions. (The volume of bridging loans is 6 times higher than the volume of the so-called loans from building savings provided after the expiration of the saving phase of building savings.)

In Slovakia, building savings reform has been carried out from 2019: the state contribution fell from 5% to 2.5%, (new) bridging loans do not qualify for the state contribution to ‘savings’, only clients with an income of up to 130% of NAE are eligible for state support and the savings can only be used for construction purposes. The Institute of Financial Policy of the Slovak Ministry of Finance has been proposing to cancel state support for building savings for several years now. Hungary has cancelled the state contribution (30%) for new contracts from 2019, while simultaneously abolishing interest income taxation (16% tax rate). On the whole, it is clear that general building savings are basically an unnecessary product, but there is no reason to prohibit the sale of such a banking product by universal banks (the Czech Nečas government proposed to legalize this from 2014). The fiscal cost of the state contribution to building savings is CZK 4 billion; in 2005 it was CZK 16 billion – as the original state contribution rate was 25%.

A fundamental reform of the supplementary pension insurance, supplementary pension savings, private life insurance and building savings is indispensable and, in general, we have several options for the ‘public choice’. From a technical point of view, liberal policy is the simplest solution: abolishing all fiscal support for financial products and reducing taxes. Social democratic policy could have a broader scope: the abolition of fiscal support for financial

products could be linked to an increase in pensions or other social expenditure – for example based on the argument that the relative amount of old-age pensions in our country (slightly) lags behind the OECD or EU ('a pension gap'). A conservative (Christian Democratic) policy can be described as the transition to exclusive tax deductions, with the pay-out of pension savings being fully burdened by a personal income tax (EET tax regime). This is the most common practice in the world, which is especially beneficial for higher income groups, due to the usual existence of progressive income tax rates. Under the conditions of a single income tax rate (as in Czechia), this system is equivalent to the TEE tax regime, where savings or investments are made from taxed income and the state support has the form of an exemption of capital income from taxation. In Czechia, the TEE tax regime applies to mutual and investment funds. The TEE tax regime has been increasingly recommended around the world over the last decade, at the expense of the EET regime, as it is significantly simpler and more equitable (equal approach to all income groups); notwithstanding the fact that when applying EET, there is a significant risk that tax rates will be different in the future (when, for example, entire pension savings are taxed). Thus, the TEE tax regime can be unambiguously recommended for Czechia.

The transition to the TEE tax regime can be linked to an increase in the basic personal income tax credit, which has been CZK 2,070 per month since 2008. The progressivity measure of the Czech personal income taxation of a single childless taxpayer, used by the OECD, was at the OECD average in 2008; it is significantly lower today. The amount of the basic tax credit, comparable to 2008, would be CZK 3,101 per month in 2020 – it would be by CZK 1,031 higher! For comparison: the current maximum state contribution for building savings is CZK 2,000 per year, the maximum state contribution to a participant's pension savings contribution is CZK 2,760 and the maximum tax saving resulting from the participant's contribution is CZK 3,600 per year; all together, it accounts to CZK 8,360 per year or CZK 697 per month. Average values are considerably lower: CZK 115 for building savings + CZK 190 for pension savings per month; on average, this is just pocket change. Therefore, there should be no (political) problem with the cancellation of today's (non-)system of building and pension savings. It would be optimal if we could declare that all participants in building and pension savings will be 'compensated' in the form of a higher basic income tax credit or in the form of higher pensions.

It would be useful if we could also cancel tax deduction of interest on mortgage loans and similar loans from building savings banks. IMF recommends us to eliminate mortgage interest deductibility on a steady and predictable schedule because it encourages households to take on debt to own a property [7]. More generally, it can be said that these tax deductions increase the price level of apartments and housing. Indeed, homeownership is a significantly more important tool for old-age security than pension savings in the second or third pension pillars, e.g. in the US [2]; probably also due to high tax deductions of mortgage interest. Great Britain and Slovakia, among others, have no mortgage tax deductions.

In general, annuity is an ideal product for old age security. However, this is relatively unsatisfactory for clients, if they would have to buy such (expensive) annuity from their own funds. These annuities are also a problem for the private sector, as evidenced by recent British and German experience: the mandatory annuitization of pension savings had to be cancelled;

in the UK, this happened under the liberal slogan ‘freedom and choice’. Pension savings alone are a fairly imperfect substitute for annuity, as evidenced, among other things, by the fact that such savings products are often modified by the option of buying a home or taking a loan from these savings. Building savings are not a much better option, and that is why it is of practical importance only in Austria, Germany and Czechia. Under this situation, a product like British Individual Savings Accounts (ISA) or Canadian Tax-Free Savings Accounts (TFSA) seems to be the optimal solution. However, it would require state support. Their basic behavioral trick is that the client is limited in the annual and lifetime deposit/investment (in our conditions for example 30,000 CZK per year) and the time and amount of savings withdrawal is unlimited. Therefore, it is stated that TFSA is best utilized as a retirement savings vehicle [8]. The tax regime for these products is TEE: the only regime that can alternatively be recommended for Czechia. These products are provided by regular financial institutions (of course there are no pension companies or building savings banks among them). As we have seen, even the notion of personal pension itself is not optimal either.

## Future reforms

The current Czech pension ‘system’ requires the above-mentioned fundamental reforms to introduce some order/system into it and at the same time to get rid of a lobbyist weed that eats up a considerable part of the pension ‘cake’ or the national income as such. It would not be surprising if, for example, the social pension insurance is to be strengthened at the expense of the flat-rate state pension in the coming period – we are not so different from the neighboring nations so that the flat-rate old-age pension would have to dominate in our country.

However, due to the ageing of the population, there will be no need for (further) paradigmatic pension reform, despite many experts (and institutions) trying to give an impression that it would. The ineffective ‘second’ pension pillar in any form will not become effective or at least economically acceptable due to ageing of the population. I leave aside the issue of occupational pensions, which are basically already past their prime in western countries. Especially when trade unions in our country are too weak in most private sectors to negotiate pensions or savings of this kind. (Nevertheless, I recommend lifting the de facto Czech ban on occupational pensions.) Pension savings are not even a partial solution to the problem of population ageing, even if investment yields should return to the 1990s levels. In the upshot, if a miracle were to become and investment returns could be an argument for their large-scale use in the pension system, it would have to be advantageous to gradually replace taxes as such by those. But this will not happen, because the globalized world is full of savings that are difficult to utilize. And many governments prefer to borrow from elites instead of taxing them [16].

Retirement age is one of the essential parameters of pension systems. Flat-rate pension generally includes a different concept of the basic pension age than that in the social insurance pension. In the solidarity pillar, the statutory pension age should be fixed, and in the insurance pillar, the retirement age might be flexible. With regard to the now largely prevailing retirement just after reaching the current basic pensionable age, it can be recommended that the pensionable age for the basic pension remains fixed (inflexible), preferably at the level of



the current basic retirement age for men (including its increasing in accordance with the current law); raising of the pensionable age of women with children should be accelerated [13]. Conversely, in the case of the insurance pension, we can afford – to begin with – to set a (minimum) pensionable age at 60-61 years – while concurrently the ‘premature’ retirement would be eliminated; the system simplifies. At present 80% of Czechs could work without problems until the age of 65.

A family policy reform can contribute to reducing the pace of demographic ageing: in particular, the integration of parental allowance into the basic maternity benefit, the payment of a new single parental benefit for up to 100 weeks (up to 150 weeks for twins) from the sickness insurance system, in the amount of the gross wage of the mother/father (however, at least 50% of NAE, at most 200% of NAE), after deduction of income tax (including the current insurance premiums). It is also necessary to introduce the right to a place for all children from one year of age in full-day preschool facilities at an affordable price or even free of charge [21]. ‘It is also advisable to shorten the inefficiently long periods of formal study’ [11]. ‘The current setting of labor taxation, along with parental leave setting and low availability of creches and kindergartens contributes to the highest drop in employment of Czech mothers with young children across the EU’ [18]. This has a considerable impact also on the state budget, incl. the pension system.

## Conclusions

The 1996 Pension Insurance Act has added a small basic amount of all pensions to the system of ‘percentage amounts’ of individual pensions, heavily levelled by bend points and reduction coefficients; ‘Beveridge’ prevailed over ‘Bismarck’ but he left the pension insurance premiums live. Substantial conceptual contradictions were not removed by later pension reforms. The main problem is the lack of transparency and comprehensibility of the system not only for its regular clients. With regard to the unpreparedness of the overall reform of public pensions, and also of the forthcoming parliamentary elections, we recommend dividing this reform into two steps: a small reform and a major reform. Small pension reform shall focus on simple but fundamental rationalization of the basic and percentage amounts of the old-age pensions. The new basic amount of these pensions should be at the level of 32% of the national average earnings; for the percentage amount, the valuation of one year of insurance shall be reduced from 1.5% to 0.39%.

The major pension reform might be a paradigm reform of old-age, disability and survivor pensions. The basic amount of old-age pension will be transformed into a separate flat-rate pension, with an independent system of retirement age, minimum residence or economic activity (35 years) in Czechia and valorization. The percentage amount of the old-age pension will become an independent pension pillar of social insurance, optimally with the construction of the Austrian pension accounts, with a separate retirement age and valorization system and with a minimum insurance period of 3-5 years. Disability pensions can be newly designed as social insurance and incorporated into the sickness insurance. Orphan pensions may be redefined as a universal, flat-rate benefit. The significance of widow and widower pensions may decrease, given the introduction of a flat-rate old-age pension and the assumed increase

in the (average) orphan pension. All these proposals are based on the pension development trends in the OECD countries.

Only social pension insurance is to be financed by insurance premiums on a model basis, which would allow for a substantial reduction in the pension insurance premium rate. However, the general economic approach favors the cancellation of health insurance premiums – with regard to the existing system of Czech public health care and to the absurd conception and structure of health insurance premiums and their collection by all seven health insurance companies. Anyway, we can simply cancel insurance premiums only by integrating employee premiums (11% of gross wage) into the personal income tax – which is desirable also in view of the low capital income taxation (when compared to the western countries and the OECD average). When reforming the personal income tax, we get rid of the super gross wage taxation. This reform of personal income tax is also important in the interest of reforming pension (and building) savings: for political reasons, we need to compensate for the reduction in state support for these products by increasing the basic tax credit. An increase in this tax credit is also needed in order to increase the progressivity of income taxation.

The extremely complicated system of state support for ‘personal pensions’ is almost entirely the result of lobbying by the completely superfluous ‘pension companies’ that have a monopoly on the provision of supplementary pension savings. The rate of state support for employer contributions to these savings is 87%, which is by far the highest one in the world. State support for participant contributions is lower. More than half of the population is involved in the system, but its role in protection is as low as in other countries. The main purpose of ‘pension savings’ (and ‘building savings’) is tax optimization, coupled with the fiscal illusion that the state support is a free lunch. State support essentially ends in the overhead and profit of the providers. In accordance with the relevant social models, we recommend either a complete cancellation of state support for all financial products or the transition to a uniform TEE regime (exemption of returns from income tax) – optimally in the form of British Individual Savings Accounts (ISA) or Canadian Tax-Free Savings Accounts (TFSA), where annual deposits are limited and withdrawals are unlimited. Not only in our country the (previous) housing investments are far more important for (future) pensioners than any third pension pillar.

## References

- [1] Bofinger, P., 2016. Die Riester-Rente muss weg. Falsche Altersvorsorge. Spiegel online. <https://www.spiegel.de/forum/wirtschaft/die-riester-rente-muss-weg-ein-gastbeitrag-von-peter-bofinger-thread-446622-25.html>
- [2] Brady, P., Burham, K., Holden, S., 2012. The Success of the U.S. Retirement System. Washington: Investment Company Institute. [https://www.ici.org/pdf/ppr\\_12\\_success\\_retirement.pdf](https://www.ici.org/pdf/ppr_12_success_retirement.pdf)
- [3] Browne, J., Neumann, D., Pacifico, D. 2018. Benefit Generosity and Work Incentives for Recipients of disability Benefits in 12 EU Member States. Paris: OECD. <https://taxben.oecd.org/tax-ben-resources/Benefit-generosity-and-work-incentives-for-disability-benefit-recipients.pdf>

- [4] EC, 2017. Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a pan-European Personal Pension Product (PEPP). Brussels.  
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-243-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- [5] Chłoń-Domińczak, A., 2003. Evaluation of the Notional Defined Contribution Option for the Reform of the Pension System in the Czech Republic. Report prepared for the Czech Ministry of Labor and Social Affairs. Washington: The World Bank.
- [6] Chłoń-Domińczak, A., Mora, M., 2006. The NDC Reform in the Czech Republic. In: Holzmann, R., Palmer, E. (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington: The World Bank, pp. 551-572.
- [7] IMF, 2018. Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission.  
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>
- [8] Kasper, R., 2019. The New 2020 TFSA Explained. Money after Graduation.  
<https://www.moneyaftergraduation.com/tfsa-explained/>
- [9] Kurth, M., 2017. Die Riester-Rente gelangt immer mehr auf das rentenpolitische Abstellgleis. Interview mit Markus Kurth, rentenpolitischer Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen. [riester-rente.net](http://riester-rente.net). <https://www.riester-rente.net/15-jahre-riester-rente/riester-rente-gelangt-aufs-abstellgleis/>
- [10] Mediafax.cz, 2010. Vostatkův návrh penzijní reformy s individuálními účty nic neřeší, soudí experti. [http://www.epravo.cz/\\_dataPublic/data/E-pravo\\_mag/2010\\_E2\\_web.pdf](http://www.epravo.cz/_dataPublic/data/E-pravo_mag/2010_E2_web.pdf)
- [11] München, D., 2019. Reforma důchodů minuty po dvanácté. *Hospodářské noviny*, 6. 2. 2019.
- [12] OECD, 2018. OECD Pensions Outlook 2018. Paris: OECD Publishing. [https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2018\\_pens\\_outlook-2018-en#page52](https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2018_pens_outlook-2018-en#page52)
- [13] Vostatek, J., 2015. Zvyšování důchodového věku. Praha: OKDR. <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/12/J.-Vostatek-Zvyšování-důchodového-věku-15.-října-2015.pdf>
- [14] STA, 2015. Taxes in Sweden 2014. An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden. Swedish Tax Agency.  
<http://www.skatteverket.se/download/18.d5e04db14b6fef2c86102/1423556873574/taxes-in-sweden-skv104-utgava15.pdf>
- [15] Støve, B., Actecan, S. R., Michael, H., Storebrand, M. S., 2015. The Norwegian disability pension system: actuarial challenges arising from new regulations.  
<http://www.actuaries.org/oslo2015/papers/PBSS-Stoeve.pdf>
- [16] Streeck, W., 2014. *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London: Verso Books.
- [17] SVS, 2020. Das Pensionskonto.  
<https://www.svs.at/cdscontent/load?contentid=10008.729536>

- [18] Šatava, J., 2016. Daňový systém snižuje motivaci matek s menšími dětmi k práci: Doporučení a jeho vyhodnocení. Praha: IDEA/CERGE-EI. Studie 18/2016.
- [19] T-online.d, 2016. Experten fordern die Abschaffung der Riester-Rente. Ineffizient und für Gutverdiener. t-online.d [https://www.t-online.de/finanzen/altersvorsorge/id\\_77035112/riester-rente-hochgradig-ineffizient-experten-fordern-abschaffung.html](https://www.t-online.de/finanzen/altersvorsorge/id_77035112/riester-rente-hochgradig-ineffizient-experten-fordern-abschaffung.html)
- [20] Ústavní soud, 2010. Rozhodnutí Ústavního soudu ČR: Nález ÚS 8/07. <http://www.asocr.cz/addons/files/stare/110107rozhodnuti.pdf>
- [21] Vostatek, J., 2019. Paradigm Reform of the Czech Family Benefits and Credits: A Major Challenge. Proceedings of the 23rd International Conference Current Trends in Public Sector Research 2019. Brno: Masaryk University, 2019, pp.245-252 [http://ctpsr.econ.muni.cz/wp-content/uploads/2019/06/CTPSR\\_Proceedings\\_2019.pdf](http://ctpsr.econ.muni.cz/wp-content/uploads/2019/06/CTPSR_Proceedings_2019.pdf)
- [22] Vostatek, J., 2019. Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání. FÓRUM sociální politiky, 2019, č. 6.
- [23] Willmore, L., 2000. Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions (June 1, 2000). United Nations DESA Discussion Paper No. 13. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.233586>
- [24] WB, 2017. Capital Market Assessment / Market Development Options Czech Republic. <https://www.mfcr.cz/en/themes/capital-market/capital-market-in-the-czech-republic/the-ministry-of-finance-publishes-a-worl-33912>

## Český důchodový (ne)systém vyžaduje více reforem

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

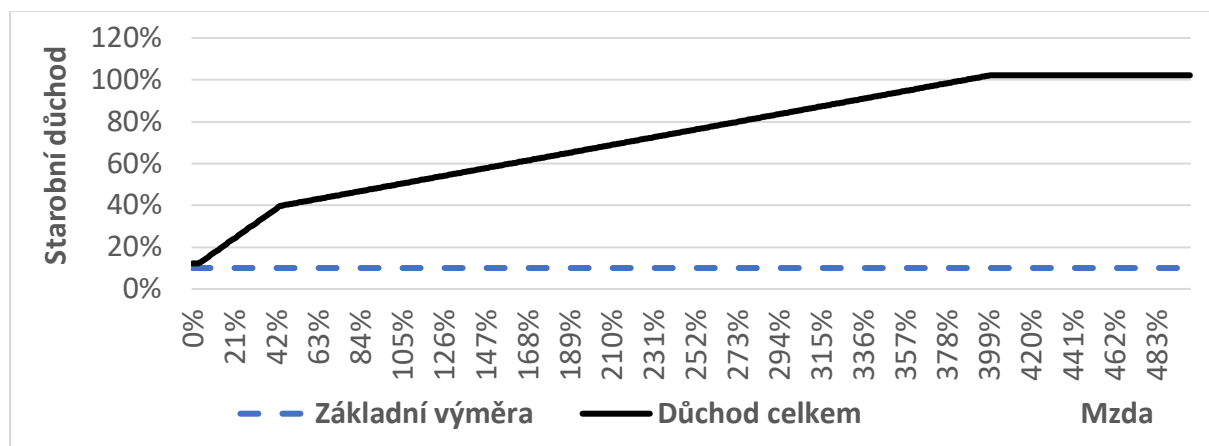
### Geneze „důchodového pojištění“: od Bismarcka k Beveridgeovi

V dřívějším převážně jednotném komunistickém systému byly nově přiznávané starobní důchody výrazně závislé na finálních výdělcích; režim zvýhodňoval preferované „pracovní kategorie“ (horníky, jiné rizikové profese) a diskriminoval již téměř neexistující soukromé rolníky a živnostníky. S těmito výjimkami se jednalo o univerzální dávkově definovaný penzijní systém; důchody se vypočítávaly z finální mzdy (mzdový průměr tří nejlepších let z posledních deseti let). Běžný zaměstnanec s celostátní průměrnou mzdou (PM) obdržel v roce 1989 po 45 započtených letech (zaměstnání a studia na střední a vysoké škole) poměrně vysoký důchod ve výši 85-90 % čisté mzdy. Po 20 letech pobírání důchodu však mohl očekávat důchod na úrovni minima („sociální důchod“), které ovšem bylo na úrovni dnešních 37 % čisté PM. Relace celostátního průměrného důchodu a čisté mzdy byla tehdy 64 %, relace k hrubé mzdě pak 50 %. Nedostatečná indexace důchodů byla způsobena zejména tzv. skrytým růstem cen (dlouhodobý průměr skrytého růstu spotřebitelských cen byl asi 2,5 % ročně); jednorázové kampaňovitě zvyšování důchodů tento skrytý růst cen nebralo na zřetel. K redukci vyšších výdělků při výpočtu důchodu se používaly redukční hranice. První redukční hranice v roce 1989 byla ale na úrovni 79 % PM, druhá redukční hranice pak na úrovni 189 % PM. Mzda do první redukční hranice nebyla a není ani dnes při výpočtu důchodu redukována. Oficiálně šlo o státní „důchodové zabezpečení“, nikoliv o sociální pojištění; veřejný výdajový program byl financován ze státního rozpočtu. Konstrukce důchodů byla ale výrazně Bismarckovská.

Inflace a nízká valorizace redukčních hranic v první polovině 90. let podstatně snížily závislost nově přiznávaných starobních důchodů na předchozím výdělku. Důchodovou reformou od roku 1996 vzniká „důchodové pojištění“ se dvěma „výměrami“: základní a procentní. Jednotnou základní výměru dostává každý důchodce; v původním návrhu zákona se s ní nepočítalo, fakticky šlo o „přílepek“, nahrazující u těchto osob předcházející univerzální „státní vyrovnávací příspěvek“ z roku 1990, který kompenzoval zrušení dotací maloobchodních cen. Přílepek vydržel dodnes, jeho výše je nyní parametrizována na 10 % PM. Procentní výměra důchodu generuje dílčí závislost důchodu na předcházejícím celoživotním výdělku, upraveném pomocí redukčních hranic a redukčních koeficientů: směrodatný výdělek je při překročení nízké první redukční hranice 44 % PM redukován na pouhých 26 %. Do roku 2014 existovala druhá redukční hranice, naposledy na úrovni 116 % PM, nad tuto úroveň byl směrodatný výdělek redukován na pouhých 10 % (2010). Původní třetí redukční hranice činila v roce 2010

600 % PM, poté 400 % PM; na této úrovni je i dnešní druhá redukční hranice s tím, že od roku 2015 se konstrukčně jedná o klasický výdělkový strop, používaný v sociálním důchodovém pojištění. Obrázek 1 znázorňuje tyto dnešní parametry českého „důchodového pojištění“. „Progresivita“ tohoto systému je vysoká: nově přiznaný starobní důchod je závislý na výdělku rámcově z pouhých 30 %. Ze 70 % se tedy jedná o důchod typu Beveridge. Ve střední Evropě se jedná o raritu: ve všech sousedních zemích zcela jasně dominuje „Bismarck“.

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



Zdroj: autor

Transformace československého převážně Bismarckovského důchodového systému na dnešní český převážně Beveridgeovský systém byla ovlivněna liberální politikou Klausovy vlády a vytvořením komplikovaného a velmi málo srozumitelného výpočtu jak nově přiznávaných starobních důchodů, tak i indexace (valorizace) důchodů. V poslední době k posilování nivelizace důchodů přispívá i marketingový přístup politiků k těmto otázkám. Nadpoloviční většina Čechů přitom dává přednost „Bismarckovi“ před „Beveridgem“.

V roce 2010 český Ústavní soud dospěl k závěru, že „celá složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná; pro většinu pojištěnců se tak vypočítaná výše důchodové dávky stává neverifikovatelnou“ [19]. Kromě toho tento soud prohlásil ustanovení zákona o důchodovém pojištění o redukčních hranicích za protiústavní, „neboť ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému negarantuje dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení dle ... Listiny základních práv a svobod a vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami důchodových pojištěnců“ [20]. Ústavní soud zrušil paragraf zákona obsahující redukční hranice a redukční koeficienty a donutil vládu k rychlé reakci; vláda znovu zavedla první redukční hranici v rámci polovičaté tzv. malé důchodové reformy. „Malá důchodová reforma“ (2011) žel nevedla ke zvýšení transparentnosti a srozumitelnosti tohoto důchodového systému. Jediným srozumitelným parametrem českého „důchodového pojištění“ je tak základní důchodový věk, u žen diferencovaný podle počtu vychovaných dětí (pozůstatek bážlivé komunistické penzijní politiky). Dodnes se také nepodařilo zavést srozumitelný systém indexace procentní výměry; po zavedení parametrizace základní výměry důchodu závisí zvyšování procentní výměry

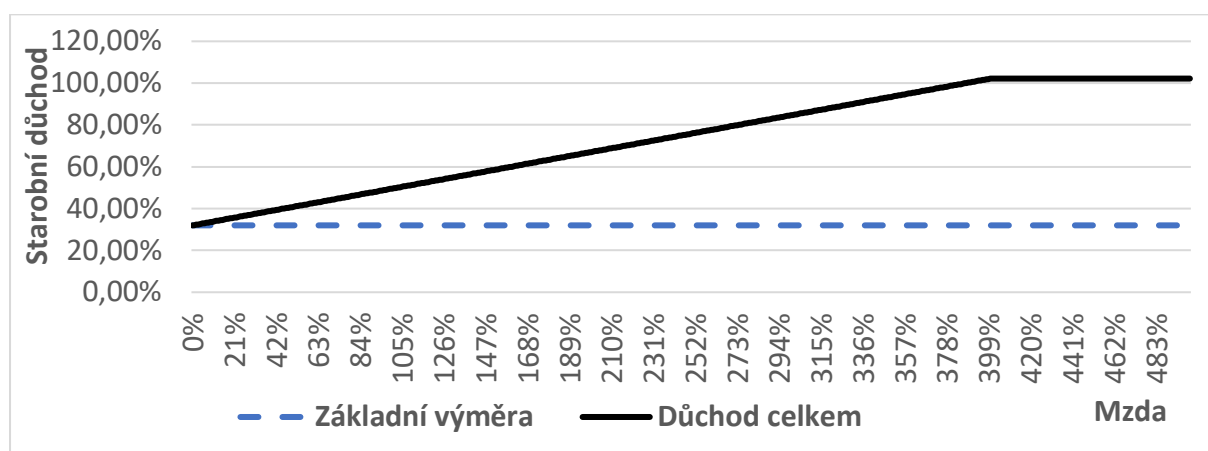
starobního důchodu na celkovém prostoru pro zvýšení průměrného starobního důchodu, zvýšení základní výměry důchodů se přitom odečítá; dosud se nikdo ani nepokusil vysvětlit logiku této závislosti indexace procentní výměry na valorizaci základní výměry důchodů.

Základní výzvou pro české „důchodové pojištění“ je jeho paradigmatická či spíše technická reforma, vedoucí ke srozumitelnosti a smysluplnosti kombinace Beveridgeovské (nepojistné) a Bismarckovské (pojistné) komponenty toho „systému“.

## Malá důchodová reforma

Neobnovení předchozí druhé redukční hranice v klíčovém intervalu od 44 % do 400 % PM v roce 2011 vytvořilo předpoklady pro jednoduchou reformu základní a procentní výměry starobního důchodu, aniž by se přitom zásadním způsobem měnila výše celkového starobního důchodu. Vzhledem k tomu, že výdělky do 44 % PM jsou v zásadě výjimkou, můžeme celkovou výměru starobního důchodu v tomto pásmu (na obrázku 1) zvýšit tak, aby se křivka celkové výměry „narovнала“ podle sklonu přímky, vyjadřující závislost celkové výměry důchodu v rozmezí 44-400 % PM. Výsledkem této operace je zvýšení základní výměry starobního důchodu z 10 % na 32 % PM a snížení sazby důchodu za 1 rok pojištění z 1,5 % na  $1,5 \cdot 0,26 = 0,39$  %, což vede k podstatnému, leč přiměřenému snížení procentní výměry starobního důchodu – viz obrázek 2.

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



Zdroj: autor

Nastíněná malá důchodová reforma vůbec nic nemění pro naprostou většinu starobních důchodců. „Vydělají“ na ní jen ti, kterým se důchod vypočítává ze mzdy nižší než 44 % PM. Soudím, že takováto malá důchodová reforma je realizovatelná během roku. Jejím hlavním efektem bude demonstrace skutečné „progresivity“ českého důchodového systému: každému již bude zřejmé, že „důchodové pojištění“ ve skutečnosti není převážně sociálním důchodovým pojištěním, ale rovným důchodem. Předpokládám, že v dalším bude převažovat zájem o změnu struktury ve prospěch důchodů závislých na výdělcích. V zájmu usnadnění této restrukturalizace bude účelné zrušit parametrizaci základní výměry starobního důchodu (32 % PM) a tuto základní výměru stanovit pevnou částkou: v podmínkách roku 2020 by to bylo 11 141 Kč měsíčně (což je úroveň hranice chudoby podle OECD). Tato redefinice základní

výměry důchodu také umožní podstatné zjednodušení indexace (nové) procentní výměry důchodu, tato indexace již bude plně srozumitelná – stejně jako valorizace/indexace základní výměry starobního důchodu.

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

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

## Velká reforma veřejných penzí

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

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

Za moderní produkty sociálního důchodového pojištění lze považovat:

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



vyplácených důchodů podle zákonného schématu (výše přiznaného ročního starobního důchodu = finální stav penzijního účtu).

Expertiza Světové banky pro české ministerstvo práce a sociálních věcí [5] nám v roce 2003 doporučila přechod na systém NDC. V mírně rozšířené podobě byla tato expertiza publikována v monografii Světové banky [6]. Jako solidární pilíř nám zde byly doporučeny dvě varianty: rovný důchod nebo minimální důchod. Na mé doporučení se k přechodu na tento systém přihlásila ČSSD. Leč cvičná implementace systému NDC v tzv. první Bezděkově důchodové komisi byla doprovázena zastropováním důchodového věku na 65 letech, z čehož vyšlo, že koncem století budou důchody z NDC velmi nízké. Až donedávna na základě této „analýzy“ Bezděk deklaroval, že systém NDC se pro Česko nehodí, protože důchody jsou nízké [10]. Poučení z toho je triviální: špatnými parametry lze „odrovnat“ každý penzijní systém.

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

**Tabulka 1: Rakouské penzijní konto (příklad)**

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

Zdroj: [17]

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

Velká reforma veřejných penzí zahrne i reformu invalidních a pozůstalostních důchodů. Dosavadní české invalidní důchody využívají „starobní“ („pension-type“) koncepci invalidních důchodů: jejich konstrukce je obdobou konstrukce starobních důchodů [3]; invalidita je pojímána jako jakési předčasné zestárnutí, resp. ztráta pracovní schopnosti. Alternativní, modernější je „nemocenská“ koncepce invalidních dávek, pojímající invaliditu především jako prodlouženou nemoc, do opětovného nástupu do práce (pokud je to možné). Invalidní dávky/kompenzace jsou při aplikaci této koncepce součástí systému nemocenských dávek. Norsko je jednou ze zemí, které aplikují nemocenskou koncepci invalidního důchodu. Od roku 2015 je tam invalidní důchod poskytován ve výši 66 % finální mzdy (průměrná mzda v nejlepších 3 letech z posledních 5 let před vznikem invalidity; výdělkový strop) s tím, že minimální výše invalidního důchodu činí 40-50 % PM, což se vztahuje i na osoby bez předchozího zaměstnání. Minimální stupeň invalidity činí 50 % [15]. Přitom Norsko od roku 2011 zavedlo systém starobních důchodů typu NDC, doplněný „garantovanou penzí“. Důchody i (jiné) dávky sociálního pojištění podléhají dani z příjmů. Stejně doporučujeme reformovat i české invalidní důchody (a všechny dávky nemocenského pojištění), včetně zrušení redukčních hranic.

K systému starobních penzí s převahou rovného důchodu se nejvíce hodí rovný sirotčí důchod, u nás na úrovni až 25 % PM. Obdobně vysoký je rovný sirotčí důchod (pro sirotky ve věku od 10 let) v Nizozemsku, kde mají rovný starobní důchod jednotlivce na úrovni cca 30 % PM. Takový sirotčí důchod může být zařazen mezi rodinné dávky. Nejen z pohledu českých důchodců by univerzální přídavky na děti měly nahradit dnešní daňové zvýhodnění na dítě (refundovatelná sleva na dani), na něž nemají nárok nejen nízkopříjmové rodiny, ale i nevýdělečně činní důchodci – protože nepodléhají dani z osobních příjmů. Rozhodujícím argumentem pro přechod od univerzálních přídavků na děti ke slevám na dani za děti byla u nás snaha přimět nepřizpůsobivé občany, žijící z dávek sociální pomoci, k nástupu do zaměstnání. Zastánci těchto názorů si však zjevně ani neudělali jednoduchý příklad na potvrzení svých představ; skutečností je, že v systému univerzálních přídavků na děti se jen (podstatně) sníží finální dávka sociální pomoci (příspěvek na živobytí): o vyplácené přídavky na děti. Samotnou diskriminaci českých důchodců, pokud jde o slevy na dani na děti, lze samozřejmě odstranit zavedením zdanění starobních a invalidních důchodů; s tím zde ale v rámci velké důchodové reformy nepočítáme: řešení tohoto problému odkládáme do budoucna.

Význam vdovských důchodů v západním světě dlouhodobě klesá, také v důsledku sjednocování systémů sociálního pojištění. Trendem je přechod na „překlenovací“ vdovský/vdovecký důchod, vyplácený po dobu 6-12 měsíců od smrti manžela/manželky – aby se pozůstalá manžel/ka mohla adaptovat na nově vzniklou situaci. (Široce pojaté náklady na výchovu sirotek je účelné koncentrovat do výše sirotčího důchodu.) Moderní systémy sociálního důchodového pojištění umožňují sdílení důchodových nároků dvojic. Do českého práva je každopádně účelné zavést sdílení důchodových nároků rozvedených dvojic, pokud nedojde k jiné dohodě při rozvodu.

Klíčovým obsahem navrhované velké důchodové reformy je reforma starobních důchodů: přechod na rovný důchod, financovaný z všeobecných daní, a přechod na moderní systém

sociálního starobního pojištění. V zájmu tohoto přechodu na tento dvoupilířový systém v relativně krátké době může být účelné odložit řešení některých dalších problémů, které jsme zmínili v této části příspěvku.

## Reforma pojistného

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

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

Sazba českého pojistného důchodového pojištění (28 %) je v mezinárodním srovnání velmi vysoká. Již letmé srovnání s našimi západními sousedy ukazuje, že je nasnadě významná reforma pojistného důchodového pojištění. Německé důchody ze sociálního pojištění jsou v průměru relativně o řádově 15 % nižší než u nás, přitom sazba pojistného činí 18,6 % z hrubé mzdy, což je o třetinu méně než u nás. Rakouské „plné“ penze ze sociálního pojištění jsou řádově o polovinu vyšší než veřejné penze u nás, a přitom sazba penzijního pojistného činí „jen“ 22,8 %. Podstatné je i to, že obě tyto země mají moderní systémy sociálního pojištění, v nichž jsou důchody závislé na výdělků a zejména péče o malé děti je financována ze státního rozpočtu. V Rakousku a v Německu představují dotace systému sociálního důchodového pojištění ze státního rozpočtu zhruba 23 % všech příjmů těchto systémů. Obdobný způsob financování bychom měli uplatnit i v Česku, protože v tomto ohledu se jedná primárně o nástroj rodinné politiky. Německo navíc provádí politiku směřující k jistému omezení sazeb důchodového pojistného v zájmu mezinárodní konkurenceschopnosti německé ekonomiky.

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

procentních bodů. Většina důchodového pojistného by se tedy měla nahradit např. zdaněním příjmů.

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

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

Konkurenční racionalizační reformou (k přesunu penzijního pojistného se sazbou 11 % do daně z osobních příjmů) je reforma zdravotního pojistného, spočívající především v integraci téže sazby pojistného do téže daně z příjmů. Vznik zdravotního pojistného při daňové reformě 1993 byl ovlivněn nejen historickým modelem nemocenských pokladen v českých zemích, ale i snahami o aspoň částečnou privatizaci zdravotního pojištění, popř. o zavedení konkurence mezi neziskovými zdravotními pojišťovnami. Již s předstihem před daňovou reformou vzniklo 15 těchto pojišťoven, v roce 1996 jich bylo již 27. Pak nastoupil integrační proces: dnes máme 7 zdravotních pojišťoven. Za sebou máme pokusy o jejich privatizaci (podle nizozemského vzoru, který se mezitím fakticky vrátil od trhu zdravotního pojištění k „polder systému“) a také snahy o zavedení zdravotního spoření podle vzoru Singapur. Důsledkem nákladové exploze po zavedení tržních metod úhrady zdravotních služeb zdravotními pojišťovnami byla zásadní změna státní politiky: zavedení tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví, která každoročně stanoví všechny základní finanční parametry poskytování zdravotní péče. Tím jsme se de facto vrátili k systému podrobného centrálního řízení v tomto resortu, s řadou

nedostatků, které jsou způsobovány hlavně různými zájmy v jednotlivých zdravotních pojišťovnách. Principiálně tak dnes v Česku máme systém národní zdravotní služby, zbytečně komplikovaný existencí 7 veřejnoprávních zdravotních pojišťoven. V tomto systému je existence zdravotního pojistného, resp. celého zdravotního pojištění zbytečná. Optimální reformou je za této situace přechod na single-payer systém, v němž univerzální základní zdravotní péči financuje stát z daní.

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

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

Další českou zbytečnou raritou je „zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání“, de facto se jedná o sociální úrazové připojištění, spravované dvěma soukromými pojišťovnami (zaměstnavatelé jsou jim přiděleni podle historického klíče). Tyto dvě pojišťovny vybírají zákonem stanovené pojistné, likvidují pojistné události a vyplácejí pojistná plnění; tyto příjmy a výdaje každoročně vyúčtovávají ministerstvu financí, vše za režijní poplatek. Jedná se o další samostatný kanál výběru pojistného, který lze „rozpustit“ do stávajícího sociálního pojistného. Dnešní úrazové dávky lze transformovat do zvýšených výměr nemocenských a důchodových dávek a zčásti i zrušit [22].

Sazba sociálního pojistného se začleněním základního úrazového pojistného (0,28 %) zvýší na celkových 34,08 % z hrubé mzdy. Celé pojistné bude platit zaměstnavatel, bude zde uplatněn princip jednoho inkasního místa. Sociální pojistné jako celek bude mít „vědomě“ převážně charakter daně, ve stejném smyslu jako se to uvádí např. ve Švédsku [14]. Za tohoto stavu mj.

nemá smysl, aby se v českém sociálním pojistném uplatňoval výdělkový strop při výpočtu pojistného. Je zde také prostor např. pro podporu zaměstnávání starých osob.

## Reforma osobních penzí

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

Velká důchodová reforma 2013 zvýšila transparentnost penzijního připojištění a zavedla limity nákladů penzijních společností, vůbec se však nedotkla soukromého životního pojištění, daňových odpočtů a neplacení daně z příjmů a pojistného na sociální a zdravotní pojištění v případě, že na penzijní připojištění či soukromé životní pojištění přispívá zaměstnavatel. Nepřímá státní podpora příspěvků zaměstnavatele je nejvyšší na celém světě, činí 65 % příspěvku zaměstnavatele. Státní podpora příspěvků občanů je v mezinárodním srovnání [12] „jen“ nadprůměrná, protože toto srovnání předpokládá příspěvky ve výši 5 % ze mzdy (srovnávanými produkty v jiných zemích jsou zaměstnanecké penze, kde je situace podstatně odlišná!). Do propočtu se promítá i nízká sazba (15 %) daně z osobních příjmů. Česká státní podpora doplňkového penzijního spoření formou příspěvku zaměstnavatele je 2,4krát vyšší než podpora téhož produktu formou příspěvku účastníka (pokud by se spořilo 5 % ze mzdy). Celá státní regulace státem podporovaného třetího penzijního pilíře by přitom měla být – ze samotné povahy věci – jednotná.

Hlavním účelem sjednávání českého penzijního připojištění není individuální zabezpečení ve stáří, natož pak formou annuity. Hlavním účelem je zbavit se nadbytečné likvidity a daňová optimalizace. Zásadní vliv na vysoký počet účastníků měla konstrukce produktu sjednávajícího do konce roku 2012: v podstatě se jednalo o jednoduchý spořicí produkt, s vysokou explicitní státní podporou v podobě státního příspěvku, s garancí nezáporného nominálního výnosu. Fiskální iluze, spočívající v domněnce, že státní podpora je zdarma, hrála přitom také významnou roli. To vše vysvětluje nebývale vysoký počet účastníků. „Osobní penze mají relativně širokou klientelu jen v několika členských zemích (pokrytí přes 60 % v Česku, přes 30 % v ... Německu), zatímco ve většině členských zemí je pokrytí nevelké a roztržité a v několika téměř neexistující“ [4]. Obecně tak platí, že „3. pilíř reálně není penzijním schématem. Podobá se spořicímu účtu s daňovou podporou. Systém by neměl být prezentován veřejnosti jako zdroj významného budoucího příjmu“. [24]. Když to dovedeme do všech důsledků, tak dojdeme k závěru: „3. pilíř (dobrovolné penzijní spoření) by neměl dostávat dotace, které jsou regresivní a v každopádně nevykázal žádný významný vliv na soukromé spoření“ [23]. Vytrvale opakované představy některých českých stranických expertů, že dopad stárnutí obyvatelstva lze vyřešit penzijním spořením ve třetím pilíři, jsou

proto zcela nereálné. Standardní třetí penzijní pilíř nemá nikde ve světě praktický význam pro většinu obyvatelstva.

Německá důchodová reforma 2001 se opřela o koncepci, že k udržení dosavadní životní úrovně je nutno využívat nejen první penzijní pilíř, ale i další dva pilíře: zaměstnanecké a osobní penze. Za tím účelem byla zavedena ve třetím pilíři tzv. Riesterova penze, se státním příspěvkem zohledňujícím i počet vychovávaných dětí, za podmínky spoření 4 % ze mzdy. Výsledky této reformy jsou podle předních německých expertů více než problematické: "Riesterova penze je krajně neefektivní. Větší část příspěvků jde na správu a na provize" (Fratzscher). "Riesterovou penzí subvencujeme úspory lidí, kteří spoří tak jako tak. Je to přerozdělování ve prospěch dobře vydělávajících a poskytovatelů finančních služeb" (Fuest) [19]. Závěry jsou jednoznačné: „Riesterova penze musí pryč! Stát velkoryse rozděluje příspěvky Riesterovým spořitelům. Je to mrhání penězi. Měl by radši zvýšit úroveň státního starobního zabezpečení“ (Bofinger) [1]. Riesterovu penzi plně využívá jen 7 mil. Němců, z 35 mil. oprávněných [9]. Poskytovateli těchto produktů jsou především životní pojišťovny, žádné specializované penzijní společnosti v Německu neexistují. V relativní výši státní podpory je Německo na druhém místě za Českem.

Paralelní existence několika českých systémů štědré fiskální podpory (státní příspěvek, daňové odpočty, osvobození příspěvků zaměstnavatele od daně z příjmů a od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění), dokonce i u jednoho produktu (doplňkové penzijní spoření), je neústavní, neboť zásadním způsobem deformuje (oligopolní) trh, je také projevem klientelismu a nigramotnosti. Veřejné výdaje (vč. výdajů daňových) na tyto podpory doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění vloni činily cca 22 mld. Kč. Reálné investiční výnosy pro klienty jsou stále více záporné. Díky extrémní státní podpoře a návaznému velmi vysokému počtu účastníků lze celý tento (hypertrofický a chaotický) „systém“ zařadit do ranku „měkké povinnosti“ (soft compulsion). Podle klasifikace penzijních pilířů ze strany Světové banky se tedy jedná v zásadě o druhý penzijní pilíř, nikoliv o třetí pilíř. Jde o chaotickou variantu neoliberálního modelu soukromých penzí, resp. spoření. Účinnější systémy tohoto druhu využívají auto-enrolmentu, opt-outu, auto-eskalace příspěvku, párování příspěvků (matching contributions), a to vesměs v pilíři zaměstnaneckých penzí.

Vrcholoví manažeři penzijních společností (Poklop, Homolka) doporučují zavedení povinných příspěvků zaměstnavatelů, zvýšení státní podpory a auto-enrolment občanů či zaměstnanců (automatické zařazení do systému s možností výstupu); líbí se jim nový polský systém (od roku 2019), což jsou v zásadě okopírované britské penze spojené s pracovním místem (workplace pensions). Jedná se o neoliberální penzijní koncept, který nemá nic společného s typickým třetím penzijním pilířem. Dlužno dodat, že ani specializované penzijní (akciové) společnosti nepatří do třetího pilíře. Jedná se o české specifikum, které vzniklo jen proto, že státní úředníci v roce 1993 nechtěli, aby nový byznys (penzijní připojištění se státním příspěvkem) spadl do klína tehdy téměř monopolní České pojišťovně (důvodem bylo dvojí zvýšení pojistného za povinné odpovědnostní pojištění motorových vozidel – v krátkém časovém odstupu). Existence zvláštních penzijních společností je zcela zbytečná; ostatně skoro všechny tyto společnosti většinu svých činností outsourcují do sesterských společností v rámci příslušných finančních skupin.

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

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

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



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

Bylo by účelné, kdybychom mohli přistoupit i ke zrušení daňových odpočtů úroků z hypotečních úvěrů a úvěrů na bydlení od stavebních spořitelen. IMF nám doporučuje eliminovat odpočty úroků z hypoték plynulým a předvídatelným způsobem, protože pobízejí domácnosti k zadlužení v zájmu vlastnictví nemovitosti [7]. Obecněji lze konstatovat, že tyto daňové odpočty zvyšují cenovou hladinu bytů a bydlení. Ostatně bydlení ve vlastním (homeownership) je podstatně významnějším nástrojem zabezpečení ve stáří než penzijní spoření ve druhém či třetím penzijním pilíři, např. v USA [2]; patrně též pod vlivem vysokých daňových odpočtů úroků z hypoték. Daňové odpočty hypoték nemají mj. Velká Británie a Slovensko.

Obecně vzato je anuita ideálním produktem zabezpečení ve stáří. To ale poměrně málo vyhovuje klientům, pokud by si takovou (drahou) anuitu měli zakoupit ze svého. Tyto anuity jsou problémem i pro soukromý sektor, jak o tom svědčí nedávné britské a německé zkušenosti: povinná anuitizace penzijního spoření musela být zrušena, ve Velké Británii se tak stalo pod liberálním heslem „freedom and choice“. Samotné penzijní spoření je dosti nedokonalou náhražkou anuity, o čemž mj. svědčí i to, že toto spoření bývá často modifikováno možnostmi např. koupě domu či půjčky z těchto úspor. O mnoho lepší variantou není ani stavební spoření, ostatně také proto má dnes praktický význam pouze v Rakousku, Německu a Česku. Za tohoto stavu se jeví optimálním řešením, vyžadujícím ovšem státní podporu, produkt typu britských individuálních spořicíh účtů (ISA) nebo kanadských daněprostých spořicíh účtů (TFSA). Jejich základní behaviorální fintou je to, že klient je omezen ve výši ročního, resp. celoživotního vkladu/investice (v našich podmínkách např. 30 000 Kč ročně) a neomezen v čase a výši výběru úspor. Proto se uvádí, že TFSA se nejlépe využije jako nástroj penzijního spoření [8]. Daňový režim těchto produktů je TEE: jediný režim, který lze pro Česko případně doporučit. Tyto produkty jsou poskytovány běžnými finančními ústavami (mezi nimi samozřejmě nejsou žádné penzijní společnosti či stavební spořitelny). Jak jsme viděli, ani samotný pojem osobní penze není optimální.

## Další reformy

Stávající český penzijní „systém“ vyžaduje výše zmíněné zásadní reformy, abychom do něho vnesli nějaký řád/systém a současně abychom se zbavili lobbistického plevele, který nám ujídá nemalou část penzijního „koláče“, resp. národního důchodu jako takového. Nebude divu, pokud v následujícím období bude docházet např. k posilování sociálního důchodového pojištění na úkor rovného státního důchodu – zase tolik se asi nelišíme od sousedních národů, aby u nás musel dominovat rovný starobní důchod.

Kvůli stárnutí populace však nebude nutná nějaká (další) paradigmatická důchodová reforma, jak se řada expertů (a institucí) snaží vyvolávat dojem. Stárnutím populace se neefektivní „druhý“ penzijní pilíř v jakékoliv podobě nestane efektivním či aspoň ekonomicky přijatelným. Ponechávám přitom stranou problematiku zaměstnaneckých penzí, které už svůj zenit v západních zemích mají v zásadě za sebou. Zvláště když u nás jsou odbory ve většině soukromé sféry slabé na to, aby si vyjednaly penze či spoření tohoto druhu. (Přesto doporučuji zrušení faktického zákazu zaměstnaneckých penzí u nás.) Penzijní spoření není ani dílčím řešením problému stárnutí obyvatelstva, ani kdyby mělo dojít k návratu investičních výnosů na úroveň 90. let. Do důsledku vzato, kdyby se stal zázrak a investiční výnosy mohly být argumentem pro jejich velkoplošné využití v penzijním systému, tak by muselo být výhodné jimi postupně nahradit i daně jako takové. Tak tomu ale nebude také proto, že globalizovaný svět je plný úspor, které obtížně hledají využití. A mnoho států si radši půjčuje peníze od elit, místo aby je zdanily [16].

Důchodový věk je jedním z podstatných parametrů penzijních systémů. K rovnému státnímu důchodu patří obecně jiná koncepce základního důchodového věku než k důchodu ze sociálního pojištění. V solidárním pilíři má být fixní statutární důchodový věk, v pojistném pilíři pak věk flexibilní. I s ohledem na dnes zcela převažující odchody do důchodu těsně po dosažení dnešního základního důchodového věku lze doporučit, aby důchodový věk pro nárok na základní důchod zůstal fixní (neflexibilní), a to, pokud možno, ve výši dnešního základního důchodového věku mužů (včetně jeho zvyšování podle platného zákona); zvyšování důchodového věku žen s dětmi je žádoucí urychlit [13]. A naopak u pojistného důchodu si můžeme dovolit – pro začátek – stanovit (minimální) důchodový věk na úrovni 60-61 let – „předčasné“ odchody do důchodu přitom odpadnou, systém se zjednoduší. Již dnes by 80 % Čechů mohlo bez problému pracovat do věku 65 let.

Ke snížení tempa demografického stárnutí může přispět reforma rodinné politiky: především integrace rodičovského příspěvku do základní mateřské dávky (která má dnes již trapný název „peněžitá pomoc v mateřství“), výplata nové jednotné rodičovské dávky po dobu až 100 týdnů (u dvojčat až 150 týdnů) ze systému nemocenského pojištění, ve výši hrubé mzdy matky/otce (minimálně však 50 % PM, maximálně 200 % PM), po odpočtu daně z příjmů (vč. dnešního pojistného). Je také nezbytné zavést právo na (až celodenní) umístění dítěte od 1. roku jeho věku v jeslích a školce za dostupný až nulový poplatek. [21]. „Je také záhodno zkrátit neefektivně dlouhou dobu formálního studia“ [11]. „Současné nastavení zdanění práce spolu s nastavením rodičovské dovolené a nízkou dostupností jeslí a školek přispívá k nejvyššímu propadu zaměstnanosti českých matek s malými dětmi v rámci celé EU“ [18]. To má nemalý dopad i na státní rozpočet, vč. penzijního systému.

## Závěry

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

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

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

Nesmírně komplikovaný systém státní podpory „osobních penzí“ je téměř plně výsledkem lobbingu zcela zbytečných „penzijních společností“, které mají monopol na poskytování doplňkového penzijního spoření. Státní podpora příspěvků zaměstnavatele na toto spoření činí 87 % těchto příspěvků, což je zdaleka nejvíce na světě. Státní podpora příspěvků účastníků je nižší. Systému se účastní více jak polovina ekonomicky aktivního obyvatelstva, jeho úloha v zabezpečení je však stejně nízká jako v jiných zemích. Hlavním účelem „penzijního spoření“

(a také „stavebního spoření“) je daňová optimalizace, spojená s fiskální iluzí, že státní podpora je zdarma. Státní podpora zde v zásadě končí v režii a zisku poskytovatelů. V souladu s příslušnými sociálními modely doporučujeme buďto úplné zrušení státní podpory všech finančních produktů, nebo přechod na jednotný daňový režim TEE (osvobození výnosů od daně z příjmů) – optimálně v podobě britských individuálních spořicíh účtů (ISA) či kanadských daněprostých spořicíh účtů (TFSA), kde jsou limitovány roční vklady a neomezené jsou výběry. Nejen v české praxi jsou pro (budoucí) penzisty daleko významnější (předchozí) investice do bydlení než jakýkoliv třetí penzijní pilíř.

## Odkazy

- [1] Bofinger, P., 2016. Die Riester-Rente muss weg. Falsche Altersvorsorge. Spiegel online. <https://www.spiegel.de/forum/wirtschaft/die-riester-rente-muss-weg-ein-gastbeitrag-von-peter-bofinger-thread-446622-25.html>
- [2] Brady, P., Burham, K., Holden, S., 2012. The Success of the U.S. Retirement System. Washington: Investment Company Institute. [https://www.ici.org/pdf/ppr\\_12\\_success\\_retirement.pdf](https://www.ici.org/pdf/ppr_12_success_retirement.pdf)
- [3] Browne, J., Neumann, D., Pacifico, D. 2018. Benefit Generosity and Work Incentives for Recipients of disability Benefits in 12 EU Member States. Paris: OECD. <https://taxben.oecd.org/tax-ben-resources/Benefit-generosity-and-work-incentives-for-disability-benefit-recipients.pdf>
- [4] EC, 2017. Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a pan-European Personal Pension Product (PEPP). Brussels. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-243-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- [5] Chłoń-Domińczak, A., 2003. Evaluation of the Notional Defined Contribution Option for the Reform of the Pension System in the Czech Republic. Report prepared for the Czech Ministry of Labor and Social Affairs. Washington: The World Bank.
- [6] Chłoń-Domińczak, A., Mora, M., 2006. The NDC Reform in the Czech Republic. In: Holzmann, R., Palmer, E. (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington: The World Bank, pp. 551-572.
- [7] IMF, 2018. Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>
- [8] Kasper, R., 2019. The New 2020 TFSA Explained. Money after Graduation. <https://www.moneyaftergraduation.com/tfsa-explained/>
- [9] Kurth, M., 2017. Die Riester-Rente gelangt immer mehr auf das rentenpolitische Abstellgleis. Interview mit Markus Kurth, rentenpolitischer Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen. riester-rente.net. <https://www.riester-rente.net/15-jahre-riester-rente/riester-rente-gelangt-aufs-abstellgleis/>
- [10] Mediafax.cz, 2010. Vostatkův návrh penzijní reformy s individuálními účty nic neřeší, soudí experti. [http://www.epravo.cz/\\_dataPublic/data/E-pravo\\_mag/2010\\_E2\\_web.pdf](http://www.epravo.cz/_dataPublic/data/E-pravo_mag/2010_E2_web.pdf)

- [11] Münich, D., 2019. Reforma důchodů minuty po dvanácté. Hospodářské noviny, 6. 2. 2019.
- [12] OECD, 2018. OECD Pensions Outlook 2018. Paris: OECD Publishing. [https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2018\\_pens\\_outlook-2018-en#page52](https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2018_pens_outlook-2018-en#page52)
- [13] Vostatek, J., 2015. Zvyšování důchodového věku. Praha: OKDR. <http://www.duchodovakomise.cz/wp-content/uploads/2015/12/J.-Vostatek-Zvysovani-duchodoveho-veku-15.-rijna-2015.pdf>
- [14] STA, 2015. Taxes in Sweden 2014. An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden. Swedish Tax Agency. <http://www.skatteverket.se/download/18.d5e04db14b6fef2c86102/1423556873574/taxes-in-sweden-skv104-utgava15.pdf>
- [15] Støve, B., Actecan, S. R., Michael, H., Storebrand, M. S., 2015. The Norwegian disability pension system: actuarial challenges arising from new regulations. <http://www.actuaries.org/oslo2015/papers/PBSS-Stoeve.pdf>
- [16] Streeck, W., 2014. Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism, London: Verso Books.
- [17] SVS, 2020. Das Pensionskonto. <https://www.svs.at/cdscontent/load?contentid=10008.729536>
- [18] Šatava, J., 2016. Daňový systém snižuje motivaci matek s menšími dětmi k práci: Doporučení a jeho vyhodnocení. Praha: IDEA/CERGE-EI. Studie 18/2016.
- [19] T-online.d, 2016. Experten fordern die Abschaffung der Riester-Rente. Ineffizient und für Gutverdiener. t-online.d [https://www.t-online.de/finanzen/altersvorsorge/id\\_77035112/riester-rente-hochgradig-ineffizient-experten-fordern-abschaffung.html](https://www.t-online.de/finanzen/altersvorsorge/id_77035112/riester-rente-hochgradig-ineffizient-experten-fordern-abschaffung.html)
- [20] Ústavní soud, 2010. Rozhodnutí Ústavního soudu ČR: Nález ÚS 8/07. <http://www.asocr.cz/addons/files/stare/110107rozhodnuti.pdf>
- [21] Vostatek, J., 2019. Paradigm Reform of the Czech Family Benefits and Credits: A Major Challenge. Proceedings of the 23rd International Conference Current Trends in Public Sector Research 2019. Brno: Masaryk University, 2019, pp.245-252 [http://ctpsr.econ.muni.cz/wp-content/uploads/2019/06/CTPSR\\_Proceedings\\_2019.pdf](http://ctpsr.econ.muni.cz/wp-content/uploads/2019/06/CTPSR_Proceedings_2019.pdf)
- [22] Vostatek, J., 2019. Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání. FÓRUM sociální politiky, 2019, č. 6.
- [23] Willmore, L., 2000. Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions (June 1, 2000). United Nations DESA Discussion Paper No. 13. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.233586>
- [24] WB, 2017. Capital Market Assessment / Market Development Options Czech Republic. <https://www.mfcr.cz/en/themes/capital-market/capital-market-in-the-czech-republic/the-ministry-of-finance-publishes-a-worl-33912>