

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Udržitelnost českého důchodového systému
aneb čím doplnit první pilíř?**

Bakalářská práce

Autor práce: Vít Mikušek

Studijní program: Politologie a veřejná politika

Vedoucí práce: prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc.

Rok obhajoby: 2020

UNIVERSITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Ústav sociální psychologie

Katedra sociální psychologie

Práce vypracována v rámci
studijního programu Sociální vědy

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31. července 2020

Vít Mikušek

Obsah

Úvod	2
1 Cíle, otázky, metody	3
2 Veřejné důchodové fondy ve světě	5
2.1 Švédsko	6
2.1.1 Národní penzijní fond AP7	8
2.2 Japonsko	12
2.3 Kanada	13
3 Historie reforem českého důchodového systému	15
3.1 Důchodový systém před rokem 1989	15
3.2 Porevoluční cesta k dnešnímu systému	16
3.3 Současný stav	19
4 Návrhy veřejného penzijního fondu v současném veřejně-politickém diskurzu	21
4.1 MPSV – Státní penzijní fond	21
4.2 Piráti – Národní penzijní fond	23
4.3 Martin Potůček – 1B pilíř	24
4.4 Jaroslav Vostatek – Státní penzijní agentura	26
<u>4.5 Vlastimil Copko – Česká národní důchodová spořitelna</u>	<u>29</u>
4.6 Marek Halada – Dobrovolné spoření u ČSSZ	30
4.7 Jiří Rusnok – Penzijní reforma pro Českou republiku	31
4.8 Parametrické rozdíly jednotlivých návrhů – shrnutí	34
5. Možné dopady z pohledu veřejných financí	36
5.1 Model „Finanční trhy“	39
5.1.1 Konzervativní strategie	40
5.1.2 Vyvážená strategie	41
5.2 Model „Státní pojišťovna“	43
Závěr	50
Seznam grafů	52
Použitá literatura	53
Seznam příloh	58
Příloha č. 1: Přepis rozhovoru s Martinem Potůčkem	58
Příloha č. 2: Přepis rozhovoru s Tomášem Martínkem	62
Příloha č. 3: Přepis rozhovoru s Jiřím Rusnokem	64

4 Návrhy veřejného penzijního fondu v současném veřejně-politickém diskurzu

V této části se práce zabývá konkrétními návrhy na zavedení penzijního fondu pod správou veřejných institucí, které se v současnosti objevují v českém veřejně-politickém diskurzu.

Mezi aktéry, kteří tento prvek navrhují, patří ministerstva, politické strany, akademici a další odborná veřejnost. Z hlediska kritérií výběru aktérů relevantních pro analýzu v této práci jsem zvolil především aktéry, jejichž návrhy jsou předmětem debat v rámci Komise pro spravedlivé důchody (důchodová komise) a měli by tak mít reálnou šanci svůj návrh ve veřejně-politickém procesu prosadit. Dále byli vybráni i někteří aktéři, kteří již v současné době své návrhy veřejně neprosazují, ale jejichž pozice v minulosti mohly mít vliv na návrhy některých relevantních aktérů v současné důchodové komisi.

K analýze byly vybrány návrhy následujících současných aktérů: ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Česká pirátská strana, Martin Potůček, Jaroslav Vostatek a Vlastimil Copko. Mezi ostatními relevantními aktéry byli vybráni Marek Halada a Jiří Rusnok.

K upřesnění aktérových pozic byly provedeny celkem 3 rozhovory, konkrétně s prof. Martinem Potůčkem, poslancem Tomášem Martínkem (Piráti) a guvernérem ČNB Jiřím Rusnokem.

4.1 MPSV – Státní penzijní fond

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV) v současnosti navrhuje v rámci III. pilíře českého důchodového systému tři scénáře změn lišící se v míře zásahu do systému. V tomto oddílu vycházím přímo z materiálu MPSV (2019b), který byl projednáván na půdě Komise pro spravedlivé důchody 28. června 2019, kdy byl většinově podpořen k dalšímu rozpracování (vzhledem k přesunu ke změnám v I. pilíři při dalších jednáních a čekání Komise na odpověď Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) autorovi dosud není znám žádný pokročilejší materiál). MPSV upozorňuje na nízký růst příspěvků do III. pilíře a jako jeho hlavní problém tak vnímá nedostatečnou schopnost plnit funkci zajištění dodatečných příjmů ve stáří. První scénář návrhu má za cíl zvýšení efektivity a výnosnosti úspor při minimální úrovni změn. Druhý scénář je v míře změn pokročilejší, navazuje na návrhy prvního scénáře, a navíc cílí na zvýšení motivace občanů k větším úsporám. Třetí scénář navazuje na návrhy obou předcházejících scénářů a dále motivuje ke

4.5 Vlastimil Copko – Česká národní důchodová spořitelna

Ing. Vlastimil Copko (dále jen předkladatel) patří k dlouhodobým navrhovatelům veřejně-právní podoby spořicího pilíře, jehož původní návrh byl vytvořen již před rokem 2009. Od té doby se stále jedná o téměř stejný návrh, který je pouze periodicky aktualizován, aby mohl být předkládán vzhledem k v čase se měnící podobě důchodového systému. Současná verze počítá s účinností navrhovaných opatření od 1. 1. 2022. Mezi relevantní aktéry jsem jej zahrnul z toho důvodu, že jeho návrh byl v minulosti předkládán Odborné komisi pro důchodovou reformu ke zvážení (Copko 2014). V tomto oddílu vycházím z materiálů publikovaných na vlastních webových stránkách předkladatele věnovaných této problematice, kde je dostupná i nejnovější verze reformního návrhu (Copko 2020).

Jako základní problematický prvek v českém důchodovém systému předkladatel shledává přílišnou roli solidární složky, která je podle něj u starobních důchodů nežádoucí. Podle původního návrhu dokonce doporučuje přejít k systému, který by na předpokladu solidarity nebyl založen vůbec (pouze s výjimkou sirotčích a invalidních důchodů). V hlavní variantě současné verze se již s tak radikální reformou nepočítá, stále je však z návrhu zřejmý důraz na individuální odpovědnost za přípravu na stáří a posílení pojistné složky důchodového systému. V této souvislosti je zmiňována i potřeba snížení závislosti penzijního systému na státním rozpočtu. Druhým problémem pak shledává nedostatečnou výkonnost soukromých penzijních produktů ve III. pilíři, které nejsou schopny zaručit základní předpoklad dlouhodobého spoření o reálném zhodnocení vkladů. Zároveň upozorňuje i na riziko znehodnocení úspor případnou kriminální činností v soukromém sektoru.

Nejnovější verze návrhu předpokládá opětovný vznik II. pilíře, ovšem ve veřejnoprávní podobě a bez možnosti opt-out z I. pilíře. Jednalo by se o doplňkovou možnost spoření, které by měla na starosti nově založená instituce, tzv. Česká národní důchodová spořitelna (ČNDS), která by využívala infrastruktury České pošty. U České pošty se předpokládá pouze vznik nového software k administraci spoření ČNDS, jejíž účet by byl veden u ČNB. Pojistné odvody do I. pilíře by zůstaly ve stejné výši jako dosud, účast na spoření v ČNDS by tak byla dobrovolná. Soukromé fondy ve III. pilíři by zůstaly zachovány, přičemž u nových smluv od 1. 1. 2022 by byl kompletně zrušen státní příspěvek. S účastí zaměstnavatele návrh nepočítá. Spořit u ČNDS by bylo možné pro fyzické osoby s trvalým pobytem na území České republiky po dovršení věku 15 let.

ČNDS by měla účastníkům garantovat úrok minimálně ve výši inflace, aby nedocházelo k reálnému znehodnocení vkladů, přičemž úroky by nepodléhaly zdanění. Prostředky odváděné na účet ČNDS by měly být následně využívány jako další zdroj financování státního rozpočtu, návrh zmiňuje konkrétně např. investice do infrastruktury. Výše měsíčních vkladů by měla být omezena rozmezím 100-5000 Kč, aby bylo předcházeno zneužitím inflačního úročení pro zcela jiné účely než zabezpečení na stáří, tato částka by ale měla být každoročně valorizována o výši meziroční inflace. Je s podivem, že předkladatel se stejným rozpětím počítal již u návrhu s účinností od roku 2009, ani po více než 10 letech tedy u předkládaného návrhu k valorizaci nedošlo. Návrh alespoň počítá s možností jednorázového zpětného dosporení do výše maximální částky.

Účastník by měl mít možnost jednorázového či postupného výběru vkladů po celou dobu spoření, před dovršením důchodového věku bez úroku. Předkladatel rovněž navrhuje snížení věku pro odchod do důchodu pro obě pohlaví na 63 let, po jehož dovršení by účastník mohl zvolit pravidelné měsíční vyplácení úspor včetně úroků v dohodnuté výši. Není zřejmé, jestli se má „dohodnutá výše“ odvíjet od očekávané délky dožití. Zřejmá není ani výše případných poplatků za možnost spoření, vzhledem k charakteru návrhu je možné předpokládat jejich nulovou výši. Výdaje na správu systému ČNDS nejsou vyčísleny konkrétně, předpokládají se minimální vzhledem k možnosti využití infrastruktury České pošty a ČNB.

4.6 Marek Halada – Dobrovolné spoření u ČSSZ

Mgr. Ing. Marek Halada (dále jen navrhovatel) patří k aktérům, kteří se v dnešní době problematice veřejnoprávního důchodového fondu již nevěnují, jejichž návrhy ale v minulosti měly vliv na některé aktéry, kteří se danou problematikou zabývají v současné Komisi pro spravedlivé důchody. V tomto oddílu vycházím z interního materiálu z roku 2017, který mi byl poskytnut přímo navrhovatelem se souhlasem k využití pro účely této práce (Halada 2017).

Za základní problém, ze kterého návrh vyvstává, lze označit potenciální budoucí nedostatek zdrojů důchodového systému. Řešení je navrhováno skrze zavedení nového motivačního prvku k navýšení pojistného. Daným prvkem má být veřejný důchodový fond spravovaný v rámci I. pilíře za maximálního využití stávající infrastruktury. Už vzhledem k názvu opatření a důrazu na motivační princip má být účast v systému dobrovolná, účast

zaměstnavatele formou příspěvků návrh nevylučuje.

Navrhovaný systém čerpá z obdobného principu existujícího u osob samostatně výdělečně činných (OSVČ), které si mohou přes ČSSZ dobrovolně navýšit výpočtový základ sociálního pojištění, čímž se zvyšuje odváděná pojistná částka a poté i možnost čerpat vyšší důchod. Tento princip by měl být dle navrhovatele umožněn i zaměstnancům, přičemž rozdíl mezi původní a navýšenou částkou by tvořil spořicí část, umisťovanou zvlášť na individuální účet u ČSSZ, která by prostředky zaznamenávala na svůj účet u ČNB. Využití ČSSZ je tedy koncipováno tak, aby nemusela vznikat instituce pro správu nového fondu, čímž by měly být eliminovány dodatečné náklady na správu, jakož i náklady na zavedení.

Vkládané prostředky by byly připisovány na individuální účty pouze hypoteticky, ČSSZ by je poskytovala státu k využití pro financování státního rozpočtu. Stát by pak měl poskytovat ČSSZ zpět prostředky na výplaty vkladů po dosažení důchodového věku střadatelů, přičemž státem garantovaná úroková míra by měla být na úrovni inflace. Výplaty by měly být prováděny jako součást důchodu, případně s volitelným podílem na celkově vyplácených částkách důchodu v průběhu času, návrh ale počítá i s možnou diskuzí nad umožněním jednorázového či dřívějšího výběru vkladů pro specifikované účely.

Díky způsobu správy systému lze předpokládat nulové poplatky za správu a vedení individuálních účtů, zároveň ale z návrhu vyplývá i explicitní státní podpora formou příspěvků jako zcela nepravděpodobná.

4.7 Jiří Rusnok – Penzijní reforma pro Českou republiku

Ing. Jiří Rusnok (dále jen předkladatel), současný guvernér České národní banky, patří rovněž mezi důležité aktéry české důchodové politiky, který do veřejně-politické debaty přispěl jako spoluautor alternativního návrhu penzijní reformy (Hyzl et al. 2005). Ač sám nepatří mezi navrhovatele konkrétní podoby veřejnoprávního spořicího pilíře, jeho vlastní návrh s takovým konceptem není v rozporu (vytváří prostor pro jeho případný vznik) a k této problematice se několikrát veřejně vyjadřoval. Jeho příspěvky pak bývají citovány ostatními aktéry, které tato práce zmiňuje (viz Copko 2020). V tomto oddílu vycházím jednak z publikace ke zmíněnému alternativnímu návrhu penzijní reformy (Hyzl et al.

vyváženými fondy dosahovat průměrného výnosu, jaký odpovídá kumulativnímu zhodnocení prostředků účastníků o 14,81 %.

Průměrné roční nominální zhodnocení státního fondu pak vypočítáme pomocí vzorce:

$$\text{průměrný výnos p. a.} = (\sqrt[n]{kv} - 1) * 100 = (\sqrt[7]{1,1481} - 1) * 100 = 1,99 \%, \quad \text{Eq. 6}$$

kde n...počet let spoření, a kv...kumulativní výnos za n let spoření.

Při průměrné míře inflace ve výši 1,45 %, pak $1,99 \% - 1,45 \% = 0,54 \%$, tedy v případě průměrného vývoje vyvážené strategie státního fondu by státní rozpočet nebyl zatížen dodatečnými výdaji na dorovnání inflace. Naopak by docházelo k průměrnému reálnému zhodnocení vkladů účastníku ve státním fondu ve výši 0,54 % vkladů ročně. Vyšší podíl vlastních úspor na disponibilním důchodu ve stáří by opět posiloval pojistnou funkci důchodového systému.

Scénář 3 – negativní

V případě negativního scénáře předpokládejme, že by v porovnání s vyváženými účastnickými fondy dosahoval státní fond průměrně nejhorších výsledků, což odpovídá maximálnímu nominálnímu zhodnocení prostředků účastníků o 3,46 %.

Průměrné roční nominální zhodnocení státního fondu pak vypočítáme pomocí vzorce:

$$\text{průměrný výnos p. a.} = (\sqrt[n]{kv} - 1) * 100 = (\sqrt[7]{1,0346} - 1) * 100 = 0,49 \%, \quad \text{Eq. 7}$$

kde n...počet let spoření, a kv...kumulativní výnos za n let spoření.

Při průměrné roční míře inflace ve výši 1,45 %, vypočítáme reálný průměrný roční výnos jako $0,49 \% - 1,45 \% = -0,96 \%$. Tedy u vyvážené investiční strategie by docházelo k nárůstu veřejných výdajů na dorovnání inflace pouze v případě negativního scénáře, a to v průměru ve výši 0,96 % vkladů účastníků ve státním fondu ročně.

5.2 Model „Státní pojišťovna“

Druhou možností alokace vložených prostředků ve státním fondu, jak navrhuje většina předkladatelů zkoumaných v této práci, je jejich využití k financování investičních aktivit vlády. Státní fond by tedy prostředky účastníků evidoval na jejich hypotetických individuálních účtech, ale ve skutečnosti by je buď přímo posílal do státního rozpočtu s prioritním využitím pro investiční účely, nebo by je poskytoval vládě formou nákupu

Použitá literatura

- AP7, 2018. *AP7 Sustainability Report* [online]. 2018. [vid. 2020-05-01]. Dostupné z: <https://www.ap7.se/app/uploads/2019/08/ap7-sustainability-report-2018.pdf>
- AP7, 2020. National Pension Investment Fund AP7. *ap7.se* [online] [vid. 2020-01-05]. Dostupné z: <https://www.ap7.se/english/>
- APS ČR, 2020a. Čtvrtletní výsledky. *Asociace penzijních společností ČR* [online] [vid. 2020-07-28]. Dostupné z: <https://www.apfcr.cz/ctvrtletni-vysledky/>
- APS ČR, 2020b. Zhodnocení prostředků účastníků. *Asociace penzijních společností ČR* [online] [vid. 2020-07-28]. Dostupné z: <https://www.apfcr.cz/zhodnoceni-prostredku-ucastniku/>
- ASPEGREN, Hanna, Jorge DURÁN a Maarten MASSELINK, 2019. *Pension Reform in Sweden: Sustainability and Adequacy of Public Pensions* [online]. Economic Brief 048. Brussels: European Commission [vid. 2020-01-04]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/pension-reform-sweden-sustainability-and-adequacy-public-pensions_en
- BEZDĚK, Vladimír, Daniel MÜNICH, Jan PROCHÁZKA, Jiří RUSNOK, Petr ZAHRADNÍK a Miroslav ZÁMEČNÍK, 2011. Důchodová reforma očima NERVu | Vláda ČR. *Hospodářské noviny* [online]. [vid. 2020-07-13]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/clanky/duchodova-reforma-ocima-nervu-82098/>
- CASEY, Bernard H., 2003. Why People Don't Choose Private Pensions: The Impact of 'Contagion'. *European Journal of Social Security* [online]. 5(4), 305–322. ISSN 1388-2627, 2399-2948. Dostupné z: doi:10.1177/138826270300500403
- CCPIB, 2020. *Canada Pension Plan Investment Board* [online] [vid. 2020-01-06]. Dostupné z: <http://www.cppib.com/en/>
- COPKO, Vlastimil, 2014. *Copko: Jak dál s penzijní reformou? | Důchodová komise* [online]. [vid. 2020-07-18]. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/?p=295>
- COPKO, Vlastimil, 2020. *Alternativní návrh penzijní reformy* [online] [vid. 2020-07-19]. Dostupné z: <http://www.penzijni-reforma.nazory.cz/>
- ČSÚ, 2020a. Časové řady. *Časové řady* [online] [vid. 2020-07-28]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/casove_rady
- ČSÚ, 2020b. Inflace - druhy, definice, tabulky. *Český statistický úřad* [online] [vid. 2020-07-28]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace
- ENDERS, Walter, 2015. *Applied econometric time series*. Fourth edition. Hoboken, NJ: Wiley. ISBN 978-1-118-80856-6.