

# Odklon od třípilířového důchodového systému ve střední Evropě

Marek Loužek

**Když Polsko, Maďarsko a Slovensko zavedly před několika lety třípilířový důchodový systém podle doporučení Světové banky, prošla střední Evropa důchodovou revolucí. ČR se zpožděním druhý pilíř také zavedla (byť jen jako dobrovolný). To, k čemu dochází ve střední Evropě dnes, je „důchodová kontrarevoluce“. Všechny země druhý pilíř likvidují a vrací se k průběžnému systému. Jaké poučení z toho plyne?**

### Polská demontáž

Od roku 1999 fungoval v Polsku třípilířový důchodový systém podle doporučení Světové banky. První pilíř tvoří průběžný důchodový systém s příspěvkovou sazbou 19,52 %, dělenou mezi zaměstnance a zaměstnavatele. Věk pro odchod do důchodu se zvyšuje až na 65 let pro muže a 60 let pro ženy. Druhým pilířem bylo povinné spoření do penzijních fondů se sazbou 7,3 %, třetím pilířem doplňkové penze. Unikátní bylo, že reformy byly prosazeny dvěma po sobě následujícími „různobarevnými“ vládami.

Polská důchodová reforma byla ambiciózní. Podle původního vládního scénáře měl nový systém již v roce 2011 vytvářet přebytky, míra úspor měla do roku 2020 vzrůst o 5 % HDP. Snížení příspěvků do prvního pilíře mělo být možné bez nových deficitů, protože se počítalo se snížením úrovně dávek ze státního pilíře. Pozdější prognózy byly méně optimistické, jak deficit ve státních financích narůstal.

Přechod k fondovému systému doprovozelo prudké zhoršení finanční situace státu. Záměr zákona z roku 1997 využít příjmy z privatizace na podporu prvního pilíře zůstal pouze na papíře, k financování transakčních nákladů nebyla využita žádná aktiva. Většina úspor v průběžném systému nebyla vzhledem k dřívějším odchodům do důchodu a vyšší než plánované valorizaci realizována. Přechod tak byl financován dluhem a jeho náklady převýšily 1 % HDP ročně.

Finanční krize měla omezený dopad na polskou ekonomiku, ale zničující na polský penzijní systém. Zatímco polská ekonomika zůstala jednou z nejvýkonnějších v Evropě, penzijním fondům byla zasazena těžká rána. Prvním zásahem vlády liberální Občanské platformy proti soukromým provozovatelům druhého pilíře bylo snížení příspěvků do povinných penzijních fondů. A došlo i na radikálnější kroky.

Nejdříve vláda snížila příspěvky občanů do soukromých penzijních fondů ze 7,3 % na 2,3 % ze mzdy. Zbývajících pět procent ze mzdy opět putovalo do státního rozpočtu. Ve státním důchodovém systému díky tomu zůstalo více peněz, což vládě pomohlo snižovat rozpočtové schodky a bránit výraznějšímu růstu státního dluhu. Úspory v penzijních fondech činily v roce 2013 v Polsku 300 miliard zlotých.

V září 2013 pak polská vláda oznámila, že provede zásadní změnu hospodaření penzijních fondů a od soukromých penzijních fondů převezme státní dluhopisy

v hodnotě asi 37 miliard dolarů a následně tyto obligace zruší (bez náhrady). Vláda Donalda Tuska si od toho slíbvala snížení veřejného dluhu o 8 % HDP. Fondům by zůstala jen akciová portfolia. Příspěvky do soukromých penzijních fondů navíc nově nebudou povinné a jejich výše má být dobrovolná.

Současně polská vláda nařídila, že otevřené penzijní fondy musí převést do státního důchodového systému (ZUS) peníze stádatelů, kteří mají deset let před důchodem, a sociální pojišťovna je pak bude vyplácet. Penzijní fondy musejí do systému ZUS převést státní obligace, které napříště nemohou držet. Zbydou jim jen investice do akcií, a ty se navíc mají do konce roku 2017 postupně snížit ze 75 % portfolia v roce 2014 na 15 %.

Polská vláda si představovala, že penzijní fondy pošlou do státního systému aktiva za více než 160 miliard zlotých. Mezi 1. dubnem 2014 a 31. červencem 2014 se museli Poláci rozhodnout, zda budou chtít zůstat v otevřených penzijních fondech (kam od roku 2011 mohou posílat jen 2,9 % místo původních 7,3 % ze mzdy), nebo zda zůstanou plně ve státním systému. Kdo úřadům nic neoznámí, automaticky bude ve státním systému.

Odhaduje se, že ve druhém pilíři zůstane jen zlomek Poláků, možná 2–3 % původních účastníků. Penzijní fondy pravděpodobně přijdou o naprostou většinu svého majetku. Polská „důchodová kontrarevoluce“ omráčila varšavskou burzu, protože otevřené penzijní fondy patřily k největším investorům a koncem května 2014 držely polské akcie za 122 miliard zlotých, což je pětina tržní kapitalizace celé varšavské burzy.

### Maďarské znárodnění

Maďarsko rovněž zavedlo třípilířový systém. Čtyři zákony o důchodovém a zdravotním pojištění vstoupily v platnost v lednu 1998. Nejvýznamnější změnou bylo zavedení druhého pilíře, do něhož mělo plynout nejdříve 6 %, později 8 % ze mzdy. Soukromé spoření do fondů bylo povinné pro všechny Maďary, kteří vstoupili na pracovní trh po červnu 1998. Věk pro odchod do důchodu byl srovnán na 62 let pro muže a ženy, důchody se vypočítávají z průměrných celoživotních příjmů a jsou plně valorizovány podle mezd.

Politici využili systémové reformy k podkopání legitimacy průběžného systému. Slogany jako „průběžný systém odchází do důchodu“ byly sporné, protože tři čtvrti

tiny průběžného systému zůstaly. Snahou socialisticko-liberální vlády bylo posílit individuální odpovědnost v protikladu k solidarismu, který vede k závislosti. Díky propagandě jak ze strany vlády, tak penzijních fondů do druhého pilíře vstoupily tři miliony Maďarů.

Navzdory slibům, že nový důchodový systém bude efektivnější, se stal fiskálně neudržitelným. Poté, co se vláda Viktora Orbána dostala k moci, během několika měsíců důchodový systém totálně předělala. Prostředky z druhého pilíře využila k snížení rozpočtového deficitu a provedla první de facto znárodnění soukromých důchodů v Evropě. Maďarská „důchodová kontrarevoluce“ byla ve střední Evropě nejradikálnější.

Maďarská vláda postavila své občany před kruté dilema: kdo si bude nadále spořit v penzijních fondech, přijde o státní důchod. Občany převedla do státního systému, a kdo chtěl zůstat v penzijním fondu, musel požádat o výjimku. Fondy přišly o tři miliony klientů, zůstalo jen sto tisíc „statečných“. Maďarům se stalo totéž co obyvatelům Argentiny, kde stát sebral lidem jejich úspory při finanční krizi v roce 2008. V obou případech z podobných pohnutek - státu docházely peníze.

Za necelé tři roky vláda dokázala fakticky zestátněný druhý pilíř prakticky zlikvidovat. Z původních patnácti miliard dolarů v aktivech penzijních fondů zůstalo současných 390 000 dolarů. Zatímco v roce 2010 držely penzijní fondy aktiva za bezmála 15 % HDP, předloni to bylo už jen 3,3 % HDP. Ze systému, v němž si spořily na důchod tři miliony Maďarů, se stal exkluzivní produkt pro horních deset tisíc.

Maďarská vláda si stěžovala na nedostatek finančních prostředků v prvním pilíři vzniklý v důsledku vyvážení osmi procent z hrubé mzdy do druhého pilíře, který dosáhl 900 miliard forintů (čtyři miliardy dolarů). Také jí vadilo, že dodatečné náklady vzniklé v prvním pilíři EU odmítla vyjmout při výpočtu vládního dluhu. Nicméně díky „důchodové kontrarevoluci“ se jí podařilo snížit rozpočtový schodek až na předloňských 2,2 % HDP, což mnozí v Evropě obdivovali.

### Slovenský útlum

Slovensko rovněž vytvořilo systém tří pilířů financování důchodů. Prvním pilířem je průběžný státní pilíř, který představuje sociální pojišťovna, do níž odvádí zaměstnavatel za pracovníky odvody ze mzdy (na starobní důchod je určeno 18 % hrubé mzdy). Druhý pilíř vznikl v roce 2005

a představuje spoření u důchodových správcovských společností. Třetím, dobrovolným pilířem jsou doplňková důchodová schémata.

Po nástupu k moci provedla vláda premiéra Roberta Fica v důchodovém systému zásadní změny. Před nimi šlo do druhého pilíře 9 % hrubé mzdy, po nich na soukromých účtech končí jen 3–4 % ze mzdy, zbytek putuje opět do sociální pojišťovny.

Finanční krize přinutila snížit odvody do druhého pilíře rovněž vlády v Estonsku (z 6 % na 2 %), v Lotyšsku (z 8 % na 2 %) a v Litvě (z 5,5 % na 3 %).

#### Poučení pro ČR

Sledovat „důchodovou kontrarevoluci“ u našich sousedů je mimořádně poučné. Nečasova vláda se pokusila o důchodovou reformu, při níž zavedla dobrovolný druhý pilíř. Následující Sobotkova koaliční vláda ve svém programovém prohlášení z února 2014 potvrdila, že hodlá druhý pilíř zrušit. Potůčková důchodová komise již navrhla varianty, jak by k tomu mohlo dojít.

Platby do druhého pilíře chce vláda zastavit k 1. lednu 2016. Účastníci fondového důchodového pojištění si do konce září 2015 budou moci vybrat, zda si nechají naspořené peníze poslat zpět na své soukromé účty či poštovní poukázkou, nebo zda si je přesunou do nepovinného třetího pilíře důchodového systému. Peníze by měli dostat nejpozději do konce roku 2016. Případných arbitrází se vláda nebojí.

Nečasova důchodová reforma skončila ve slepé uličce. Zahajovat razantní velkou důchodovou reformou ve chvíli, kdy Maďaři, Poláci a Slováci své před dekádu odstartované reformy demontují, nebylo příliš šťastné. Konzervativní vláda prosadila důchodovou reformu proti vůli opozi-

ce i veřejnosti a za situace, kdy se sociální demokracie netajila tím, že v případě vítězství v příštích volbách opt-out výrazně omezí. Do poloviny roku 2014 vstoupilo do druhého pilíře 83 tisíc lidí, což je výrazně méně než půl milionu původně odhadovaného vládou a penzijními společnostmi. Reforma penzijního systému tak utrpěla fiasko. Lidé se nenechali přesvědčit reklamní kampaní a počítali si, že se jim vstup do druhého pilíře nevyplatí.

Není-li průběžný důchodový systém dlouhodobě stabilní, není řešením vyvádět určitá procenta důchodového pojištění mimo něj, neboť odklon částí pojistného na soukromé účty dále oslabí příjmy již nyní hluboce schodkového systému.

Způsoby zrušení druhého pilíře mohou být různé. Slovenská vláda Roberta Fica lidem opakovaně nabídla možnost návratu do prvního pilíře, přičemž je důrazně upozornila, že zůstanou-li u pojistných fondů, výrazně se jim sníží důchody z prvního pilíře.

Protože v ČR se do druhého pilíře přihlásilo jen málo lidí, transakční náklady spojené se zrušením druhého pilíře jsou menší. Nejjednodušším řešením by bylo druhý pilíř zrušit a naspořené prostředky převést do pilíře třetího. Návrh Potůčkovy komise se zatím jeví být vůči účastníkům druhého pilíře poměrně velkorysý, všechny naspořené prostředky, tj. jak 3 % vyvedená z průběžného systému, tak 2 % přidávaná ze svého včetně jejich zhodnocení, navrhuje účastníkům vrátit. To je ve středoevropském kontextu skutečně unikátní.

Současná vláda vychází z toho, že vytvoření II. pilíře bylo naprosto zbytečné, neboť již existuje penzijní připojištění. Důchodový experiment, kterým si prošla střední Evropa, má u nás bezkonkurenčně nejnižší náklady jak pro poplatníky, tak pro stát.

Představa, že se lidé vůbec nepřipravují na stáří, neodpovídá pravdě. Lidé si spoří v podobě investic do cenných papírů, nemovitostí, výchovy dětí či jinými formami a během svého života racionálně řídí své výdaje podle svých příjmů. Je otázkou, proč si lidé nemohou na důchod během svého produktivního života spořit sami a proč u toho musí asistovat stát, ale to je zřejmě věčná filozofická otázka.

Většina lidí si bude muset na stáří vytvářet úspory, podle svých preferencí a potřeb. Někdo dává přednost vyšší spotřebě během produktivního života a nižší ve stáří, jiný naopak. Někdo si nedovede představit, že by i v důchodovém věku nepracoval a vytváří si jen minimální úspory pro případ nemoci. To odpovídá svobodě volby. Svoboda s sebou nese i odpovědnost a špatné rozhodnutí mívá negativní důsledky.

Mladí lidé by měli vědět, že se nemohou na důchod, který jednou dostanou od státu, spoléhat. Mají ale dost času a možnosti, jak se na to připravit. Největším omylem by bylo očekávat, že nový důchodový systém jim zajistí bezstarostnou penzi. Doufat mohou nanejvýš v příspěvek na stáří. O skutečně zajištěný důchod se bude muset každý postarat sám během své kariéry, a to mimo rámec současného důchodového systému.

#### Literatura:

- Diamond, P. - Barr, N.: Pension Reform. A Short Guide: New York - Oxford, Oxford University Press 2010.  
Guardiancich, I.: Pension Reforms in Central Eastern and Southeastern Europe: London - New York, Routledge 2013.  
Loužek, M.: Důchodová reforma: Praha, Karolinum 2014.

*Autor přednáší na VŠE a FF UK, působí v Institutu Václava Klause.*

## Polemiky

### Problematika důchodové reformy: fakta, souvislosti

Antonín Janýška

***Lze předpokládat, že pokud bude důchodová reforma provedena zodpovědně a kvalitně, může na mnoho desítek let pozitivně ovlivnit život většiny občanů České republiky. Jde o úkol po všech stránkách nesmírně náročný. Protože důchodový systém musí fungovat v době ekonomického růstu, ale i v období ekonomického poklesu. Navíc musí vycházet z potřeb všech společenských vrstev obyvatel a zabezpečit, aby důchody, které jsou jediným příjmem většiny starých občanů, vždy pokryly svým příjemcům alespoň základní životní a společenské potřeby. Hovoříme-li o potřebě kvalitně a zodpovědně provést důchodovou reformu, nemůžeme mít na mysli pouze reformu způsobu výpočtu starobních důchodů. V rámci reformy základních parametrů důchodového systému je nezbytné věnovat pozornost i dalším typům důchodů, zejména invalidním důchodům. Protože invalidní důchodce lze velmi často zahrnout do skupiny občanů ohrožených sociálním vyloučením. Za skupinu občanů hodných zvláštního zřetele je nutné považovat příjemce tzv. invalidního důchodu z mládí. Příjemci invalidního důchodu z mládí jsou lidé, kteří z objektivních důvodů, způsobených zejména somatickým, smyslovým nebo mentálním handicapem, nemohli nikdy pracovat a odvádět ze svého příjmu zákonem stanovené sociální pojistné. Stanovení výše tohoto typu důchodu je velmi problematické. Kromě ekonomických východisek musí respektovat i východiska právní, společenská a politická.***

#### Starobní důchod

V důsledku nedostatečné informovanosti vnímá veřejnost jako nejpravděpodobnější a jediný možný způsob reformy důchodo-

vého systému zvýšení věkové hranice rozhodné pro odchod do starobního důchodu. Věková hranice, která byla dlouhá léta pevně stanovena, se začala postupně zvy-

šovat a měla by se i dále zvyšovat přiměřeně ke zvyšování průměrného věku dožití. Je to zcela jasná závislost: čím vyššího průměrného věku se lidé dožívají, tím déle jsou