

## Liberální penzijní model a sociální penze

Jaroslav Vostatek

**Liberalismus je jednou z tendencí v penzijní politice, která se u nás projevovala již v první polovině 90. let. Liberální penzijní politika má své ratio a již z tohoto důvodu je účelné jí věnovat patřičnou pozornost. Přitom je podstatné odlišit moderní liberální penzijní model od pouhé liberální rétoriky, která bývá často využívána jako entré při prosazování zcela jiného, neoliberalního penzijního systému. Cílem tohoto příspěvku je charakterizovat základní varianty liberálního penzijního modelu, v souladu s teorií sociálních modelů Espinga-Andersena (1990), a aplikaci tohoto modelu demonstrovat na konkrétních zemích. Zásadní význam v moderní variantě liberálního penzijního modelu či systému mají sociální penze, jakož i fungování penzijních trhů a fiskální politika. Všechny poznatky tohoto druhu lze využít při eventuální důchodové reformě v Česku: sociální penze v úzkém slova smyslu sice nemáme, nemáme k nim ale daleko.**

Liberální politika vychází ideově ze základního významu svobody jednotlivců, kterou z ekonomického hlediska zajišťuje tržní hospodářství. Ideálním liberálním penzijním systémem je plně dobrovolné soukromé zabezpečení, podle individuálních potřeb a zájmů jednotlivců. Liberálové zdůrazňují, že v zásadě každý ví, že lidé stárnou, stávají se invalidními, mohou onemocnět atd. - a modelově vzato se také mohou individuálně zabezpečit, podle svých individuálních potřeb a možností. O své členy se může postarat i rodina. Stejně tak i dnes mohou fungovat různé charitativní instituce či bratrstva a cechy, poskytující jisté zabezpečení při invaliditě nebo smrti. Ve výjimečných případech, když navíc selže rodina či jiné instituce zmíněného typu, tak se o praceneschopné či velmi staré osoby postará obec, popř. stát. Toto zabezpečení má charakter služeb a peněžitých dávek sociální pomoci, poskytovaných bez ohledu na věk; žádné zvláštní starobní zabezpečení není jeho součástí. Tuto koncepci můžeme označit jako výchozí, klasickou variantu liberálního penzijního modelu.

Jako ideální finanční produkt k individuálnímu starobnímu zabezpečení se nabízí soukromé důchodové pojištění. Doživotní důchod je obecně vzato ideálním invalidním a starobním zabezpečením v peněžité podobě. Vznikne-li pojistná potřeba, je vyplácen důchod. Zemře-li pojištěná osoba (pojištěný), výplata důchodu končí, neboť zabezpečení již není potřeba. „Zbývá“ případně zabezpečení pohřbu nebo pozůstalých. Obojí může být součástí penzijního pojistného balíčku s tím, že se tím i zvyšuje - za jinak stejných podmínek - cena produktu.

Kupování doživotního důchodu (renty) bylo známo již ve středověku, u majetných vrstev. Z technického hlediska se jednalo o analogii dnešního důchodového pojištění za jednorázové pojistné. V praxi šlo spíše o spekulaci obchodu či o obcházení církevního zákazu úroků, uspokojování pojistných potřeb stálo v pozadí (Braun, 1925).

Moderní penzijní teorie se zabývá nejen doživotními anuitami, ale i potřebou jednotlivce zabezpečit své blízké či kohokoliv formou dědictví, odkázáním majetku (bequest motive). Obecně vzato zde nejde o pojistnou potřebu, nicméně není problémem do soukromého důchodového (obecněji: životního) pojištění „zabudovat“ i jakékoli spo-

ření, sloužící třeba k zajištění dědiců či rodového majetku. Marketing kapitálového i investičního životního pojištění je dodnes do značné míry postaven na tom, že klienti rádi „slyší“ na to, že jimi zaplacené pojistné „nepropadne“ pojišťovně, když předčasně zemrou. Produkty tohoto typu včetně „důchodového spoření“ se prodávají daleko snadněji než pojištění doživotního důchodu za běžné pojistné - které je oním, i ze sociálního hlediska, nesporně ideálním důchodovým zabezpečením. Liberálové se touto problematikou obvykle nezabývají, kladou rozhodující důraz na svobodu volby. Klasický liberální penzijní model si vystačí s možnostmi klienta sjednat si např. pojištění doživotního důchodu. I vzhledem k tomu, že ostatní penzijní modely s doživotním důchodem počítají, je účelné vysledovat, jak penzijní trhy v dnešní době fungují.

### Penzijní či anuitní trhy

V podmínkách kteréhokoliv penzijního sociálního modelu či systému je vysoce účelné znát konkrétní tržní podmínky na penzijních trzích včetně celkové (nákladové a cenové) hladiny pojistného či příspěvků, výše důchodů a jiných plnění z penzijních produktů, jakož i výše režie penzijních institucí. Vše toto odráží úspěšnost fungování penzijního trhu a tím i šance pro uplatnění liberálního penzijního modelu v praxi.

Penzijní trhy a jejich fungování představují velmi širokou problematiku, která je dnes v literatuře obvykle členěna do dvou částí, resp. příslušných časových fází: na fázi akumulaci (spořicí) a dekulaci (výplacní). V dekulaci fázi je vyplácen důchod z „naspořených“ prostředků. Vyplácený důchod bývá označován jako anuita (anuity). Tato strukturace je výsledkem vývoje penzijní teorie a politiky v uplynulých 2-3 desetiletích. Obecně vzato je však oním „ideálním“ penzijním produktem důchodové pojištění za běžné pojistné, čili produkt integrující obě zmíněné „fáze“.

Zmíněná vývojová tendence penzijní teorie a politiky je výsledkem politiky soukromého finančního sektoru, přesouvající investiční a další rizika na klienty a zaštiťující se přitom individuálními zájmy a potřebami klientů. Z produktového hlediska sem patří tendence přechodu od „dávkově definovaných“ (defined benefit, DB) produktů k pro-

duktům „příspěvkově definovaným“ (defined contribution, DC). „Příspěvkově definovaná“ penze z produkce soukromého sektoru přitom fakticky penzi ještě vůbec není či být nemusí - jde jen o spoření, resp. přesněji řečeno o investování, na (případnou) penzi; pokud se klient dožije a koupí si (doživotní) anuitu, tak teprve pak lze hovořit o kompletní penzijního produktu. Pokud se klient nedožije výplacní fáze, tak prostředky „naspořené“ v důchodovém spoření (DC) nebudou využity pro poskytování starobního důchodu, což sice zvyšuje náklady na tyto důchody, je toho však umně využíváno v reklamě na důchodové spoření.

U dávkově definovaných systémů (produktů) nelze hovořit jednoduše o penzijním trhu, protože se - v příslušných zemích - většinou jedná o podnikové penze, spravované nadacemi či obdobnými neziskovými institucemi, které mají podstatně nižší náklady než soukromý sektor; je tomu také proto, že zahrnují všechny (dotčené) zaměstnance, bez možnosti volby jiného poskytovatele ze strany těchto účastníků.

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

Na celkově liberálně orientovaném Novém Zélandu dnes žádná životní pojišťovna

anuity vůbec nenabízí; s dobíhajícími anuitami se tam lze setkat jen ve zbytkovém segmentu podnikových penzí. Přitom v roce 1993 tam bylo 9 poskytovatelů anuit, v roce 2003 již jen tři a v roce 2009 zbyl již pouze jeden, který sjednal 17 anuit s klienty od věku 65 let (St John, 2009). „Příčinou“ zániku anuitního trhu na Novém Zélandu zjevně byla tamní (ve světě téměř jedinečná) liberální penzijní politika v letech 1988–2006, vylučující přímé i nepřímé státní dotování jakýchkoliv penzí či úspor.

Problematika anuitních trhů se dostala do popředí po nástupu k privatizaci veřejných penzí ve vybraných zemích. Na konferenci Světové banky v roce 1999 podporovatelé privatizace penzí konstatovali, že „soukromé anuitní trhy nejsou dobře rozvinuty ani v nejvyspělejších zemích OECD. Rostou ale rychle v několika zemích návazně na systémy povinného důchodového spoření. Předběžné výsledky ukazují, že v těchto zemích jsou náklady na anuity nižší, než by se dalo očekávat“ (James a Vittas, 2000). Studie SPC EK i OECD uvádějí režii výplatní fáze ve vyspělých zemích v rozpětí 5–10 % nasporených prostředků, což odpovídá režii 0,25–0,5 % z aktiv ročně ve spořicí fázi navíc (SPC, 2008; D'Addio a kol., 2009). To jsme se však již ocitli mimo liberální penzijní model: povinné důchodové spoření je s ním v rozporu.

## Sociální penze

Moderní liberálové souhlasí nejen s moderní obecnou sociální pomocí, ale i s existencí dvou typů veřejných penzí: s univerzálními, rovnými důchody pro všechny rezidenty daného státu a s testovanými důchody, poskytovanými potřebným starým lidem (se zohledněním jejich příjmu a třeba i majetku). Testované starobní důchody jsou svou konstrukcí bližší klasickému liberalismu - jde vlastně o specifickou dávku sociální pomoci, s významně mírnějšími podmínkami oproti obecné sociální pomoci. Tím lze vysvětlit i to, že testované penze historicky předcházejí vzniku univerzálních důchodů. Každá z těchto dvou typů konstrukcí má své výhody a nedostatky a volba mezi nimi je do značné míry věcí politického rozhodnutí - veřejné volby. Totéž platí i pro volbu základních parametrů těchto systémů: výše důchodu a důchodového věku. Univerzální i testované důchody mají být z logiky věci financovány ze státního rozpočtu, bez souběžné existence jakýchkoliv příspěvků na důchodové zabezpečení.

Univerzální penze a testované penze jsou dvěma alternativami „sociálních penzí“. Sociální penze bývají definovány jako bezpříspěvkové důchody starých či starších osob (GAA, 2007). Slovo bezpříspěvkový (non-contributory) podtrhuje fakt, že sociální penze jsou modelově financovány nikoliv příspěvky (na důchodové pojištění), ale jako obecný výdajový program státu; sociální penze nezávisí na výdělcích či na zaplaceném pojistném. Financování univerzální penze pomocí daně z příjmů, např.

v Nizozemsku, lze považovat za trik, který nemění nic na tom, že se efektivně jedná o „bezpříspěvkový“ univerzální důchod, „daňovou“ cestou je pouze zjišťována délka pobytu v zemi (Barr, 2012).

Liberální model důchodového zabezpečení moderního typu, poskytující testovaný starobní důchod, byl zaveden koncem 19. století v Dánsku (1891) a na Novém Zélandu (1898). V roce 1908 byl tento model uzákoněn v Austrálii, Velké Británii a Irsku, později v dalších anglosaských a skandinávských zemích. Důchodový věk u „Lloyd-George“ penze ve Velké Británii a Irsku byl 70 let, v Austrálii byl důchodový věk jen 65 let. V čisté podobě se tento model v zemích OECD do dnešní doby v zásadě nedochoval. Z uvedených zemí dnes existuje testovaný důchod jen v Austrálii a v Irsku.

## Austrálie: systém testovaných dávek a dnes Super navíc

Australský testovaný důchod nese název věková penze (Age Pension), dnes je poskytován mužům od věku 65 let a ženám od 64 let. Věková penze zvyšuje příjmy rezidentů ve stáří nyní na cca 28 % průměrné celostátní mzdy mužů. K ní lze ještě obdržet penzijní příspěvek (Pension Supplement) a většina penzistů ještě dostává obecnou dávku sociální pomoci. To je typické schéma sociálního zabezpečení starých osob v dnešních liberálně orientovaných (anglosaských) zemích: na testované (i univerzální) penze navazují ještě další sociální dávky pro poživatele těchto penzí, pokud jejich příjmy vč. důchodů nejsou na úrovni (vyššího) stanoveného minima; jde vlastně o (další) testovanou penzi s tvrdšími parametry testování. Vedle toho ještě existuje i obecný systém sociální pomoci pro všechny občany či rezidenty, tedy i pro penzisty - ve všech vyspělých zemích.

V liberálně orientovaných zemích byly po druhé světové válce výrazné tendence k rozvíjení systémů podnikových penzí. I v Austrálii se takto rozvinulo, pod tlakem odborů, podnikové starobní spoření (Superannuation Guarantee, ve zkratce „Super“) - na bázi kolektivních dohod. Od roku 1992 pak labouristická vláda zavedla, po schválení tripartitou, povinný Super v rozsahu 3 % ze mzdy; příspěvek platí zaměstnavatel a na 80 % tohoto důchodového investování skončí výplatu jednorázového plnění. Mělo jít o aktuální výraz preference penzijního spoření nad růstem mezd. Dnes činí povinný příspěvek zaměstnavatele již 9,25 %; od roku 2019/2020 bude tato sazba činit „kořených“ 12 % ze mzdy. Vedle povinných příspěvků jsou i dobrovolné příspěvky zaměstnavatele; dnešní celková průměrná sazba těchto příspěvků v Austrálii je v rozmezí 12–12,5 %.

Od roku 2005 má většina zaměstnanců možnost volby Super fondu nebo penzijního spořicího účtu (RSA), což jsou produkty bank, životních pojišťoven a dalších finančních institucí. Výsledkem této koncepční změny je růst počtu poskytovatelů Superu

na dnešních cca 500 000; převážně se jedná o malé fondy (O'Meara a Bruhn, 2013). Došlo tak k transformaci většiny podnikových penzí na osobní penze; povinné osobní penze Super se tak staly základním penzijním pilířem v Austrálii, minimálně pro dnešní zaměstnance. Zatímco dosud plnou výši věkové penze dostávalo na 60 % penzistů, v budoucnu to má být jen asi 35 %. To představuje transformaci liberálního systému s klíčovou rolí testované penze na neoliberální systém s těžištěm v povinném důchodovém spoření formou osobních penzí. Na takto vzniklé osobní penzijní účty mohou přispívat i klienti - zaměstnanci, resp. kdokoliv.

Důchodový věk (preservation age) je výhodný - důchodové úspory lze dnes vybrat počínaje věkem 55 let, přičemž je uzákoněno postupné zvýšení tohoto důchodového věku na 60 let. Kombinace testované penze s důchodovým spořením, navíc s podstatně nižším důchodovým věkem u spoření, motivuje k utracení úspor a k nadužívání testované penze, proto se diskutuje povinná anuitizace penzijních úspor (O'Meara a Bruhn, 2013). Zavedení povinného Superu je zásadní proměnou předchozího moderního liberálního penzijního systému v Austrálii.

## Irský welfare

Rovněž původně klasický liberální irský penzijní systém, charakterizovaný dominancí testované penze, doznal významných změn. Podnikové penze tam dnes má více než polovina zaměstnanců. Stát také podporuje (dobrovolné) podnikové i osobní penze.

Zákony o social welfare z let 1952 a 1960 zavedly, navíc k testované penzi, „příspěvkovou státní penzi“, což je univerzální penze podmíněná placením „příspěvků na sociální pojištění“ (procentem ze mzdy) po stanovenou dlouhou dobu. Příspěvková státní penze je financována z Fondu sociálního pojištění; její (maximální) výměra v letech 2011–2013 byla 330,30 € týdně (plus případný příspěvek na závislou dospělou osobu 153,50 € a na dítě 29,80 € týdně), což představuje cca 37 % průměrného celostátního hrubého výdělku.<sup>1</sup>

Testovaná penze se dnes označuje jako státní penze bezpříspěvková (non-contributory); její maximální týdenní výměra v témže období byla 219 € (u osob od věku 80 let 229 €, příspěvek na závislou dospělou osobu 144,70 € a na dítě 29,80 €). Testovaná penze je určena pro rezidenty od věku 66 let, nemající nárok na příspěvkovou státní penzi; je financována ze státního rozpočtu. V dnešní době je testovaná sociální penze v Irsku již vedlejším státním důchodem - ke zmíněné univerzální penzi, podmíněné ovšem placením zmíněné sociální daně. Cílová hodnota náhradového poměru příspěvkové státní penze u zaměstnanců s podnikovou penzi je na úrovni 50–67 % finančního nebo průměrného výdělku (Larragy, 2013). Široký rozvoj podnikových a osobních penzí lze považovat za zásadní

odchylku od moderního liberálního modelu.

## Novozélandský Super a KiwiSaver

Na Novém Zélandu byla zavedena testovaná starobní penze zákonem z roku 1898 (zvláštnostmi byly důraz na morální kvality žadatele, vyluka Asiátů, dílčí diskriminace Maorů při testování); důchodový věk byl 65 let a maximální výše penze byla zhruba na úrovni jedné třetiny průměrné celostátní mzdy muže. Zásadní reforma nastala až po 40 letech (včetně odstranění rasové diskriminace); s účinností od roku 1939 došlo jednak ke zvýšení testované starobní penze (nově: Age Benefit) na 78 £ ročně při snížení důchodového věku na 60 let, jednak byla od roku 1940 zavedena univerzální penze (Universal Superannuation) 10 £ ročně od věku 65 let, s příslibem, že tato univerzální penze bude postupně zvyšována na úroveň testované penze: k tomu došlo až v roce 1960 (Preston, 2008). Tento „dvoupilířový“ liberální systém trval na Novém Zélandu v podstatě až do roku 1975.

Od roku 1977 došlo k reformě, při níž se přešlo na univerzální starobní důchod pro rezidenty (pobyt minimálně 10 let), poskytovaný od věku 60 let ve výši asi 80 % průměrné celostátní mzdy u dvojice osob (důchod jednotlivce = 60 % důchodu dvojice). Tato moderní liberální koncepce univerzálního důchodu, resp. liberálního penzijního modelu dominovala následujících 30 let. Důchodový věk u univerzální penze byl postupně zvýšen na 65 let, dnešní úroveň této penze pro dvojici osob stanoví zákon na úrovni 65–72,5 % čistého celostátního průměrného výdělku. Od dubna 2013 činí sazba NZ Super pro jednotlivce 410,32 \$ týdně (po zdanění 357,42 \$) a pro dvojici 620,68 \$ týdně (netto 549,88 \$). Testované i univerzální penze byly a jsou na Novém Zélandu financovány ze státního rozpočtu.

K zásadní změně penzijní politiky na Novém Zélandu došlo od roku 2007, kdy byl zaveden nový penzijní pilíř pod názvem KiwiSaver. KiwiSaver je minimálně teoreticky dobrovolný pro zaměstnance, čerpá velké státní dotace a pokud zaměstnanec přispívá do systému, tak mu musí přispívat i zaměstnavatel. Hlavní finta KiwiSaveru spočívá ve využití inerce spotřebitele, resp. zde zaměstnance: při nástupu u nového zaměstnavatele se zaměstnanec stane povinně účastníkem tohoto systému (zahraniční literatura zde používá termínu auto-enrolment, ve smyslu automatického zahrnutí do systému) a svou účast může ukončit až zpětně zrušit až po uplynutí 2 týdnů, nejdéle však do konce 8. týdne. Pokud zapomene požádat o ukončení nebo bude jen „inertní“, tak už systém může opustit jen ukončením pracovního poměru u daného zaměstnavatele. Jde tedy o jakýsi obrácený opt-out. Pokud systém opustí, tak přijde i o starovací státní příspěvek 1000 \$.

Parametry produktu KiwiSaver se vícekrát změnil, i pod vlivem hospodářské krize; dnes činí příspěvek zaměstnance mi-

nimálně 3 % ze mzdy, zaměstnavatel přidává minimálně další 3 % ze mzdy. K tomu ještě přispívá stát (tax credit) ve výši příspěvku účastníka, od 1. 6. 2012 byl tento státní příspěvek snížen na 50 % příspěvku účastníka (maximálně však 10 \$ týdně). K redukci státního příspěvku došlo v důsledku fiskálních tlaků. Prodej produktu byl a je extrémně úspěšný. Vláda původně kalkulovala s 680 tisíci účastníky v polovině roku 2014, v březnu 2013 jich však již bylo 2,1 mil., což představuje 64 % populace ve věku 18–64 let (Gaynor, 2013).

KiwiSaver je příspěvkově definovaným „penzijním“ produktem, bez povinné transformace naspořených (investovaných) prostředků na penzi, zato však s možností použít vlastní příspěvky na nákup svého prvního domu a také s možností čerpat prostředky při výskytu významných finančních potíží následkem vážné nemoci, úrazu nebo invalidity. S tímto rozšířením důchodového spoření o další plnění se setkáme i v dalších zemích - v zásadě jde o čistě marketingovou snahu zatraktivnit produkt (kromě kombinace s invalidním zabezpečením, ta je u penzijních produktů obvyklá).

Podnětem k zavedení produktu KiwiSaver byly studie, které poukazyvaly na nedostatečné spoření na stáří u obyvatel Nového Zélandu, majících středně vysoké příjmy. Tyto střední vrstvy obsáhle využívají různých forem půjček, počínaje studentskými půjčkami a konče hypotékami, mají děti později, což se vše promítá v jejich příjmové situaci v předdůchodovém a důchodovém věku (Collard a More, 2010). Podobně funguje i státní podpora penzí v dalších, nejen liberálně orientovaných západních zemích - typickým znakem je přerozdělování směřující ke středním vrstvám, tj. nikoliv k občanům s podprůměrnými příjmy. To lze považovat za typický znak neoliberálního sociálního modelu, resp. systému. Do neoliberálních koncepcí zapadá i to, že je věnována minimální pozornost financování daňových výdajů u absencí anuitizace důchodového spoření. Zavedení produktu KiwiSaver představovalo zásadní odklon od moderního liberálního modelu.

## Britské národní pojištění: od Beveridge k Beveridgeovi

Literárně nejznámější formou univerzálního důchodu je britský „Beveridgeův“ model, formulovaný v jeho Zprávě z roku 1942, v širokém kontextu celého nového sociálního systému. Beveridgeův model „národního pojištění“ je postaven na existenci univerzálních dávek poskytovaných ve stáří, při invaliditě, nemoci, nezaměstnanosti, v mateřství atd., doplněných systémem sociální pomoci a financovaných příspěvky na národní pojištění. Výše dávek měla být shodná ve všech hlavních případech výpadku příjmu: při nezaměstnanosti, invaliditě i ve stáří. Dočasně vyšší dávka měla existovat při mateřství a ovdovění. Výjimku ze zásady použití univerzálních dávek při-

pouštěl Beveridge jen při trvalé invaliditě následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání.

Příspěvky na národní pojištění měly tutéž konstrukci - byly nezávislé na výdělku. Národní pojištění nemělo být v zásadě dotováno ze státního rozpočtu. Beveridge zdůrazňoval, že národní pojištění má být výrazně méně atraktivní než sociální pomoc - pokud jde o výši dávek. Přitom výše univerzálních dávek měla být v relaci (měla být funkcí) subsistenčního příjmu, resp. sociálního minima. Jako zásadní metoda realizace sociálního zabezpečení bylo zdůrazňováno soukromé pojištění. Beveridgeův systém „národního pojištění“ tedy:

- byl určen pro všechny občany („od klobky až do hrobu“),
- poskytoval jednotné dávky (i důchody) na úrovni sociálního minima,
- za univerzální pojištění („příspěvky na národní pojištění“).

Systém univerzálních dávek „národního pojištění“ byl realizován v roce 1948. Univerzální důchody byly na úrovni 15–20 % průměrné celostátní mzdy. Příspěvky na národní pojištění byly koncipovány a platily se souhrnně na celé národní pojištění, bez rozčlenění na odvětví národního pojištění. První „sazba“ tohoto jednotného příspěvku pro zaměstnance (kromě vdaných žen) byla 4 šilinky a 11 penic týdně, což u průměrného dělníka představovalo méně než 5 % jeho příjmu. Příspěvky byly a jsou dodnes příjmem Fondu národního pojištění.

Ve Velké Británii došlo také k rozšíření podnikových penzí v 60. a 70. letech minulého století. Tento proces byl svým způsobem dovršen zavedením „státního systému důchodů závislých na výdělku“ (SERPS) od roku 1978, při současném přechodu k systému procentních příspěvků na národní pojištění. Účast zaměstnanců v systému SERPS byla sice povinná, leč bylo možno ji nahradit účastí v kvalifikovaném systému podnikových penzí. Jednalo se tedy vlastně o tzv. opt-out (v Británii: contracting-out). Systém SERPS nabíhal, jako každý systém sociálního pojištění, postupně. Britský penzijní systém doznal v dalším období mnoha dalších zásadních změn: opt-out z podnikových penzí do osobních penzí v duchu neoliberálního, rekonstrukci SERPS na „druhý státní důchod“ (S2P), nemluvě o změnách všech možných parametrů.

Od podzimu roku 2012 probíhá další velká penzijní reforma, rušící opt-outy; klade se důraz na nově koncipované podnikové penze (workplace pensions), nahraditelné penzijním produktem od státní penzijní společnosti NEST a v neposlední řadě směřující k integraci původního univerzálního důchodu (dnes „základní státní důchod“, BSP) a S2P. Velká Británie se tak jakýmsi „velkým obloukem“ vrací k původní koncepci univerzálního důchodu. „Přes sedm desetiletí změn má Beveridgeův koncept jednoduchého rovného důchodu, stanoveného nad základní úrovní testu potřebnosti, jako pevného základu pro spoření, i nadále silnou podporu. Reformy ... se vrací k jed-

noduchosti Beveridgeova modelu státní penze, aby podpořily lidi v plánování a budování zajištěného příjmu v důchodovém věku“ (Webb, 2013).

Základní výměra britské základní státní penze ve fiskálním roce 2013/14 činí 110,15 £ týdně pro jednotlivce, což představuje asi 16 % průměrného celostátního hrubého výdělku; podmínkou je placení příspěvků na národní pojištění po dobu aspoň 30 let. „Bezpríspevkový“ BSP činí pouze 66 £ týdně. Důchodový věk mužů je nyní 65 let, u žen probíhá zvyšování důchodového věku na 65 let do roku 2018. Od roku 2003 byl zaveden testovaný příspěvek k BSP pod názvem Pension Credit, který dnes zvyšuje BSP až na úroveň 145,40 £ týdně pro jednotlivce, popř. 222,05 £ týdně pro dvojici. Na tento příspěvek má dnes nárok asi 40 % penzistů. Nový jednosložkový státní důchod bude zaveden od dubna 2016; má být na úrovni odpovídající minimu garantovanému dnešním příspěvkem k BSP, tj. asi 21 % průměrného výdělku. Pension Credit by v budoucnu mělo dostávat jen asi 10 % penzistů (Webb, 2013). I když se dnešní Británie vrací k Beveridgeovu modernímu liberálnímu konceptu univerzální penze, nelze dosavadní ani budoucí britský penzijní systém považovat za moderní verzi liberálního penzijního modelu - se zřetelem na podstatný význam podnikových penzí včetně obsáhlé státní regulace.

## Československá a česká politika

V předchozím československém důchodovém zabezpečení, platném u nás do roku 1995, existoval „sociální důchod“ s koncepcí a konstrukcí typu testované penze. Sociální důchod mohl být přiznán občanu, jehož životní potřeby nebyly zabezpečeny, jestliže dosáhl věku 65 let, nebo byl invalidní. Sociální důchod mohl být přiznán až do výše 1000 Kčs měsíčně, byl-li jediným zdrojem příjmu důchodce; měl-li důchodce též jiný důchod nebo příjem, mohl být sociální důchod přiznán do takové výše, aby úhrn sociálního důchodu a jiného důchodu nebo příjmu činil 1000 Kčs měsíčně (§ 52 zákona o důchodovém zabezpečení). Tato výše sociálního důchodu představovala v roce 1989 asi 40 % průměrné čisté celostátní mzdy, v roce 1995 pak již jen asi 16 % téže mzdy. Dávka byla sice fakultativní, nicméně byla na žádost obvykle poskytována.

Od 1. 8. 1990 byl u nás zaveden „státní vyrovnávací příspěvek“ pro všechny občany, jako sociální kompenzace k jednorázovému zrušení státních dotací maloobchodních cen (zrušení „záporné daně z obrátu“). Původní výše státního vyrovnávacího příspěvku byla 140 Kč měsíčně. Již po 11 měsících byl tento příspěvek zvýšen na 220 Kč a jeho vyplácení bylo omezeno jen na nezaopatřené děti a nevýdělečně činné důchodce. Při následujících reformách přídatků na děti a důchodů byl státní příspěvek do těchto dávek „rozpuštěn“. Touto cestou vznikla od roku 1996 „základní výměra“ (nejen)

starobního důchodu, představující univerzální penzi - ale jen pro ty, kteří splnili podmínky pro přiznání důchodu z „důchodového pojištění“. Česká „základní výměra“ je tak analogií „základní částky“ důchodu, která byla jednou ze dvou složek starobního důchodu v Bismarckově sociálním pojištění. Nejde tedy o univerzální důchod pro (staré) rezidenty. V roce 2011 došlo v rámci „malé“ důchodové reformy k parametrizaci „základní výměry“ důchodu na úrovni 9 % průměrné hrubé celostátní mzdy, což je necelých 12 % z téže čisté mzdy. Víme tedy, jak „základní výměra“ důchodu vznikla, neumíme však vysvětlit její dnešní účel. Již proto má smysl zvažovat její nahrazení univerzálním důchodem.

Česká ODS v roce 2004 doporučovala přechod k (čistému) univerzálnímu důchodu na úrovni 20–30 % hrubého celostátního průměrného výdělku. Ve finální verzi přípravy podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR navrhovala ODS postupný přechod na rovný důchod ve výši 20 % z průměrného výdělku (Bezděk a kol., 2005). Zrušení pojistného na státní „důchodové pojištění“ se přitom nezvažovalo. Tehdejší expert ODS Mach je dnes předsedou Strany svobodných občanů a navrhuje, aby všichni účastníci veřejného penzijního systému měli možnost vyvázat se z placení pojistného závislého na výdělku, resp. z celého českého prvního pilíře, s tím, že od státu budou v tom případě dostávat univerzální důchod na úrovni 30 % celostátního průměrného výdělku. Také příspěvek na financování univerzálního důchodu by měl být stanoven procentem ze stejného základu, takže by se jednalo o univerzální, paušální pojistné podle vzoru Beveridge (Mach, 2011).

Cílem Macha a Svobodných je univerzální („paušální“) důchod, taktickým nástrojem je možnost opustit deformovaný český „první“ penzijní pilíř. Volební program uvádí, že „paušál bude stanoven tak, aby zajišťoval přiměřený životní standard poplatníkům s podprůměrnými příjmy.“ Svobodní jsou také pro zrušení státních dotací k doplňkovému penzijnímu spoření. „... lidem zbude více peněz v peněženkách a nebudou potřebovat státní dotace ani jiná daňová zvýhodnění“ (SSO, 2013). Tento program lze charakterizovat jako variantu moderního liberálního modelu.

Obě dvě české, donedávna vládní, pravice strany neměly zavedení univerzálního nebo testovaného starobního důchodu ve svém programu, nicméně jejich čelní představitel (Nečas, Kalousek) se v reakci na výrok prezidenta republiky, projevujícího nesouhlas s fungováním státu jako pojišťovny (Klaus, 2011), vyjádřili, že toto stanovisko sdílejí.

Moderní liberální model má svou systémovou logiku a s jeho podporou se setkáme i v zahraničí. Liberální vize ideálního penzijního systému dnes počítá s univerzálním důchodem pro každého rezidenta. Nemá jít o penzi na úrovni minima „záchranné sociální sítě pro chudé“. Každý by měl mít možnost spořit na důchod, se zda-

něním jako u jiných spořicíh produktů. Úspory z eliminace nákladných daňových pobídek (incentives) by mohly financovat přinejmenším část štedré univerzální penze (Willmore, 2000). Willmore dával za vzor Nový Zéland; nemohl ale tušit, že tam zavedou KiwiSaver - a tím se zpronevěř modernímu liberalismu. Příklad moderního penzijního systému dnes ve světě nenajdeme; naši Svobodní v čele s Machem se pokoušejí o revival.

OECD sestavuje přehledy penzijních systémů zemí OECD a G20. Vychází přitom ze své klasifikace těchto systémů do tří penzijních pilířů, do prvního pilíře přitom dává „základní“ penze, testované penze a minimální penze (z druhého pilíře), jejichž účelem je adekvátnost zabezpečení. Druhý penzijní pilíř podle klasifikace OECD zahrnuje povinné veřejné i soukromé penze, které jsou orientovány na spoření. Podle této klasifikace máme v Česku základní penzi a minimální penzi, nikoliv již testovanou penzi. To odpovídá existenci základní výměry a minima procentní výměry důchodu (v součtu se základní výměrou); základní výměra je však započtena dvakrát a ve stejné tabulce (s číselnými údaji), je jako základní penze uvedena i britská BSP (OECD, 2013). To jsou úskalí v podstatě každé schematizace v porovnávání penzijních systémů. Zde v ní zaniká skutečnost, že u nás univerzální důchod nemáme a že „procentní výměra“ v našem „důchodovém pojištění“ je více solidárním důchodem než důchodem pojistným.

V souvislosti s klasifikací penzí podle OECD se ještě krátce zmiňme o obsáhlé studii o úloze sociálních penzí, vydané Světovou bankou (Holzmann a kol., 2009). Sociální penze jsou zde členěny na univerzální a testované, přičemž mezi testované penze se řadí i penze odvislé od „penzijního příjmu“, čili od pojistné penze. Na studii se podíleli i pracovníci OECD a jimi dodaná data však odpovídají výše uvedené klasifikaci, takže celkové charakteristiky neuvádějí jen využívání sociálních penzí. Průměrná výše sociálních a minimálních penzí ve 30 zemích OECD podle těchto údajů byla asi 30 % celostátních průměrných výdělků s tím, že v 18 zemích se průměrná výše nacházela v rozpětí 25–35 % průměrného celostátního výdělku. Testované a minimální penze přitom převažují v 17 zemích, univerzální (a základní) penze pak ve 13 zemích OECD. Whitehouse zařadil Česko mezi 8 zemí OECD, kde dominují sociální penze „v širším slova smyslu“, čímž se ovšem myslí celkové „progresivní“ dávkové formule (Holzmann a kol., 2009).

Již s ohledem na velkou nivelizaci českých veřejných důchodů je účelné se zabývat možnostmi jejich rozčlenění do dvou pilířů, na univerzální (či testovanou) penzi a pojistnou penzi. Taková reforma by prospěla transparentnosti českých penzí. A je také v souladu s mezinárodními trendy. Univerzální penze je použitelná např. v kombinaci s univerzálním sociálním pojištěním, orientovaným výhradně na penzi plně zá-

vislou na zaplaceném pojistném, popř. na předchozích výdělcích, z nichž bylo pojistné placeno. Při takovémto penzijním mixu plní jeden pilíř vyhraněnou funkci solidární (odstranění chudoby, poverty relief) a druhý pilíř výhradně funkci pojištění, resp. vyhlazování spotřeby v životním cyklu (consumption smoothing).

## Závěry

Liberalismus zásadně odmítá povinné penzijní systémy i významnější podnikové penze, jakož i přímé či nepřímé veřejné dotace penzí. Základní schéma moderního liberálního modelu využívá dvou variant sociální penze: testované penze, nebo univerzální penze. Sociální penze jsou financovány modelově ze státního rozpočtu a poskytovány rezidentům. Při strohé vazbě univerzální penze na placení příspěvků (britská praxe) nebo při její nízké výši (pod životním minimem) je nutno intenzivně využívat testovaných příplatků k univerzální penzi.

Moderní liberální penzijní model doznal mnoha modifikací v zemích, kde v minulosti došlo k jeho zásadnímu uplatnění. V liberálních podmínkách, k nimž patří i neposkytování jakýchkoliv státních dotací k soukromým penzím (podnikovým i osobním), nedošlo nikde k významnému rozvoji soukromých penzí, který by zajistil přiměřené důchodové zabezpečení významné části populace. Dříve nebo později zde však došlo ke vzniku nových, více či méně povinných pilířů důchodového zabezpečení, které poskytují penze závislé na výdělcích.

Moderní liberální penzijní model je již jen historickým modelem. Univerzální či testované důchod mají však i nadále své uplatnění v nových penzijních mixech, jako jeden ze dvou či tří základních penzijních pilířů.

1 K nárůstu relace penze a průměrných výdělků z 29 % na 37 % došlo v důsledku poklesu výdělků v Irsku (Antolin, 2013).

## Literatura:

Antolin, P. a kol. *Review of the Irish Pension System*. Preliminary version, 2013. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://www.oecd.org/els/public-pensions/OECD2013ReviewOfTheIrishPensionSystemPreliminaryVersion22April.pdf>

Barr, N. *Economics of the Welfare State*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Bezděk, V. a kol. *Důchodová reforma: možnosti a výhledy*. Závěrečná zpráva. Výkonný tým pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR. Praha: Úřad vlády, 2005.

Braun, H. *Geschichte der Lebensversicherung und der Lebensversicherungstechnik*. Nürnberg: Carl Koch, 1925.

Cipra, T. Penze: *Kvantitativní přístup*. Praha: Ekopress, 2012.

Collard, S., Moore, N. *Review of international pension reform*. Crown Copyright. Norwich: Published for the Department for Work and Pensions, 2010. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep663.pdf>

D'Addio, A. C., Seisdedos, J., Whitehouse, E. R. *Investment Risk and Pensions: Measuring Uncertainty in Returns*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 70. OECD Publishing, 2009. [cit.

2013-12-28] Dostupné z: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5ksqg0zb31xx.pdf?expires=1388514160&id=id&accname=guest&checksum=227CD7F92663DD9531446B11F4D85B32>

Eichhorst, W. a kol. *Pension systems in the EU - contingent liabilities and assets in the public and private sector*. Study. Brussels: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies 2011. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201111/20111121ATT32055/20111121ATT32055EN.pdf>

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.

GAA. *Social Pensions. Global Action for Aging*, 2007. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://www.globalaging.org/pension/world/social/socialpensions.htm>

Gaynor, B. *KiwiSaver outshines Treasury prediction*. The New Zealand Herald. June 1, 2013. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: [http://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c\\_id=3&objectid=10887723](http://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=10887723)

Glismann, H. H., Horn, E.-J. *Die Krise des deutschen Systems sozialer Sicherung. I. Die staatliche Alterssicherung*. Kiel Working Papers, No. 658. Kiel: Institut für Weltwirtschaft, 1994. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/47076/1/037448455.pdf>

Holzmann, R. *Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0407. Washington: The World Bank, 2004.

Holzmann, R. *Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure*. In: Holzmann, R., Palmer, E., eds. (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington: The World Bank, 2006.

Holzmann, R. *The Role of MDC Approach in Improving Pension Coverage*. Presentation. Workshop on the Potential for Matching Defined Contribution (MDC) Schemes. Washington, June 6-7, 2011. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: [http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1142535808399/2329423-1308330352906/MDC\\_Holzmann\\_Conceptual\\_Issues.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1142535808399/2329423-1308330352906/MDC_Holzmann_Conceptual_Issues.pdf)

Holzmann, R., Robalino, D. A., Takayama, N. (eds.). *Closing the Coverage Gap. The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington: The World Bank, 2009. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2651/493180PUB0REPL10Box338947B01PUBLIC1.pdf?sequence=1>

James, E., Vittas, D. *Annuity Markets in Comparative Perspective: Do Consumers Get Their Money's Worth?* Policy Research Paper 2493. Development Research Group. The World Bank, 2000. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2493>

Klaus, V. (2011). *Stát není pojišťovna*. DNES, 7. 7.

Larragy, A. *A Universal Pension for Ireland*. Policy Research Series. September 2013. Dublin: Social Justice for Ireland. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://www.socialjustice.ie/sites/default/files/file/Policy%20Issues/2013-09-16%20-%20A%20Universal%20Pension%20for%20Ireland%20-%20FINALFINAL.pdf>

Mach, P. *Důchodová reforma Svobodných*. 2011. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://www.svobodni.cz/files/docs/2011-Duchodova-reforma-Svobodnych.pdf>

Murthi, M., Orszag, J. M., Orszag, P. R. *Annuity costs in the UK*. *Pensions*, 2000. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://www.palgrave-journals.com/pm/journal/v5/n3/abs/5940125a.html>

OECD. *Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>

O'Meara, T., Bruhn, A. *Compulsory Annuitisation: A Policy Option for Australia?* *Australasian Accounting Business and Finance Journal*, vol. 7, 2013, issue 3.

Preston, D. *Retirement Income in New Zealand: the historical context*. Commissioned by the Retirement Commission, 2008. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://www.cflri.org.nz/sites/default/files/docs/RI-Review-BP-Retirement-Income-History-2008.pdf>

Rosen, H. S., Gayer, T. *Public Finance*. 8th edition. Boston: McGraw-Hill, Irwin, 2008.

SPC. *Privately Managed Funded Pension Provision and Their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions*. Report by the Social Protection Committee, 2008. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=743...en>

SSO. *Politický program Strany svobodných občanů*. 2013. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: [https://www.svobodni.cz/9-program/64-politicky-program-pro-parlamentni-volby/#XL\\_4](https://www.svobodni.cz/9-program/64-politicky-program-pro-parlamentni-volby/#XL_4)

St John, S. *The annuities market in New Zealand*. Report prepared for the Ministry of Economic Development. The University of Auckland. Retirement Policy and Research Centre, 2009. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://docs.business.auckland.ac.nz/Doc/The-annuities-market-in-New-Zealand-prepared-for-the-Ministry-of-Economic-Development.pdf>

Webb, S. *The single-tier pension: a simple foundation for saving*. London: Department for Work and Pensions, 2013. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/181229/single-tier-pension.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf)

Willmore, L. *Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions*. DESA Discussion Paper No. 13. UN, 2000. [cit. 2013-12-28] Dostupné z: <http://www.un.org/esa/esa00dp13.pdf>

Studie vznikla díky IGA VŠFS č. 77510.

Autor působí na Vysoké škole finanční a správní.

## Světový den sociální spravedlnosti

Při příležitosti Světového dne sociální spravedlnosti (World Day of Social Justice), který Valné shromáždění OSN vyhlásilo v roce 2007 na 20. února, se vedoucí představitelé Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a Mezinárodní organizace práce vyjádřili v tom smyslu, že odstraňování chudoby, podpora plné zaměstnanosti a důstojné práce, genderová rovnost a přístup ke spravedlnosti pozitivně ovlivňují boj proti obchodování s lidmi. ILO je jedním z klíčových partnerů OBSE v boji proti obchodování s lidmi, zvláště proti obchodování s lidmi za účelem pracovního využití. Podle jejích informací snaha najít kvalitnější práci a lepší život přiláká často končí zadlužením, ubohými pracovními podmínkami nebo ještě hůře obchodem s lidmi, využíváním a násilím. K zajištění toho, aby lidé měli všude na světě příležitost pozvednout se z chudoby prostřednictvím práce v podmínkách svobody, důstojnosti, ekonomické jistoty a rovných příležitostí, je třeba společně mezinárodní úsilí. K odstranění moderní podoby otroctví je třeba budovat spravedlivou společnost, která podporuje sociální a ekonomická práva.

Zdroj: ILO