

ANALÝZA VYBRANÝCH ASPEKTŮ PENZIJNÍ REFORMY V SRN A JEJICH IMPLIKACE PRO DŮCHODOVÝ SYSTÉM ČR

Ondřej Prachař

Abstrakt

Kvůli zhoršující se demografické situaci provedlo Německo na začátku tohoto tisíciletí zásadní reformy důchodového systému. Cílem práce je prozkoumat okolnosti přijatých reformních opatření, vyhodnotit jejich úspěšnost a na základě toho formulovat doporučení pro český penzijní systém. Jedním z kroků, které lze hodnotit jako úspěšné, bylo mj. zavedení fondového pilíře. Zatímco v Německu se těší značné oblibě a je plně funkční, v České republice se aktuálně jedná o nejméně bolestivém způsobu jeho zrušení. Práce se pokouší identifikovat a okomentovat příčiny, které vedly k tomuto rozdílnému vývoji v obou zemích. V rámci fondového pilíře se práce zabývá dalšími aspekty, jako je podpora rodin s dětmi či zapojení nízkopříjmových skupin.

Klíčová slova: penzijní systém, důchodová reforma, fondový pilíř

JEL Code: H55, J11

Úvod

Začátkem minulého desetiletí provedlo Německo zásadní důchodovou reformu zavádějící fondový pilíř spoření na penzi. Politické argumenty byly jasné: stárnutí populace a s tím související dlouhodobá neudržitelnost důchodového účtu. Fondový způsob spoření má posílit individuální odpovědnost v tvorbě úspor na stáří, zvýšit ekvivalenci v důchodových systémech a odlehčit veřejným financím. K fondovému způsobu spoření na důchod se rovněž přiklání Evropská komise a tlačí jednotlivé členské státy k provádění reforem jdoucích tímto směrem.

Problém však není zdaleka tak jednoznačný, jak se na první pohled může zdát. Mnoho autorů poukazuje na nevýhody zavedení fondového pilíře a na skutečnost, že jejich zavádění nemá se stárnutím populace nic společného. Např. Marek (2008) zmiňuje vysoké transformační náklady, Barr (2000) vysvětluje, proč není fondový pilíř o nic více rezistentní demografickým změnám, než pilíř průběžný a Kubíček (2008) nebo Loužek (2006) vysvětlují, proč ve fondovém pilíři ve skutečnosti nedochází k tvorbě dodatečných prostředků, ale

naopak k vytěšňování soukromých a veřejných úspor. Je tedy zřejmé, že ani akademická obec se na užitečnosti fondového pilíře neshodne.

Reformy zavádějící do penzijního systému fondový pilíř přesto provedlo již mnoho zemí. Kromě Německa, kde lze reformu navzdory všem problémům a nedokonalostem doposud hodnotit jako úspěšnou, proběhla i v dalších zemích, kde zdaleka tak úspěšná nebyla. Nezvadatelnou zátěží pro veřejné rozpočty se nedlouho po svém zavedení stala např. na Slovensku, v Polsku, Maďarsku či Lotyšsku. Jako neúspěšnou lze hodnotit i českou reformu, kdy do nově vzniklého pilíře vstoupilo jen velmi málo lidí a v současné době se jedná o jeho zrušení. Následující text komentuje vybrané aspekty německé reformy a pokouší se o identifikaci příčin, které vedly k neúspěchu zavedení fondového pilíře do českého penzijního systému.

1 Penzijní reforma v SRN

Německý penzijní systém patří k nejstarším penzijním systémům vůbec. Jeho historie je spojena se jménem prvního německého kancléře Otto von Bismarcka, který v roce 1889 poprvé zavádí nový systém sociálního pojištění včetně zákona o důchodovém pojištění.

Od té doby prošel německý penzijní systém mnoha úpravami. Dalo by se říci, že se mění prakticky neustále; téměř každý rok dochází k jeho dílčím úpravám a aktualizacím. V tomto tisíciletí však prošel několika zásadními změnami, z nichž za zmínku stojí především reforma v roce 2001 zavádějící fondový způsob spoření na důchod.

1.1 Směrem k fondovému způsobu spoření

Reforma v roce 2001 zavedla v posledních desetiletích zdaleka nejvýznamnější změnu, kterou německý systém prošel. Zavádí totiž fondový pilíř spoření na penzi, tzv. Riesterovu penzi, pojmenovanou podle tehdejšího spolkového ministra práce a sociálních věcí Waltera Riestera. Tento typ spoření je určen především pro zaměstnance a umožňuje účastníkům odvádět část svého hrubého příjmu do soukromého penzijního fondu, za což je státem odměněn formou přímé dotace či daňové úlevy. Minimální částka, kterou lze do fondu odvádět, činí již několik let 60 euro. Maximální částka samozřejmě není omezena, účastník však dostane plnou státní podporu pouze v případě, že odvede alespoň 4 % ze své hrubé mzdy.

Systém je navržen tak, aby byl motivující pro různé skupiny obyvatel. Příspěvek při spoření čtyř procent z hrubé mzdy je dán absolutní částkou 154 euro ročně, což je silným motivačním faktorem zejména pro nízkopříjmové skupiny. Naopak pro skupiny s vyššími

příjmy působí velmi atraktivně možnost daňových úlev, a to až do výše 2100 euro ročně, samozřejmě v závislosti na výši příjmu. Velmi velkorysý je však systém v první řadě k rodičům, neboť za každé dítě nabízí příspěvek 300 euro ročně. Vývoj příspěvků od vzniku Riesterovy penze do současnosti zachycuje tabulka č. 1.

Tabulka 1: Vývoj příspěvku Riesterovy penze od roku 2002 do současnosti

| EUR | Vlastní příspěvek (%) | Minimální výše příspěvku | Státní příspěvek | Příspěvek na dítě | Daňová úleva |
|-------------|-----------------------|--------------------------|------------------|-------------------|--------------|
| 2002 | 1 | 45/38/30* | 38 | 46 | 525 |
| 2003 | 1 | 45/38/30* | 38 | 46 | 525 |
| 2004 | 2 | 60 | 76 | 92 | 1050 |
| 2005 | 2 | 60 | 76 | 92 | 1050 |
| 2006 | 3 | 60 | 114 | 138 | 1575 |
| 2007 | 3 | 60 | 114 | 138 | 1575 |
| 2008 a dále | 4 | 60 | 154 | 185/300** | 2100 |

* Pro účastníky bez dětí/s jedním dítětem/se dvěma a více dětmi

** Pro děti narozené do konce roku 2007/od začátku roku 2008

Zdroj dat: DIW Berlin

Účastníci fondového způsobu spoření si mohou vybrat ze čtyř možností, kam své peníze ukládat. Jedná se o soukromé důchodové pojištění, bankovní spořicí plán, investiční plán a aktuálně také stavební spoření. Jednotlivé varianty jsou odstupňovány v závislosti na možném výnosu, ale také na jejich rizikovitosti.

1.2 Okolnosti penzijní reformy

Možná důležitějším faktorem, než samotné parametry penzijní reformy, jsou okolnosti, které provází její zavedení. Německo, stejně jako většina evropských zemí, trpí nepříznivým demografickým vývojem. Míra závislosti populace seniorů, tedy ukazatel znázorňující poměr osob starších 65 let k osobám v produktivním věku, by měla do roku 2055 vzrůst asi o 30 %, z dnešních 35 % až na 65 %. Tento kritický nárůst signalizuje výrazně vyšší zatížení průběžného pilíře penzijního systému, které pravděpodobně bude nezbytné doprovodit značnými parametrickými úpravami.

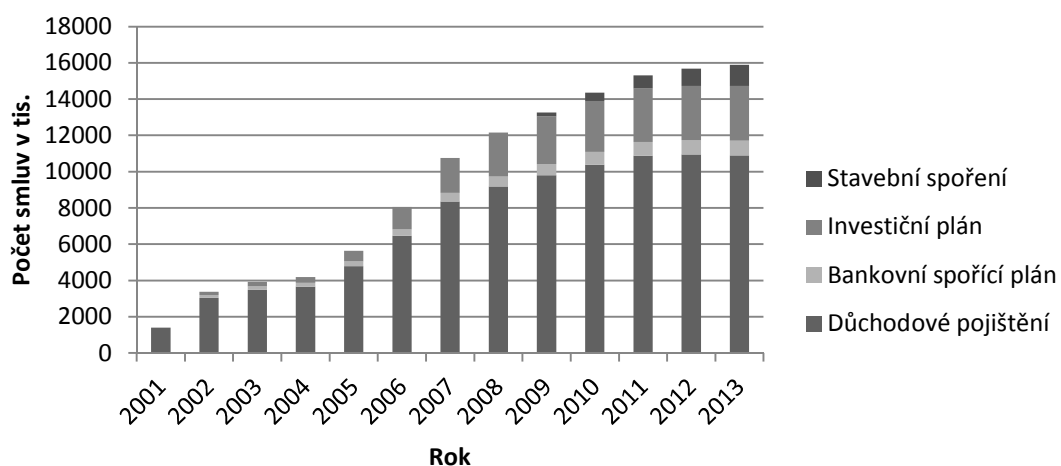
Na přelomu tisíciletí se v souvislosti s nepříznivými demografickými prognózami začíná hovořit o výraznější reformě penzijního systému, která by měla zmírnit dopady obou složek stárnutí populace, a to jak stále se prodlužující střední délku života, tak zvyšujícího se

počtu důchodců ve společnosti. Problém stárnutí populace se dá řešit více způsoby; tehdejší politická reprezentace v čele s Gerhardem Schrödrem však věřila, že právě zavedení fondového pilíře je tím správným řešením německého demografického problému. V roce 2001 zahájila rozsáhlou informační kampaň a podnítila širokou veřejnou diskuzi k tomuto způsobu spoření, čímž dosáhla toho, že ve chvíli spuštění reformy nebyl v Německu nikdo, kdo by o Riesterově penzi neslyšel. Rovněž byla penzijní reformě zajištěna politická podpora. Penzijní reforma byla rovněž velkým tématem německých federálních voleb v roce 2002 a obhájení křesla spolkového kancléře Gerhardem Schrödrem je důkazem, že na reformě byla dosažena celospolečenská shoda.

1.3 Vyhodnocení úspěšnosti

Od roku 2001, kdy byl systém zaveden, počet jeho účastníků neustále roste, což je patrné z grafu 1. V tomto kontextu je třeba zmínit, že do systému lze vstoupit kdykoliv a kdykoliv z něj lze i vystoupit. Nárůst počtu účastníků je tedy jen málo zkreslenou známkou úspěchu, ačkoliv v poslední době se mírně zvyšuje počet osob, které z fondového pilíře vystoupily. To může být ale mj. způsobeno opuštěním zaměstnaneckého stavu, neboť pro OSVČ není Riesterova penze určena.

Graf 1: Vývoj počtu účastníků dle formy Riesterovy penze



Zdroj: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, vlastní úprava

Za důležitý prvek při zavádění systému lze označit postupné zvyšování podpory jdoucí ruku v ruce se zájmem o fondový způsob spoření. Systém byl nastaven citlivě tak, aby ve své počáteční fázi neohrozil veřejné finance a zároveň si získal podporu veřejnosti. Postupem

času, kdy si již systém získal určitou míru důvěry, začaly být příspěvky navyšovány, aby vůbec mohly začít plnit úlohu penzijního zabezpečení.

Riesterova penze se ale také potýká s některými problémy. Tím nejzásadnějším se ukázala být nedostatečné regulace společností nabízejících produkty Riesterovy penze. Některé z nich nejen, že při výpočtu počítají s nereálně vysokými dobami dožití, si dále za svoje služby účtují poplatky, které mnohdy zcela spolknou kapitálový výnos včetně státní podpory. Přes všechny tyto technické nedostatky se však systém stále těší velké oblibě, což dokazuje mj. i to, že počet účastníků stále narůstá, ačkoliv lze ze systému kdykoliv vystoupit.

2 Situace v ČR

I v České republice si vláda Petra Nečase stanovila jako svoji prioritu provést tolik potřebnou důchodovou reformu. V roce 2011 začala tzv. malou důchodovou reformou, která spočívala především v parametrických změnách průběžného pilíře. V roce 2013 pak spustila tzv. velkou důchodovou reformu, která do českého penzijního systému přidává fondový pilíř.

2.1 Velká důchodová reforma

Velká důchodová reforma spočívala v zavedení tzv. druhého, fondového pilíře. Tento pilíř byl v ČR navržen tak, že v případě vstupu budou účastníkům z průběžného pilíře vyvedeny tři procenta z hrubé mzdy do soukromého fondu za podmínky, že si z vlastního doplatí dodatečné dva procentní body. Účastník si může volit ze čtyř investičních strategií, které se liší rizikovostí a výnosností. Zákonem je rovněž stanovena maximální výše odměny penzijní společnosti, která nesmí přesáhnout 3,5 % průměrné mzdy. Fondový pilíř nijak nezohledňuje počet dětí a je relativně výhodnější pro osoby s vyššími příjmy, neboť státní příspěvek je dán pouze procentuálně z hrubé mzdy každého účastníka.

2.2 Současný stav

Již při diskuzi ohledně zavádění fondového pilíře do českého penzijního systému se tehdejší opozice nechala slyšet, že při případném vítězství ve volbách hodlá fondový pilíř zrušit. Není tedy překvapením, že po vítězství ČSSD se skutečně jedná o jeho zrušení, ke kterému by mělo dojít k 1.1.2016.

Naplnění tohoto předvolebního slibu však lze z části pochopit. Od začátku spuštění byla velká důchodová reforma fiaskem. Očekávané množství zájemců se nepodařilo odhadnout ani zdaleka, neboť do pilíře vstoupilo asi jen 84 tisíc způsobilých, tedy pouhý

zlomek deklarované účasti. Oproti ostatním střeoevropským zemím, kde druhý pilíř způsobil nemalé potíže státním rozpočtům, je v České republice problém zcela opačný: o druhý pilíř nemá nikdo zájem.

K analýze dalšího postupu byla ustavena expertní komise vedená prof. Martinem Potůčkem. Z průběžné zprávy o činnosti komise z října tohoto roku lze vyčíst, že byly předloženy konkrétní návrhy na zrušení druhého pilíře. Z průběžné práce komise tedy prozatím vyplývá, že se doba života fondového pilíře v České republice chýlí ke konci.

3 Příčiny odlišného vývoje v obou zemích

Proč fondový pilíř v jedné zemi funguje a v jiné ne? Co se v obou zemích liší? Co se musí stát, aby fondový pilíř mohl fungovat i v České republice? Na tyto otázky se pokouší nalézt odpověď následující kapitola.

3.1 Parametry fondového pilíře

Při pohledu na parametry fondového pilíře v německém systému lze spatřit mnoho podobností s doposud existujícím pilířem v České republice. Oba systémy nabízejí různé investiční strategie, oba stanovují odvod do soukromého fondu v podobné výši v procentech z hrubé mzdy a oba mají omezené možnosti výplaty zvýhodňující postupné čerpání při dosažení důchodového věku.

Co se však liší, je regulace maximální výše odměny penzijní společnosti, která je lépe zvládnuta v České republice a která je největším problémem systému v Německu. Odlišnosti lze nalézt také v rozdílné motivaci vstupu různých příjmových skupin. Zatímco Riesterova penze nabízí motivaci všem příjmovým kategoriím a je velmi velkorysá k rodičům s dětmi, český pilíř je relativně výhodnější pro vysokopříjmové obyvatele a rodinám s dětmi neposkytuje podporu žádnou.

Cíle Riesterovy penze jsou tedy zřejmé: posílit osobní odpovědnost a podpořit soukromé spoření na důchod napříč všemi příjmovými skupinami a poskytnout podporu rodinám s dětmi, neboť ty jsou nejlepším lékem na problémy spojené s nepříznivým demografickým vývojem. Cíle české důchodové reformy zdaleka tak jasné nebyly, jak uvádí mj. Krebs (2013).

3.2 Politická situace

Okolnosti zavádění fondového pilíře se v obou zemích značně lišily. Ač demografické prognózy vypadají přinejmenším podobně a Česká republika zhruba následuje německý demografický trend se zpožděním asi 15 let, společnost měla v obou zemích na fondový způsob spoření zcela jiný názor.

Zatímco v Německu probíhala před zavedením Riesterovy penze široká celospolečenská diskuze a rozsáhlá informační kampaň, v České republice byl druhý pilíř do poslední chvíle zahalen tajemstvím a informovanost veřejnosti byla naprosto nedostatečná. O to snazší měla opozice kritiku připravované reformy. Důchodová reforma se v České republice stala se nástrojem politického boje, což bylo od obou politických soupeřů velmi krátkozraké. Vláda Petra Nečase chybovala v neschopnosti nalezení celospolečenského konsenzu a reformu protlačila tomu navzdory, jiný výsledek se tedy ani nedal čekat. Následující vláda Bohuslava Sobotky zase chybovala v nekompromisním přístupu vedoucím ke zrušení druhého pilíře, ačkoliv by bylo mnohem společensky i dlouhodobě užitečnější pilíř od základu reformovat a udělat z něj funkční nástroj penzijního systému. Jak ukazuje nejen německá zkušenost, penzijní reforma potřebuje především čas a ten nebyl českému fondovému pilíři poskytnut. Vzhledem k současnému vnímání společnosti fondového způsobu spoření, které má kořeny ve zmíněném politickém boji, bude dlouhou dobu zcela nemožné zavést v České republice jakoukoliv obdobu fondového způsobu spoření.

Závěr

Německo provedlo v roce 2001 penzijní reformu, která zavedla fondový pilíř důchodového spoření, tzv. Riesterovu penzi. Tento způsob spoření se přes některé nedostatky těší v Německu značné oblibě. O totéž se pokusila o dekádu později Česká republika, zde jsou však výsledky tristní a fondový pilíř by měl být po třech letech jeho fungování zcela zrušen. Práce se pokouší popsat vybrané parametry fondových pilířů v obou zemích a okolnosti jejich zavedení a následně identifikovat, proč bylo zavedení tohoto pilíře v jedné zemi úspěšné, a ve druhé nikoliv.

Parametry obou fondových pilířů jsou si do značné míry podobné, liší se však ve dvou zásadních věcech: tou první je atraktivita pro všechny příjmové skupiny, kterou německý pilíř nabízí a český již méně. Druhou je podpora rodin s dětmi, která je v Německu poměrně velkorysá, zatímco v České republice není ve fondovém pilíři nijak zohledněna.

Důležitější než technické parametry je však celospolečenská shoda, které nebylo při prosazování české obdoby dosaženo. Slabá informační kampaň, výhružné výroky opozice a nejasný sociální cíl způsobily, že do českého systému vstoupilo jen velmi málo lidí.

Klíče k úspěchu zavedení fondového pilíře tedy tkví přesně v těch oblastech, kde ČR zaostává, ačkoliv některé parametrické úpravy má na lepší úrovni, než Německo. Jedná se jednak o jasný sociální cíl, kdy je třeba zahrnout veškerou populaci, a nejen její určitou příjmovou skupinu. Dále se jedná o podporu rodičů s dětmi, neboť právě ti jsou řešením budoucích potíží spojených s demografickým vývojem. Vůbec nejdůležitějším prvkem je však politická a společenská shoda na reformě jako takové a její podobě, bez níž není možné zaručit dlouhodobou funkčnost. A čas je právě to, co nejen penzijní, ale jakákoliv jiná velká reforma, potřebuje ze všeho nejvíce.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou výzkumného projektu: Vysoká škola ekonomická v Praze, interní grant č. IG504024 „Příjmová diferenciacie a kvalita života v ČR a jejich společenské dopady v kontextu vyspělého světa“.

Literatura

Barr, N. Reforming Pensions, Myths, Truths and Policy Choices. *International Social Security Review*. 2002, vol. 55, s. 3-37.

Börsch-Supan, A., Coppola, M., Reil-Held, A. Riester Pensions in Germany: Design, Dynamics, Targeting Success, and Crowding-In. *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience*. Washington: The World Bank. 2013. s. 81-102.

Börsch-Supan, A., Gasche, M. Kann die Riester-Rente die Rentenlücke in der gesetzlichen Rente schliessen? *Diskussionpapier Mai*. Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing, Mannheim University. 2010.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. *Statistik zur privaten Altersvorsorge*. 2014. [cit. 2014-06-05]. Dostupné na WWW: <<http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html>>.

Evropská Komise *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010 – 2060)*, *European Economy 2012*, č.2.

Feldstein, M. Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues. *NBER Working Paper 6149*. 1997.

Geyer, J. Riester-Rente und Niedrigeinkommen – Was sagen die Daten? *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, DIW Berlin*. 2012. 81. Jahrgang, s. 165–180.

Geyer, J., Steiner, V. Zahl der Riester-Renten steigt sprunghaft – aber Geringverdiener halten sich noch zurück. *Wochenbericht des DIW Berlin*. 2009. Nr. 32/2009.

Hagen, C., Kleinlein, A. Ten years of the Riester pension scheme: no reason to celebrate. *Working paper*. Berlin: DIW, 2011.

Krebs, V. Nejlepší důchodová reforma je dobrá populační politika. *Relik 2013, VŠE Praha*. ISBN 978-80-86175-89-8.

Kubíček, J. Proč přechod průběžného penzijního systému na fondový nijak nesouvisí s demografickým vývojem? *Politická ekonomie*. 2008, č.1, s. 102–122.

Loužek, M. Má důchodová reforma se zadlužením smysl? *Politická ekonomie*. 2006, č.2, s. 247 – 260.

Marek, D. Penzijní reforma v ČR: konverze ke kombinovanému systému s ohledem na limity fiskální politiky. *Politická ekonomie*. 2008, č. 1, s. 80–101

Kontakt

Ondřej Prachař

Vysoká škola ekonomická v Praze

Nám. W. Churchilla 4, Praha 3

xprao03@vse.cz