

Penze a velký národohospodářský manévr

Pensions and a Great Macroeconomic Manoeuvre

Jaroslav Vostatek

Abstrakt

Bismarckovo sociální pojištění je postaveno na dvou rovnocenných zásadách: zásadě ekvivalence a zásadě sociální solidarity; orientuje se na zabezpečení zaměstnanců a jeho moderní variantou penzijního systému je NDC. Naproti tomu moderní liberální modely i model Beveridgeův mají své těžiště v sociální pomoci nebo v univerzálních dávkách. Chicagský model, realizovaný v Chile a vehementně podporovaný studií Světové banky z roku 1994, je systémem povinného soukromého spoření na stáří a je tedy založen na zásadě ekvivalence. Tento model byl prosazován z ideologických důvodů a byl spojován s velkým národohospodářským manévrem, jehož výsledkem bude zvýšení tempa ekonomického růstu, vyvolané privatizací. Doporučení Světové banky z let 2005 a 2006 jsou diametrálně odlišná od koncepce z roku 1994, s uvedeným manévrem se již nepočítá. Pro Evropu je doporučován systém NDC.

Klíčová slova

Privatizace veřejných penzijních systémů. Bismarckův model. Sociální pojištění. NDC. Beveridgeův model. Světová banka. Spoření na stáří. Ekonomický růst.

Abstract

Bismarckian social insurance holds on two principles of equal importance: the principle of equivalence and the principle of social solidarity; it is assigned to the protection of employees and the NDC system is its advanced type. On the contrary the modern liberal models as well as the Beveridgeian model focus on the social support or on the universal benefits. The Chicago model, which was realized in Chile and heavily supported by the World Bank's Report of 1994, is a system of mandatory private old-age savings and thus it is based on the principle of equivalence. This model was pushed through on ideological reasons and it was combined with a great macroeconomic manoeuvre, the result of which is an increase of the rate of economic growth due to privatization. The World Bank's recommendations from the years 2005 and 2006 are completely different from the concept from 1994; the mentioned manoeuvre is no more envisaged. For the Europe the NDC system is advised.

Key words

Privatization of public pension systems. Bismarckian model. Social insurance. NDC. Beveridgeian model. World Bank. Old-age savings. Economic growth.

Kontaktní údaje

Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.

Vysoká škola finanční a správní, Estonská 500, 101 00 Praha 10
E-mail: jaroslav.vostatek@vsfs.cz, jvostatek@volny.cz

Úvod

Ve vyspělých zemích se setkáme nejčastěji se dvěma základními modely sociálního zabezpečení, pojmenovanými podle hlavních tvůrců: Otto von Bismarcka a lorda Williama Beveridge.

Historicky prvním z nich je Bismarckův model sociálního pojištění. V době svého vzniku (80. léta 19. století) nepředstavoval Bismarckův model řešení pro většinu obyvatelstva, ale pouze pro dělníky (a málo placené úředníky), kteří navíc tehdy nepředstavovali – se svými rodinami – hlavní sociální skupinu obyvatelstva.

Bismarckův systém doznal mnoha změn, je však velmi pozoruhodné, že základní kostra zůstala a že Bismarckův model je dodnes zásadní variantou řešení sociálního zabezpečení. Nejenže se k Bismarckovu „sociálnímu pojištění“ hlásí dodnes Německo a Rakousko a další významné země, tento model se však „opětně“ uplatnil – po krachu komunistických systémů – v řadě východoevropských zemí, např. na Slovensku a v Polsku. Dnešní stav je tak takový, že Česko je v „obklíčení“ zemí se sociálním pojištěním. V Česku se – alespoň zatím – sociální pojištění neprosadilo, ač se udělala řada reforem a řada reforem naopak z různých důvodů neuspěla.

V Bismarckově pojetí sociálního pojištění se uplatňují dvě modelově rovnocenné základní zásady sociálního pojištění – zásada ekvivalence a zásada sociální solidarity a tyto dvě základní zásady jsou dovedeny až do zcela zásadní konstrukce pojistného a peněžitých dávek sociálního pojištění. Sociální pojištění bylo (a v zásadě je dodnes) primárně určeno pro zaměstnance, nikoliv tedy pro všechny občany nebo jen pro chudé občany. Model sociálního pojištění se orientuje na zaměstnance do výdělkového stropu; tento strop může být – modelově – nejlépe v rozmezí jednonásobku a dvojnásobku průměrného celostátního výdělku.

Zásadní úlohu má výdělkový strop jak při výpočtu pojistného sociálního pojištění, tak i při výpočtu peněžitých dávek, přitom v obou případech jde o jeden a tentýž strop. V tom je hluboký smysl sociálního pojištění a zásady ekvivalence. Pojištěnec platí pojistné z výdělku do stropu a jeho dávky se vypočítávají z týchž výdělků, rovněž do téhož výdělkového stropu. Z čeho zaplatím, z toho dostanu i dávku. Je to jednoduché, spravedlivé.

Beveridgeův model s jeho univerzálními dávkami a s univerzálním pojistným vznikl až po modelu sociálního pojištění, navíc zřejmě nikoliv díky W. Beveridgeovi ve Velké Británii v letech 1946 - 1948, ale o pár let dříve, od roku 1938 na Novém Zélandu. Jde o výrazně liberální koncept, se zvláštní konstrukcí. Čistý liberální model – v moderním pojetí – totiž nezahrnuje univerzální dávky, ale „jen“ sociální pomoc jako (hlavní) metodu sociálního zabezpečení.

Když se univerzální dávky stanoví na úrovni existenčního minima, tak vznikne nejlevnější „moderní“ systém sociálního zabezpečení, navíc pro všechno obyvatelstvo.

Chicagský model

Počátkem 80. let minulého století vzniká v Chile nový model zabezpečení, jehož charakteristickým rysem je zásadní důraz na povinné soukromé zabezpečení. Reforma důchodového zabezpečení byly součástí hospodářské a sociální politiky, kterou realizovala chilská vojenská junta za pomoci „Chicago boys“. Základním receptem byla radikální a komplexní privatizace a maximální uvolnění prostoru pro trh a konkurenci. V roce 1981 došlo k transformaci systému sociálního pojištění na povinné soukromé důchodové pojištění, a to formou opt-out – s tím, že vláda těm účastníkům, kteří přestoupili do nového systému, připsala balík pojistného, odpovídající dosavadnímu zaplacenému pojistnému. Vzniklý

rozpočtový deficit byl financován státními půjčkami, dočasným zdaněním mezd, privatizací státních podniků a z dřívějších přebytků státního rozpočtu.

Individuální účty klientů vedou speciální soukromé penzijní fondy, které si konkurují a podléhají striktní státní regulaci. Zabezpečení ve stáří se může realizovat nákupem důchodu u soukromé pojišťovny, nebo vybíráním prostředků z individuálního účtu u penzijního fondu, popř. kombinací obou těchto metod. Invalidní a pozůstalostní pojištění penzijní fondy nakupují (jako skupinové pojištění) u soukromých pojišťoven a účastníkům účtují příslušné poplatky (pojistné). Penzijní fondy samostatně klientům účtují i poplatek za vedení účtu, a to procentem z výdělku.

Z charakteristiky chilského systému v podstatě povinného soukromého důchodového pojištění je zřejmá jeho zásadní odlišnost od v zásadě liberálního Beveridgeova modelu i od moderního liberálního modelu sociální pomoci. Rámcovým záměrem je poskytnout zaměstnancům starobní zabezpečení na úrovni zhruba obvyklé v dnešních systémech sociálního pojištění. V Chile bylo zaměstnancům slibováno, že spořením 10 % z mezd získají – při konzervativním úročení 4 % ročně – při odchodu do důchodu, po celoživotní pracovní činnosti, penzi na úrovni 70 % výdělků. Konkrétní výše prostředků naspořených v penzijních fondech přitom podstatnou měrou závisí na dosaženém zhodnocení prostředků v jednotlivých fondech.

J. Piñera, označovaný za „architekta privatizace sociálního zabezpečení“ (byl ministrem práce a sociálního zabezpečení Chile v letech 1978-1980), uvádí ve stati z roku 2004, že

- průměrné reálné výnosy penzijních fondů od doby jejich vzniku jsou 10 % ročně,
- penzijní fondy nahromadily aktiva na úrovni 70 % HDP a tento balík úspor napomohl financování ekonomického růstu a urychlil rozvoj domácího kapitálového trhu,
- penzijní reforma přispěla ke zdvojnásobení míry ekonomického růstu chilské ekonomiky v letech 1985-1997 (z dřívějších 3 % na 7,2 % ročně),
- osobní účty se staly „třetí kolejí“ chilské politiky.

Kritici chilské penzijní reformy upozorňují na tyto zásadní nedostatky (Leiva 2005):

- vysoké transformační náklady a vysoké zadlužení státu,
- slabé efektivní pokrytí zaměstnanců zabezpečením,
- vysoké provozní náklady a manažerské poplatky,
- vysoká úroveň volatility a nadhodnocování skutečných výnosů,
- diskriminace špatně placených zaměstnanců a zejména žen.

Povinné soukromé starobní spoření

V roce 1994 vyšla výzkumná zpráva Světové banky k problematice zabezpečení ve stáří, která zásadním způsobem ovlivnila penzijní reformy v řadě zemí. V podstatě vychází z chilské privatizace veřejných penzí s tím, že se snaží podpořit i některé další penzijní produkty a systémy.

Výzkumná zpráva Světové banky z roku 1994 výrazně obohatila penzijní teorii a politiku. Místo veřejných penzí a veřejného sektoru nabízí prioritně povinné soukromé penze a regulaci soukromých penzijních fondů a dalších finančních institucí. Celkový neoliberalní přístup k penzím je obdobou přístupu k jiným odvětvím, v nichž existují významné bariéry pro fungování volného trhu (např. energetika). Vše s vědomím, že v různých zemích existují různé podmínky a že tedy v úvahu přicházejí variantní řešení.

Zatímco model sociálního pojištění je postaven na dvou modelově stejně významných základních zásadách – zásadě ekvivalence a zásadě sociální solidarity, základní teoretické schéma zprávy Světové banky z roku 1994 tyto dvě zásady odděluje do dvou systémů, označovaných jako pilíře:

- „povinný soukromý pilíř“ je označován jako druhý pilíř a funguje výhradně podle zásady ekvivalence, označované ve zprávě jako „funkce spoření“;
- „veřejný pilíř“ je řazen jako první pilíř a má „funkci redistribuce“.

Povinný soukromý pilíř lze podle koncepce Světové banky z roku 1994 realizovat dvěma alternativními formami: individuálním spořením (personal saving accounts) a podnikovými produkty (occupational plans); obojí vyžaduje „pečlivou regulaci“. Individuální spoření má přitom přednost – kromě zemí, které již mají široce pojaté a funkční systémy podnikového zabezpečení.

Veřejný pilíř lze podle této koncepce realizovat některou z těchto forem: obecným systémem sociální pomoci, garancí minimální penze ve druhém pilíři (jako je tomu v Chile), případně i univerzálními důchody nebo důchody závislými na délce zaměstnání. Tomuto pilíři jsou v obecné rovině přisuzovány i další „funkce pojištění“: měl by „souplejst“ (coinsure) pro případ dlouhodobě nízkých investičních výnosů, recese, inflace a selhání soukromých trhů. Bližší představa, jak realizovat tuto „funkci pojištění“ rizik, které jsou v soukromém sektoru nepojistitelné, není ve zprávě obsažena. Lze tomu však rozumět tak, že stát musí zabezpečit občany pro případ selhání povinného soukromého pilíře.

Úloha veřejného pilíře v koncepci Světové banky z roku 1994 je výrazně druhořadá, přestože je tento pilíř označován jako první pilíř. Existence obecného systému sociální pomoci, který je určen pro sociálně potřebné bez ohledu na jejich věk, je ve všech vyspělých zemích samozřejmostí. Garance minimální penze ze systému povinného soukromého pojištění (či spoření) v zásadě patří do široce pojatého systému sociální pomoci – a není třeba ji dále samostatně rozebírat. Takže vlastně zbývají univerzální důchody, které tvoří jádro Beveridgeova modelu a v koncepci Světové banky jsou asi hlavně jako úlitba těm státům, které tyto důchody mají.

Zásadní otázkou každého penzijního systému jsou – penze, určení jejich konkrétní výše pro jednotlivé klienty („přiznání důchodu“) a dále pak jejich valorizace. Zpráva Světové banky se této problematice věnuje až v jedné z příloh (Issue Brief 10). Vzhledem k známým problémům trhů soukromých penzí jako takových (předvídatelnost rizika dlouhověkosti, ochrana proti inflaci) a při preferenci systému FDC zvláště (volatilita výnosů zejména v předdůchodovém období) je tato problematika i z pohledu Světové banky velmi obtížně řešitelná; to se projevuje jak v konstatování, že penzijní trhy (prodej důchodů) musí být tvrdě regulovány, tak i v úvaze, zda tyto penze mají být vůbec povinné – zda tedy klienti mají být nuceni do koupě důchodu. Závěrečná věta v této příloze uvádí, že nejlepším řešením by mohla být kombinace veřejných penzí a soukromých penzí (anuit); navíc ještě s tím, že by důchodci měli mít výběr mezi anuitami a jinými možnostmi plnění v případě převýšení stanoveného minima. Soukromé důchodové zabezpečení by tak mohlo končit veřejnými penzemi. Model prosazovaný Světovou bankou koncem minulého století lze tak charakterizovat především jako model povinného soukromého starobního spoření, na něž navazují veřejné nebo soukromé penze.

Národohospodářská dimenze modelu Světové banky z roku 1994 vychází z předpokladu, že povinné soukromé důchodové spoření povede k nárůstu úspor v ekonomice, zvýšená tvorba úspor vyvolá růst produktivních investic a ten se promítne v (dodatečném) ekonomickém

růstu. Tato dimenze modelu je v pojetí Světové banky natolik klíčová, že se promítla i v samotném názvu publikace; podtitulek i použitím tučného písma zdůrazňuje, že se jedná o politiku zajišťující ochranu (zabezpečení) ve stáří a podporu růstu.

Zprávou Světové banky se prolíná bezmezná důvěra v efektivnost soukromého sektoru při zabezpečení ve stáří, který je imunní i vůči politickým zásahům ze strany státu. Přitom se ovšem počítá se silnou státní regulací. Jakoby regulace byla imunní vůči politickým zásahům, nemluvě již o ovlivňování regulace ze strany lobbistů, resp. příslušných finančních skupin – soukromých majitelů penzijních fondů. Regulace přitom i přímo stanoví maximální výši poplatků, které mohou penzijní fondy klientům strhávat z jejich individuálního účtu.

Jednou ze zásadních hypotéz modelu povinného soukromého starobního spoření je, že tento model bude dlouhodobě dosahovat významně vyššího zhodnocení prostředků klientů na účtech, než jaké by mohl „připisovat“ stát či sociální důchodová pojišťovna. Při podstatně vyšších správních nákladech konkurenčního soukromého systému to znamená, že výnosy z finančního umístění prostředků soukromých penzijních fondů musí být podstatně vyšší než výnosy státních obligací. To je obecně možné jen při podstoupení podstatně vyššího rizika. Za této situace nabývá zásadního významu volatilita finančních výnosů, která má dopad i na celkovou hodnotu portfolií jednotlivých penzijních fondů a tím mj. i na částku vyplácených jednorázových plnění z penzijních fondů a návazně i na výši penzí. Nejde o „drobné“, ale i o desítky procent penze.

Model povinného soukromého starobního spoření je založen na řadě hypotéz, jejichž platnost nelze obecně prokázat; obecně nelze prokázat ani opak. Stejně jako v jiných případech lze ve světě najít příklad či „důkaz“ na všechno. Této metody dokazování se v diskutované zprávě Světové banky využívá velmi často. Závěrem podtrhneme otázku, zda v základním sociálním zabezpečení je přijatelná volatilita dávek. Osobně jsem toho názoru, že nikoliv; obecně vzato jde o zásadní otázku penzijní politiky. A ještě připomeňme, že autoři zprávy si sami nejsou jisti, zda lze soukromému sektoru svěřit výplatu penzí ze základního systému starobního zabezpečení.

„Vládní selhání“ Světové banky

V době publikace zprávy Světové banky (1994) se prováděly penzijní reformy podle chilského vzoru – v té či oné míře – v několika dalších zemích jižní Ameriky. Světová banka doporučovala provést reformy podle jejího scénáře zejména zemím bývalého sovětského bloku. Tak se i v řadě zemí stalo, a to s různou intenzitou využití soukromého sektoru. Při prosazování penzijních reforem v jednotlivých zemích postupovala Světová banka obezřetněji, než by mohlo vyplývat z předchozího výkladu modelu povinného soukromého starobního spoření. Hlavním důvodem byly vysoké transformační náklady přechodu k fondovému systému – v tomto směru se banka chtě nechtě musela chovat do značné míry zodpovědně; dopady na veřejné finance, které by vyvolala jednorázová privatizace veřejných penzí podle chilského vzoru, by žádná evropská ekonomika nepřežila ve zdraví.

Při teoretickém ospravedlňování deficitů veřejných rozpočtů v důsledku privatizace sociálního důchodového zabezpečení si její protagonisté vypomáhali teorií o implicitním veřejném penzijním dluhu. Tento implicitní dluh je teoretickou, umělou konstrukcí, která má vyjádřit objem penzijních nároků, které bude muset stát v budoucnu uspokojit – při stávající legislativě. Konstrukcí implicitního veřejného penzijního dluhu se chce zdůraznit, že stát je vlastně dnes silně zadlužen – tím, že stávající důchodové nároky nejsou „podloženy“ existencí pojistně technických rezerv, vytvářených podle zásad pojistné matematiky v soukromém důchodovém pojištění.

Řada autorů píšících o sociálních reformách neví, že původní Bismarckův model pracoval s pojistně technickými rezervami, shodně či obdobně jako je tomu v soukromém pojištění. Tyto rezervy (a nejen tyto rezervy) byly v praxi doslova ničeny válkami a hyperinflacemi. Po nich se přistupovalo k jejich opětovnému vytváření. Po druhé světové válce docházelo k podstatnému zvyšování důchodů, prodlužování lidského věku, snižování důchodového věku atd., což několikanásobně zvýšilo potřebu pojistně technických rezerv. A to do té míry, že tyto rezervy by hrály klíčovou úlohu na kapitálovém trhu. Z těchto důvodů se v příslušných zemích (se systémem sociálního pojištění) opustil systém tvorby rezerv, původně převzatý ze soukromého pojištění.

Obecně lze říci, že systém sociálního důchodového pojištění nepotřebuje vytvářet rezervy obdobně jako je tomu v soukromém pojištění. Může však být či je smysluplné vytvářet v sociálním pojištění rezervy na výkyvy ve výplatách důchodů a jiných dávek. Takové rezervy jsou však nesrovnatelně menší než klasické pojistně technické rezervy, které se vlastně vytvářejí proto, aby v případě jednorázového ukončení činnosti soukromé (životní) pojišťovny bylo možno „vyplatit“ klienty. To v sociálním pojištění nehrozí – pokud abstrahujeme od válek a podobných událostí. Proto je koncept implicitního veřejného penzijního dluhu „pouze“ jen konceptem, který má „usnadnit“ pozici privatizátorům sociálního zabezpečení. Je to vlastně „vědecký“ podraz.

Model povinného soukromého starobního spoření, obsažený ve výzkumné zprávě Světové banky z roku 1994 a prosazovaný touto bankou v rámci její činnosti, vyvolal ohlasy všeho druhu. Řada národohospodářů a žurnalistů model převzala a případně ještě dále zdokonalila. U nás v té době největšími podporovateli tohoto modelu byla trojice mladých makroekonomů O. Schneider, V. Kreidl a T. Jelínek. Ve svých článcích a vystoupeních dotáhli model do všech důsledků v tom směru, že – modelově zcela správně – prohlásili „povinný soukromý pilíř“ za pilíř číslo 1. Modelovali též výhodnost tohoto modelu.

Negativní reakce model vyvolal zejména u organizací, které se zabývají sociálním zabezpečením včetně Mezinárodní organizace práce.

Výraznou reakcí na výzkumnou zprávu Světové banky z roku 1994 byl příspěvek P. R. Orszaga a J. E. Stiglitze na konferenci Světové banky v roce 1999 ve Washingtonu. Tématem konference byly „Nové myšlenky o zabezpečení ve stáří“ a příspěvek uvedených autorů měl výstižný název: „Přehodnocení penzijní reformy: deset mýtů o systémech sociálního zabezpečení“. Zjednodušeně lze říci, že příspěvek v podstatě zcela znechtěl „model Světové banky“ a konkrétně jeho základní, povinný soukromý pilíř a svým provokativním podáním výrazným způsobem ovlivnil další analýzy a penzijní politiku vůbec. Zmíněných 10 mýtů se vztahuje k výzkumné zprávě z roku 1994; mýty jsou rozčleněny do tří skupin: na makroekonomické, mikroekonomické a politicko-ekonomické.

Mnhopilířový systém Světové banky (2005)

V navazujících letech lze pozorovat změny v postojích Světové banky, ústup z předchozích pozic. Začíná se stále více zdůrazňovat potřeba mít „vícepilířový“ systém, účelnost (třebas jen dočasné) existence významného veřejného pilíře. Tato „evoluce“ vyústila do nové zprávy Světové banky Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform, vydané v roce 2005, která byla zpracována týmem pod vedením R. Holzmann a R. Hinze. Tato zpráva je již oproštěna od vysloveně jednostranných pohledů na fungování soukromých penzijních trhů a na jejich regulaci. Promítají se v ní i zkušenosti s prosazováním modelu povinného soukromého důchodového spoření. Místo

tohoto, v podstatě jednopilířového (monopillar) modelu je v této nové zprávě zformulován „mnohopilířový (multipillar) model“, skládající se (obecně) z 5 pilířů:

0. Bezpríspevkový „nultý pilíř“ je určen k odstranění chudoby, má tedy v zásadě charakter sociální pomoci či nízké univerzální dávky;
1. Povinný „první pilíř“ má být náhradou části celoživotních předdůchodových příjmů, má být financován z příspěvků placených podle výše výdělku, v typickém případě má být financován průběžně;
2. Povinný „druhý pilíř“ je v typickém případě individuálním spořicíím účtem, s celou řadou opcí pokud jde o design produktu, s provázáním příspěvků, investiční výkonnosti a dávek – s riziky vyplývajícími ze soukromého řízení aktiv, z vysokých transakčních a správních nákladů a také s rizikem dlouhověkosti, pokud bude požadována dávka ve formě anuity (penze);
3. Dobrovolný „třetí pilíř“, přizpůsobující se individuálním potřebám klientů;
4. Nefinanční „čtvrtý pilíř“ zahrnuje přístup k neformální podpoře (např. rodinné) nebo k jiným formálním sociálním programům (jako je zdravotní péče anebo bydlení) a k jiným individuálním finančním a nefinančním aktivům (jako je vlastnictví domu nebo reverzní hypotéka).

Základem této zcela nové koncepce jsou

1. povinný veřejný pilíř (např. v podobě sociálního pojištění) a
2. povinný soukromý pilíř (shodně s koncepcí z roku 1994);

přítom není řečeno, který z těchto pilířů je základní – oba dva jsou významné, zásadní. Podstatný rozdíl oproti modelu z roku 1994 je v tom, že „základní“ veřejný pilíř je znovu ve hře.

Při troše dobré vůle je možno tento „mnohopilířový model“ považovat za koncepci odůvodňující mix veřejných penzí a povinných soukromých penzí; podle tohoto přístupu mají tyto jedny i druhé penze své výhody a nevýhody – a optimální je tedy je „namixovat“ podle konkrétních podmínek země. To je tedy i teoretickým podkladem pro penzijní reformy uskutečněné v Polsku a na Slovensku; na Slovensku mixovali v poměru 1:1 (pojistné 9 % ku 9 %), v Polsku v poměru 5:3 – a pod heslem Security through Diversity (diverzifikací k zabezpečení). Některé formulace vedoucích týmu Světové banky, který vypracoval koncepci z roku 2005, však dávají najevo, že základem moderního penzijního systému je povinný veřejný pilíř a že pokud některá ze zemí chce privatizovat systém veřejných penzí, tak jí Světová banka ráda poradí, aby se tamní politici co nejvíce vyhnuli problémům s tím spojeným. Takový přístup samozřejmě znamená zásadní obrat – negaci revolučních myšlenek Chicago boys, obsažených v koncepci z roku 1994. Zásadní národohospodářský manévr, obsažený v této koncepci a v podstatě slibující hospodářský zázrak jako produkt privatizace veřejného penzijního systému, se v nové koncepci již nediskutuje.

Velký národohospodářský manévr

Chicagský penzijní model vychází – jak jsme již uvedli – z předpokladu, že regulovaný soukromý penzijní sektor má zásadní mikroekonomické i makroekonomické přednosti před jakýmkoliv základním veřejným penzijním systémem. Domnělou mikroekonomickou přednost soukromého penzijního sektoru nelze prokázat či vyvrátit jakoukoliv známou konstrukcí či úvahou. Naznačit to může praxe; je však jasné, že praxe je zásadně ovlivněna také konkrétními podmínkami v té které zemi i konkrétními lidmi, kteří příslušné instituce řídí, i lidmi, kteří rozhodují o regulaci penzijního sektoru (zákony, vyhlášky, dohled). Vše

závisí i na dalších okolnostech. Význam lobby soukromého finančního sektoru může být rozhodující, bez ohledu na další.

Samotné vybírání pojistného či příspěvků do penzijního systému a kalkulace penzí podle zadaného schématu jsou jednoduchými činnostmi, které může provádět kdokoli, tedy i státní úřad. Na to není zapotřebí využívat soukromého sektoru. Konkurence soukromých společností zde nemůže nikterak přispět k vyšší efektivnosti těchto činností. Ostatně výběr pojistného lze integrovat s výběrem daní.

Soukromý sektor nám nepomůže ani s konstrukcí produktu. Produkt musí být – tak jako tak – definován v zákoně. U penzí tedy „zbývá“ posoudit účelnost využití soukromého sektoru k případnému investování rezerv. Tato problematika je předmětem klíčového zájmu teoretiků i soukromých finančních skupin a jejich lobbistů.

Zastánci Chicagského penzijního modelu vycházejí z předpokladu, že soukromé investiční společnosti dosáhnou (podstatně) vyššího zhodnocení úspor či rezerv, než jakého může dosáhnout stát či veřejná finanční instituce. Dostatečným důvodem je jim již jejich víra ve vyšší efektivnost soukromého podnikání, případně argumentují případy finančních krachů některých států nebo finančními výsledky veřejných finančních institucí v rozvojových zemích. Jako výhoda se uvádí též možnost investování do několika fondů, odlišujícími se rizikovým profilem.

K podpoře privatizace penzijního zabezpečení bylo využito tzv. Aaronovo pravidlo, které bylo formulováno již v roce 1966. Podle tohoto pravidla je výhodnost či nevýhodnost kapitálového financování (ve srovnání s průběžným systémem) dána objektivně existujícími parametry jako je populační vývoj, růst mezd a úrok. Přitom se předpokládá, že oba srovnávané systémy jsou „dospělé“, tj. neuvažuje se zde o přechodu od jednoho systému k druhému. Aaronovo pravidlo říká, že ve stavu dlouhodobé rovnováhy je pojistné placené penzijnímu fondu nižší [stejně – vyšší], než pojistné odváděné do průběžného systému, je-li úroková sazba vyšší [stejná – nižší] než součet populačního a mzdového růstu. Zatímco míra výnosu kapitálového systému je rovna úrokové sazbě, míra výnosu průběžného systému je rovna tempu růstu výdělků (dynamice produktivity) a populačnímu růstu.

Aaronovo pravidlo lze přiřadit k těm pravidlům, která platí a přitom vlastně nic neříkají – k problematice volby mezi jednotlivými systémy důchodového zabezpečení.

Vedle slepé víry ve vyšší efektivnost soukromého penzijního systému (jako základního systému důchodového zabezpečení) byly publikovány i studie, snažící se pomocí výpočtů prokázat, že privatizace veřejného pilíře je výhodná i se zohledněním „transformačních nákladů“, tj. nákladů na přechod od „průběžného“ systému k systému soukromému. U nás se modelováním tohoto přechodu zabývali zejména O. Schneider a V. Kreidl. Postup je zhruba řečeno následující: vezme se nějaký vhodný model vývoje ekonomiky, např. Auerbachův a Kotlikoffův model. Necháme stranou, že takový model je založen na několika předpokladech: na racionálním chování ekonomických agentů, dokonalé konkurenci mezi výrobci a existenci dvou výrobních faktorů: práce a kapitálu, endogenním určením úrokové míry. Když do „vhodného“ modelu dosadíme „vhodná“ čísla, vyjde nám výsledek, který zastánci Chicagského modelu potřebují: i totální privatizace podle chilského vzoru se vyplatí: ekonomický růst bude vyšší a mzdy také budou vyšší, než by tomu bylo, kdyby dále existoval průběžně financovaný systém. K tomu se pak jen tak jakoby mimochodem dodá, že reforma důchodového systému v České republice by musela vycházet z kombinace soukromého a veřejného (průběžného) systému. (Schneider 1998)

Modelování a prognózování vývoje penzijních systémů je možno považovat za samozřejmost, bez toho se dnes žádný stát neobejde. Cvičně lze i naplňovat a rozvíjet nejrůznější modely vývoje ekonomiky. Troufám si však tvrdit, že pomocí žádného takového modelu nelze smysluplně dokázat větší efektivnost soukromého penzijního systému – ve srovnání se systémem veřejným, ať již Bismarckovým, Beveridgeovým či jiným. Lze pouze analyzovat vliv toho či onoho existujícího systému na chování spotřebitelů, zaměstnanců, podniků atd. Jen touto cestou se lze dobrat nějakých použitelných závěrů. Přitom vždy v každém státě bude hodně záviset na dalších zcela zásadních okolnostech, jako je kvalita vlády a regulátorů trhů.

Podstatnou odlišností veřejných a soukromých penzí jsou náklady na jejich fungování. Obecně platí, že konkurenční systém poskytování penzí je spojen s podstatně vyššími správními náklady (včetně ziskové marže). Konkrétní výše těchto nákladů se dosti liší – závisí na velikosti systému (počet klientů, příspěvky atd.), na stupni koncentrace trhu, na konkrétní podobě privatizace atd. Řada autorů si je vědoma toho, že relativně vysoké náklady správy pojistných a podobných smluv jsou silným handicapem pro soukromý penzijní systém. Proto se navrhuje omezit soukromý systém na investiční činnost. „Aby se systém vyhnul zbytečně vysokým provozním nákladům, obsahoval by centrální úřad, jenž by se staral o účetnictví, výběr příspěvků, výplatu penzí a rozesílání zpráv o finančních výsledcích.“ (Vittas 1998) Jedná se však o podstatnou modifikaci povinného penzijního pilíře.

Ve výchozí (řekněme chilské) variantě povinného soukromého penzijního systému jsou klienti povinni sjednat smlouvu s jedním z licencovaných, speciálních penzijních fondů. V této variantě si penzijní fondy přetahují klienty a příslušné finanční skupiny využívají klientské databáze také k nabídce jiných produktů poskytovaných finanční skupinou.

Druhá varianta, která se uplatnila např. ve Švédsku, spočívá v tom, že klient si vybírá jeden z více či méně rizikových produktů a podle jeho volby příslušná veřejná autorita umísťuje aktiva u jí vybraných investičních společností. Důvodem jsou podstatně nižší správní a manažerské náklady (poplatky). Tato varianta je pro soukromý sektor podstatně méně zajímavá.

Je možno rozlišit ještě třetí variantu, která spočívá v tom, že klient si může vybrat finanční umístění do státních dluhopisů. Tato varianta se vyskytuje – v kombinaci s předchozí variantou – v Rusku. V tomto případě již však nejde o soukromý penzijní pilíř. Ostatně druhá varianta zjevně leží na pomezí veřejného a soukromého systému. Nehledě již na to, že teze o selhání trhů penzí (anuit) se v teorii veřejných financí považuje za nespornou – a to znamená, že stát by rozhodně neměl privatizovat vlastní poskytování doživotních penzí. Proto se také zájem soukromých finančních skupin soustřeďuje v podstatě pouze na privatizaci spoření na stáří. Penzijní produkt je tak vlastně rozštěpen na dva díly, resp. produkty, odpovídající dvěma časovým fázím: na

1. spoření, které končí akumulací úspor na individuálním účtu, a na
2. poskytování doživotní penze, které by mělo být doménou veřejného sektoru.

Model povinných soukromých penzí je tak vlastně pouze povinným soukromým spořením, tj. o vlastní penze v něm vlastně nejde. Na model povinného soukromého spoření tak musí navazovat veřejný systém výpočtu a vyplácení penzí, neboť soukromý sektor není schopen zabezpečit efektivní systém poskytování penzí. Při respektování běžných poznatků ekonomické teorie by tak i chilský soukromý penzijní systém měl být v tomto směru deprivatizován – výplatu penzí by měl převzít stát či státní organizace.

Ve vztahu k zastáncům teorie o zásadním národohospodářském manévru, spojeném s privatizací veřejných penzí, lze koncipovat ještě čtvrtou variantu investování penzijních prostředků: ta se nejen obejde bez vybírání pojistného a celé agendy spoření na penzi na úrovni jednotlivých penzijních fondů (jako druhá varianta), ale i bez vazby státem investovaných finančních prostředků na stávající (jakýkoliv) penzijní systém. Stát prostě vezme balík peněz ze státního rozpočtu a předá jej vybrané finanční skupině (nebo skupinám) k umístění na finančních trzích – a docílí tak výrazných výnosů pro státní rozpočet. Stát si na tento manévr může i půjčit – ostatně při privatizaci by si stejně musel půjčit velké částky.

Když uvedený národohospodářský manévr uděláme v potřebném rozsahu, tak časem ani nebudeme muset platit daně; místo toho si budeme půjčovat (asi levně) a vypůjčené peníze budeme investovat (s velkými výnosy) do soukromých investičních fondů. Zní to jako vtip, nicméně privatizace veřejných penzí jsou obdobně výhodným finančním manévrem: stát si půjčí na to, aby mohl vypůjčené peníze uložit u soukromých fondů.

Pokud si myslíme (myslíte), že je absurdní, aby si fiskus vypůjčil peníze za tím účelem, aby je výhodně investoval na kapitálovém trhu, tak bychom (byste) neměli ani pochybovat o absurdnosti povinného soukromého spoření na stáří. Privatizace veřejného penzijního systému je opravdu absurdní privatizací – stát se privatizací opravdu zadlužuje, aby tento svůj dluh investoval... Lze to považovat za jistý a vysoce ztrátový obchod.

Stejně tak si nepomůžeme „diverzifikací“ základního penzijního systému na veřejný a soukromý penzijní systém. Takovouto dílčí privatizací nepotlačíme žádné domnělé či skutečné nevýhody veřejného systému, ale „pouze“:

- snížíme výši veřejného dluhu, generovaného privatizací a
- zvýšíme celkové správní náklady, protože budeme provozovat – paralelně – dva penzijní systémy; režie soukromého (sub)systému bude nyní „navíc“.

Moderní sociální důchodové pojištění: NDC

Koncem minulého století vzniká ve Švédsku, Lotyšsku, Itálii a Polsku nová varianta modelu sociálního pojištění – v oblasti starobních důchodů. Je jí systém NDC. V tomto systému se starobní důchod vypočítává ze stavu individuálního účtu, a to pomocí aparátu klasické pojistné matematiky. Na individuální účet pojištěnce se připisuje pojistné jím (nebo jeho zaměstnavatelem) zaplacené. Pojistné se vyměřuje stejně jako v „klasickém“ modelu sociálního pojištění, tj. z výdělku až do výše výdělkového stropu. Na rozdíl od soukromého důchodového pojištění se v systému NDC nevytvářejí pojistně technické rezervy – odtud přídavné jméno non-financial nebo notional.

Základním přínosem systému NDC je jeho pružnost ve vztahu k demografickému vývoji, automatická reakce na stárnutí obyvatelstva – bez nutnosti politických zásahů v podobě novel zákonů. Systém NDC není imunní vůči politickým zásahům, stejně jako každý jiný systém veřejných i soukromých penzí. Významná je i jednoduchost a transparentnost celého systému.

I když je systém NDC poměrně mladý a jeho kvality bude ještě prověřovat praxe, uspořádala Světová banka již v roce 2003 konferenci, věnovanou možnostem uplatnění systému NDC v Evropské unii. Na základě tam přednesených příspěvků a po doplnění o další písemné stati vydala Světová banka v roce 2006 obsáhlou publikaci o penzijních reformách v EU, v níž doporučuje se zaměřit – v EU – na třípilířový systém, jehož jádrem by byl systém NDC a který by byl „na křídlech“ doplněn soukromými penzemi a sociálními penzemi. Takový

system by splňoval „všechny všeobecné a pro EU specifické požadavky na Panevropský penzijní systém, včetně prostoru pro národní preference“ (Holzmann 2006).

Závěr

Privatizace veřejných penzijních systémů byla výzkumnou zprávou Světové banky v roce 1994 prezentována jako jediný způsob zajištění obyvatelstva ve stáří, který navíc ještě povede k ekonomickému růstu. Několik českých autorů se pokusilo tuto zásadní výhodnost povinného soukromého spoření na stáří demonstrovat pomocí národohospodářských modelů a úvah. Takové modelování je však postaveno na nerealistických předpokladech; jen za zcela mimořádných okolností (které možná existovaly v Chile v 80. letech) může dojít k situaci, kdy se privatizace může jevit jako výhodný národohospodářský manévr. Pokud by privatizace veřejného penzijního systému sama o sobě mohla vést k ekonomickému růstu, pak by bylo možno odpovídající národohospodářský manévr realizovat i bez reformy penzijního systému: stát by se (dodatečně) zadlužil a takto získané prostředky by dal k dispozici soukromému sektoru ke zhodnocení. Úrokové výnosy státu by musely být výrazně vyšší než úrokové náklady spojené se státní půjčkou. Je to zjevný nesmysl, nicméně na tomtéž nesmyslu je založena i teorie privatizace veřejných penzijních systémů.

Materiály Světové banky z let 2005 a 2006 již opět počítají s plnokrevným veřejným penzijním pilířem; pro EU je jako povinný pilíř doporučováno moderní sociální starobní pojištění – systém NDC.

Seznam literatury

1. AARON, Henry. J. The Social Insurance Paradox. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 1966, č. 3
2. BEATTIE, Roger, MCGILLIVRAY, Warren. Eine Strategie voller Risiken: Reflektionen über den Rentenreformvorschlag der Weltbank. *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 1995, č. 3-4
3. BULÍŘ, Aleš. Budoucnost penzijního systému v České republice. *Finance a úvěr*, 1998, č. 1. ISSN: 0015-1920
4. HOLZMANN, Robert, HINZ, Richard, a kol. *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington: The World Bank, 2005. ISBN-0-8213-6040-X
5. HOLZMANN, Robert, PALMER, Edward, a kol. *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington: The World Bank, 2006. ISBN-100-8213-6038-8
6. CONDE-RUIZ, J. Ignacio, PROFESTA, Paola. The Redistributive Design of Social Security Systems. *The Economic Journal*, duben 2007. Dostupné z: <<http://www.valt.helsinki.fi/blogs/poutvaar/CondeRuizProfeta.pdf>>. [cit. dne 29.11.2009]
7. KANE, Cheikh, PALACIOS, Robert. The Implicit Pension Debt. *Finance and Development*, červen 1996 Dostupné z: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1996/06/pdf/kane.pdf>>. [cit. dne 29.11.2009]
8. KREIDL, Vladimír. Penzijní reforma v ČR. *Finance a úvěr*, 1998, č. 1. ISSN: 0015-1920
9. LEIVA, Fernando. Chile's Privatized Social Security System: Behind the Free-Market Hype, A Scam. Dostupné z: <http://www.networklobby.org/connection/chile_ss_may05.pdf>. [cit. dne 29.11.2009]

10. OECD. *Pensions at a Glance 2009. Retirement-Income Systems in OECD Countries*. Paris: OECD, 2009. ISBN: 978-92-64-03214-9
11. ORSZAG, Peter R., STIGLITZ, Joseph E. *Rethinking Pension Reforms: Ten Myths about Social Security Systems*. Příspěvek na konferenci Světové banky. Washington: 1999. Dostupné z: <http://www.ssc.wisc.edu/~scholz/Teaching_742/Orszag-Stiglitz.pdf>. [cit. dne 29.11.2009]
12. PIÑERA, José. Retiring in Chile. *The New York Times*, 1.12.2004. Dostupné z: <<http://www.nytimes.com/2004/12/01/opinion/01pinera.html?oref=login&pagewanted=print&position=>>>. [cit. dne 29.11.2009]
13. SCHNEIDER, Ondřej. Dynamický model důchodové reformy v ČR. *Finance a úvěr*, 1998, č. 1. ISSN: 0015-1920
14. The World Bank. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press, 1994. ISSN: 1020-0851
15. VITTAS, Dimitri. Švýcarský Chilepur – vzor pro penzijní reformy? *Finance a úvěr*, 1998, č. 1. ISSN: 0015-1920
16. VOSTATEK, Jaroslav. Vládní selhání Světové banky. *Ekonom*, 1998, č. 46
17. VOSTATEK, Jaroslav. Ekonomie a politika penzijní reformy: sociální pojištění versus soukromé spoření. *Sociální politika*, 1999, č. 3
18. VOSTATEK, Jaroslav. Sociální důchodové pojištění můžeme mít také. *FÓRUM sociální politiky*, 2009, č. 3